Examensarbete

Kandidatexamen

Asylpakten – ”ingen kommer bli nöjd”?

En analys av motiven i den politiska debatten om en EU-gemensam asylpakt

Författare: Linnéa Jonsson
Handledare: Mats Öhlén
Examinator: Erik Lundberg
Ämne/huvudområde: Statsvetenskap
Kurskod: SK2016
Poäng:15 hp
Examinationsdatum: 2022-01-14

Vid Högskolan Dalarna finns möjlighet att publicera examensarbetet i fulltext i DiVA. Publiceringen sker open access, vilket innebär att arbetet blir fritt tillgängligt att läsa och ladda ned på nätet. Därmed ökar spridningen och synligheten av examensarbetet.

Open access är på väg att bli norm för att sprida vetenskaplig information på nätet. Högskolan Dalarna rekommenderar såväl forskare som studenter att publicera sina arbeten open access.

Jag/vi medger publicering i fulltext (fritt tillgänglig på nätet, open access):

Ja ☒ Nej ☐

Abstract:

Flyktingkrisen 2015 avslöjade stora brister inom EU:s och medlemsstaternas asylsystem. Belastningen på medlemsstaterna var ojämn och gemensamma regelverk ignorerades. Utifrån tidigare forskning kan faktorer som avsaknad av stark struktur inom EU, låg harmonisering bland medlemsstater, försvagat gemensamt europeiskt intresse utgöra orsaker till bristerna under flyktingkrisen. Sedan dess har man inte lyckats uppnå en överenskommelse om hur EU:s gemensamma asylstrategi ska utformas. Uppsatsen har för avsikt att undersöka hur svårigheterna att komma överens om en gemensam asylstrategi kan förstås i statsvetenskapligt perspektiv, genom att analysera den politiska debatten kring kommissionens förslag om en gemensam asylpakt, som ännu inte lett till en fullständig överenskommelse. Undersökningen genomförs i form av kvalitativ innehållsanalys och motivanalys i syfte att identifiera de olika aktörernas ståndpunkter och bakomliggande motiv. Utifrån de identifierade motiven skapas förståelse för den politiska debatten genom det teoretiska ramverket neofunktionalism och intergovernmentalism som söker förklaringar på europeisk integration. Det empiriska materialet för studien omfattas av textdokument och inspelade panelsamtal och analysen identifierar motiv utifrån tre fördefinierade kategorier som sedan genomlyses med det teoretiska ramverket. Slutsatsen är att intergovernmentalism bäst förklarar svårigheterna genom att lösningar som ger vinning för nationalstaterna saknas vilket inte möjliggör en fullständig överenskommelse med fördjupad integration. Neofunktionalismen kan ge vissa förklaringar, kommissionen som pådrivande aktör kan utgöra en faktor för fördjupad integration, men de beslutsfattande församlingarna präglas av nationella och ideologiska intressen som inte leder till fördjupat samarbete. Dessutom ger neofunktionalismen utrymme för bakslag i en pågående integrationsprocess vilket kan förklara en tillfälligt avstannad integration i och med svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om gemensam asylpakt.

Nyckelord:

EU, asylpakt, asyl- och migrationspolitik, europeisk integration, neofunktionalism, intergovernmentalism

Innehåll

1. Inledning 1
1.1 Undersökningens utgångspunkt 1
1.2 Syfte och frågeställningar 2
1.3 Disposition 2
2. Tidigare forskning 3
3. Teoretiska utgångspunkter 6
3.1 Neofunktionalism 6
3.2 Intergovernmentalism 8
3.3 Teoridiskussion 10
4. Metod och material 12
4.1 Kvalitativ innehållsanalys och motivanalys 12
4.2 Aktörer 12
4.3 Material 14
4.4 Förhandsdefinierade motiv 15
4.5 Värdering och rangordning 16
4.6 Metoddiskussion 16
5. Bakgrund 18
5.1 Asyl- och migrationspolitiken i EU 18
5.2 Flyktingkrisen 19
5.3 En gemensam asylpakt 20
6. Analys och resultat 23
6.1 Ståndpunkter och motiv hos kommissionen 23
6.2 Ståndpunkter och motiv hos aktörer i parlamentet 26
6.3 Ståndpunkter och motiv hos aktörer i ministerrådet 29
6.4 Kartläggning av motiv och teoretisk förståelse 35
7. Slutsatser 41
8. Avslutande diskussion 44
Referensförteckning 45

1. Inledning

1.1 Undersökningens utgångspunkt

Flyktingkrisen 2015 innebar stora utmaningar för Europeiska unionen (hädanefter EU), som hanterade ett stort antal olagliga passeringar vid EU:s yttre gräns och tog emot över en miljon asylansökningar (Europaparlamentet, 2021). Medlemsstaterna belastades ojämnt och stora skillnader mellan medlemsstaternas hantering av såväl mottagandet av asylsökande som bedömningen av asylansökningar framträdde (Apap et al., 2019, s. 3). Befintliga regleringar om vilken medlemsstat som ansvarar för asylansökan ignorerades och följdes av att medlemsstat efter medlemsstat stängde sina inre gränser. Som akut åtgärd för att säkerställa balans och solidaritet mellan medlemsstaterna beslutades att asylsökande som bedömdes ha rätt till skydd i EU skulle omfördelas från tungt belastade medlemsstater till mindre belastade medlemsstater. Alla medlemsstater var dock inte beredda att delta i det systemet (Apap et al., 2019, s. 3) och den politiska debatten präglades av skiftande uppfattningar av betydelsen av solidaritet och ansvar samt vikten av en bättre fungerande asylpolitik. Sedan flyktingkrisen ebbade ut har ett reformerat asylsystem varit högst aktuellt på den politiska agendan i EU men svårigheterna att enas i frågan är framträdande. Rapporter visar att stödet för ett gemensamt asylsystem med ökad solidaritet är starkt bland europeiska medborgare. Mest positiva tycks medlemsstater i väst som varit utsatta för hög belastning av asylsökande vara, medan medlemsstater i Central- och Östeuropa är mer motvilliga till solidaritetshandlingar (Debomy & Tripier, 2017).

År 2020 lade EU-kommissionen (hädanefter kommissionen) fram ett nytt förslag om en strategi för EU:s asyl- och migrationspolitik (”EU:s asylpakt”). ”Ingen kommer bli nöjd” var EU-kommissionär Ylva Johanssons budskap när förslaget presenterades (Boati, D., SVT, 2020), och hittills har förhandlingarna inte lett till en fullständig överenskommelse. Samtidigt ser vi hur krafter utanför EU tycks utnyttja svagheterna i asyl- och migrationspolitiken genom att använda migranter som verktyg för att angripa EU, som migrantkrisen vid gränsen mellan Belarus och Polen (Sveriges Radio, 2021). Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen vädjar till såväl parlamentet som medlemsländerna att påskynda processen med överenskommelser i den gemensamma asyl- och migrationspolitiken (kommissionen, 2021).

Forskning kring flyktingkrisen 2015 visar att orsakerna till det kollapsade asylsystemet kan bero på såväl strukturella begränsningar som ökade klyftor mellan regler och genomförande (Scipioni, 2017; Trauner, 2016). Det nya förslaget om en gemensam asylpakt innehåller starkare EU-institutioner och tvingande solidaritetsmekanismer (kommissionen, u.å.), vilket påverkar alla EU:s medlemsstater i känsliga frågor som nationell suveränitet och synen på solidaritet. Medlemsstater som vägrar acceptera solidaritetsmekanismer bromsar förhandlingarna vilket gör det till en viktig fråga för hela EU. Det är därför relevant att undersöka förslaget om en gemensam asylpakt och hur den politiska debatten kring den kan förstås utifrån statsvetenskapligt perspektiv.

1.2 Syfte och frågeställningar

Studien syftar till att ge förståelse för hur debatten kring en EU-gemensam asylstrategi kan förstås i perspektivet av de statsvetenskapliga teorierna neofunktionalism och intergovernmentalism. Mer specifikt kommer de olika aktörernas ståndpunkter kring kommissionens förslag om en gemensam asylpakt analyseras för att kartlägga de ståndpunkter som finns angående kommissionens förslag samt vilka motiv som kan ligga bakom. Det ger förutsättningar att identifiera motsättningar som framträder och hur de kan förklara svårigheterna att komma till stånd med en överenskommelse.

- *Vilka ståndpunkter finns i den politiska debatten om en gemensam asylpakt?*
- *Vilka motiv ligger bakom respektive ståndpunkt?*
- *Hur kan motiven förklara svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om en gemensam asylpakt utifrån teorierna neofunktionalism och intergovernmentalism?*

1.3 Disposition

Studien inleds med en presentation av tidigare forskning kring EU:s asyl- och migrationspolitik under flyktingkrisen 2015 och följs av en presentation av studiens teoretiska ramverk. Sedan följer ett avsnitt med redogörelse för metod, material och analysram. Därefter beskrivs bakgrunden till EU:s asyl- och migrationspolitik, en kort redogörelse för medlemsstaternas och EU:s agerande under flyktingkrisen 2015 samt en sammanfattning av förslagen i kommissionens asylpakt. Sedan följer redovisning av analysen och presentation av resultat, slutsatser och en avslutande diskussion.

2. Tidigare forskning

Tidigare forskning visar att flera faktorer kan pekas ut som orsaker till medlemsstaternas svårigheter i asyl- och migrationspolitiken under flyktingkrisen 2015. Dels saknades enligt Scipioni en stark struktur med starka institutioner i EU:s asyl- och migrationspolitik. Systemet byggde på politiska antaganden, medan harmoniseringen bland medlemsstaterna var för låg. Det ledde till en obalans mellan medlemsstaternas hantering av de stora mängderna asylsökande som kom samtidigt och skapade i sin tur starka oförutsägbara politiska reaktioner (Scipioni, 2017, s. 1365). Dessutom misslyckades enligt Trauner försöken att tillföra nya politiska instrument som akuta åtgärder för att skapa balans, som vid finanskrisen 2008 varit en effektiv åtgärd, men visade sig mycket ineffektivt under flyktingkrisen då klyftan mellan asylreglerna och medlemsstaternas faktiska genomförande snarare ökade (Trauner, 2016, s.312).

Det fungerade helt enkelt inte att stärka de överstatliga institutionernas befogenheter. När medlemsstater till följd av överbelastning valde att stänga och kontrollera sina gränser riskerades hela syftet med EU:s inre rörlighet och det menar Börzel och Risse att de klassiska integrationsteorierna liberal intergovernmentalism och neofunktionalism inte helt kan förklara. De hävdar dessutom att traditionella integrationsteorier har svårt att förklara varför de två senaste kriserna i EU ledde till så olika resultat. De beskriver att kommissionen och medlemsstaterna försökte använda samma strategi som under finanskrisen några år tidigare, då en delegering till överstatliga institutioner ledde till avpolitisering av känsliga politiska frågor. Men vid flyktingkrisen fungerade det inte att delegera till överstatliga institutioner för att avpolitisera omfördelningsfrågor. Resultatet blev snarare en ökad politisering av EU-frågor i många medlemsstater med mer framträdande högerpopulism och nationalistiska identiteter. Kommissionen drev på för en överstatlig centralisering men utan framgång eftersom medlemsstaterna hade svårigheter att efterleva de beslut som fattats (Börzel & Risse, 2018, s. 84–85).

Börzel & Risse hävdar att båda kriserna handlade om identitetspolitik - under finanskrisen handlade det om vad som utgör Europa som gemenskap, och vilken nivå av solidaritet som medlemsstaterna är skyldiga varandra. Men under flyktingkrisen förändrades identitetspolitiken då euroskeptiska populistiska partier tog allt större plats vilket försvagade det gemensamma europeiska intresset. Försöken till avpolitisering genom

förstärkning av överstatliga institutioners befogenheter fungerade inte eftersom den liberala eliten inte lyckades legitimera en politik som är öppen mot invandring och främjar inkludering av nationella identiteter (Börzel & Risse, 2018, s. 101). Vidare menar de att postfunktionalism möjligtvis kan ge en rimlig redogörelse för den utvecklingen, genom att den allmänna opinionen som stöder EU-integration gradvis förändrades och till slut begränsade EU-främjande eliter som vill fördjupa europeisk integration (Börzel & Risse, 2018, s. 84).

Förslaget om en gemensam asylpakt innehåller förstärkning av överstatliga befogenheter och obligatorisk solidaritetsmekanism (kommissionen, u.å.), vilket är åtgärder som kan syfta till att hindra en kollaps av gemensamma regelverk vid krissituationer, men också berör känsliga områden som nationell makt och suveränitet. Scipioni menar att förutsättningarna för att skapa en ökad solidaritet genom att omfördela asylsökande mellan medlemsstaterna är mycket små eftersom medlemsstaterna har helt olika intressen i omfördelningen och att fokuset därmed har flyttats från att handla om solidaritet till att handla om migrationsmönster. Det kan handla om att olika grupper av asylsökande söker sig till olika medlemsstater och att några medlemsstater framstår som mer attraktiva för asylsökande än andra. (2017, s. 1368). Även Trauner hävdar att överstatliga asylregler kommer att överbelasta medlemsstaterna eftersom en väl genomförd implementering skulle överbelasta medlemsstaterna vid EU:s yttre gränser medan en bristande implementering skulle överbelasta attraktiva destinationsstater i norra Europa (2016, s. 321). Börzel och Risse menar samtidigt att debatten om migration och flyktingar inte handlar om nationella prioriteringar, utan snarare om konflikten mellan konkurrerande europeiska och nationella identiteter. Det handlar om olika visioner om Europa: det öppna, mångkulturella Europa mot det mer uteslutande ”nationalistiska” Europa (Börzel & Risse, 2018, s. 99–100). Börzel & Risse menar att när människor har mer europeiserade identiteter är de till högre grad beredda att visa solidaritet till främlingar, medan människor med exklusiva nationella identiteter kraftigt avvisar transnationella välfärdssystem och att det visar sig tydligt kring attityder mot migration och flyktingar (Börzel & Risse, 2018, s. 97).

Mot bakgrund av den tidigare forskningen finns flera möjliga utfall på den här studien. Medlemsstaternas olika intressen kan begränsa möjligheterna att implementera en

obligatorisk omfördelningsmekanism, liksom konflikten mellan olika visioner om Europa och graden av europeisk eller nationell identitet, eller att problemen förflyttats från att handla om solidaritet till funktionella problem. Studien söker svar på vilka ståndpunkter som finns i den politiska debatten om en gemensam asylpolitik samt vilka motiv som ligger bakom. Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket som presenteras i nästkommande avsnitt definieras analysramen för studien under avsnittet metod och material.

3. Teoretiska utgångspunkter

Det teoretiska ramverket för studien utgörs av de statsvetenskapliga teorierna neofunktionalism och intergovernmentalism som fokuserar på förklaringar kring europeisk integration. Bedömningen är att de två teorierna kan ge kompletterande förklaringar som kan användas för att skapa förståelse för den politiska debatten kring en gemensam asylpakt utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv. Neofunktionalism fokuserar på funktionella behov, spillover-effekter och överstatliga intressegrupper medan intergovernmentalism fokuserar på nationell problemlösning, rätt till självbestämmande och nationella intressen. Dessa teorier presenteras närmare nedan.

3.1 Neofunktionalism

Neofunktionalismen formulerades av Ernst Haas 1958, med ambitionen att skapa en teoretisk ram för att förstå samverkan över regionerna i internationella relationer (Strøby Jensen 2019, s 56). I detta perspektiv kan staten ses som en arena där samhällsaktörer kan samarbeta för att förverkliga sina intressen (Hooghe & Marks, 2019, s. 1114). Om överstatliga institutioner anses vara mer fördelaktiga än nationella institutioner resulterar det i fördjupad integration. Det antas också att ekonomisk integration stärker alla involverade stater vilket leder till fördjupad politisk integration och ekonomisk tillväxt som i sin tur ger ökad välfärd och vinst för alla (Strøby Jensen 2019, s 58). Enligt teorin bygger europeisk integration på att processer skapar nya integrationsprocesser, och dynamiken kan variera utifrån de förutsättningar som finns (Hooghe & Marks, 2019, s. 1114). Neofunktionalismen söker förklaringar på just processerna som sker, snarare än mål och förväntningar med integrationen (Strøby Jensen 2019, s 56). Teorin antar att integrationen ständigt fördjupas även om bakslag och fördröjningar kan förekomma (Hooghe & Marks, 2019, s. 1115). Överstatliga institutioner och organisationer kan ha egna politiska agendor vilket i längre perspektiv kan väga tyngre än medlemsstaternas egna intressen (Strøby Jensen 2019, s 58).

Tre grundläggande hypoteser karaktäriserar teorin. Spillover-hypotesen innebär att när stater samarbetar i ett område leder det till påverkan i närliggande politikområden som resulterar i ökad integration. Det styrs inte av politiska ledare utan snarare av påtryckningar från andra aktörer och institutioner med politiska motiv (Strøby Jensen 2019, s 56). Spillover-hypotesen kan te sig som funktionell spillover vilket innebär att ett

steg mot samarbete leder till ett annat. En internationell överenskommelse kan bidra till nationella anpassningar även i andra politikområden. Det kan också utgöras av politisk spillover vilket innebär att politisk elit eller intressegrupper argumenterar för att överstatligt samarbete krävs för att hitta lösningar på problem. Nationella intressegrupper fokuserar på europeiska snarare än nationella lösningar. Dessutom kan kultiverad spillover ske när överstatliga aktörer (exempelvis kommissionen) föredrar att förhandla om alternativen leder till en fördjupad integration, men undviker att förhandla när alternativen baseras på nationella intressen. Politikområdet asyl- och migration i sig kan ses som en spillover-effekt till följd av inrättandet av den fria rörligheten, då det uppstod ett behov av att kontrollera de icke-EU-medborgare som rörde sig i området (Parkhouse, 2016, s. 176).

Hypotesen om överstatliga intressegrupper menar att intressegrupper driver integrationsprocessen framåt utifrån sitt egenintresse snarare än visioner om ett gemensamt Europa, oavsett om politiska ledare har intresse av fördjupad integration eller inte (Strøby Jensen 2019, s 57). Överstatliga institutioner kan använda sina specifika mål för att driva integrationsprocessen. Om en medlemsstat har intresse i ett specifikt politikområde och en annan medlemsstat i ett annat politikområde, kan de stötta varandra i pågående förhandlingar. Så integrationsprocessen i sig kan utgöra ett mål för att nå andra mål (Strøby Jensen 2019, s 61).

Elit/socialiseringshypotesen innebär att integrationen drivs av funktionella behov snarare än demokratiska villkor - det finns ett antagande om stöd från folket - men det är inte den drivande faktorn (Strøby Jensen 2019, s 57). Personer som regelbundet deltar i den överstatliga politiken tenderar att utveckla en europeisk identitet och förhållningssätt snarare än att förespråka den nationella politiken (Strøby Jensen 2019, s 61). Integrationsprocessen kan därmed leda till skapandet av elitgrupper som är lojala mot överstatliga institutioner som står för europeiska normer, vilka i sin tur förmedlar till nationell nivå om fördelarna med ett överstatligt samarbete (Strøby Jensen 2019, s 61). Det gäller inte bara enskilda personer utan även intressegrupper tenderar att europeiseras och förespråka överstatliga institutioner (Strøby Jensen 2019, s 62).

Sammantaget kan det konstateras att i perspektivet neofunktionalism bygger en fördjupning av europeisk integration inom asyl- och migrationspolitiken på påtryckningar

från överstatliga aktörer och intressegrupper med politiska motiv, baserat på funktionella behov. Elit/socialiseringshypotesen beskriver hur personer som regelbundet deltar i den europeiska politiken utvecklar ett europeiskt förhållningssätt och förespråkar lösningar för Europa som helhet, vilket i sin tur återkopplas och överförs till den nationella politiken. Eftersom neofunktionalismen ser att bakslag är en del av en ständigt pågående fördjupning av integrationsprocessen är det möjligt att svårigheterna att komma överens om en gemensam asylpakt kan ses som en del av en pågående process där den politiska frågan är under ”europeisering”. Den överstatliga aktören kommissionen bör i så fall kunna identifieras som drivande med starka politiska motiv i frågan om en gemensam asylstrategi, men även partigrupper i parlamentet med högre grad av europeisk identitet.

Förklaringar på en avstannad integration skulle kunna identifieras på motsatt sätt. Om funktionella behov saknas i frågan om gemensam asyl- och migrationspolitik finns inte heller politiska motiv för överstatliga aktörer och intressegrupper att driva frågan. Om överstatliga aktörer, kommissionen i det här fallet, saknar politiska motiv för en gemensam asylstrategi kommer de inte heller driva frågan framåt. Hypotesen om kultiverad spillover kan också vara relevant i den politiska debatten kring en gemensam asylpakt eftersom den säger att överstatliga aktörer, kommissionen i det här fallet, föredrar att förhandla om alternativen leder till fördjupad integration, men undviker att förhandla om problemet utgår från nationella intressen. Om nationella intressen framkommer som motiv i den politiska debatten kring en gemensam asylpakt kan det därför utgöra en förklaring på en avstannad integrationsprocess. Integrationsprocessen bygger alltså på överstatliga institutioners egna politiska agendor snarare än medlemsstaternas intressen, politiska ledares intressen, eller ideologiska visioner om ett gemensamt Europa (Strøby Jensen 2019, s 57).

3.2 Intergovernmentalism

Intergovernmentalism kan betraktas som en beskrivning av europeisk integration som förespråkar en mer central roll för nationalstaterna och statliga aktörer, med en mindre betydelsefull roll för överstatliga institutioner (Cini, 2019, s. 70). Intergovernmentalismen uppfattar att internationella institutioner kan ses som ett svar på ömsesidigt beroende mellan stater. De kan helt enkelt ingå avtal om institutionellt samarbete, men då är det just ett samarbete, med grund i nationella intressen och framtaget av nationella ledare (Hooghe

& Marks, 2019, s. 1116). Integrationsprocessen som uppstår i och med samarbetet betraktas som ett sätt att hantera politiska problem som behöver lösas (Cini, 2019, s. 71).

Intergovernmentalismen har sitt ursprung i realism och neo-realism, som ser internationell politik som ett sätt för egoistiska stater att interagera i syfte att upprätthålla sin egen säkerhet och överlevnad, snarare än ekonomiska intressen (Cini, 2019, s. 70). En fördel med samarbetet är att det kan effektivisera förhandlingar mellan medlemsstater (Cini, 2019, s. 71). Europeisk integration bygger på funktionella lösningar för samarbetsformer mellan stater som säkerställer nationella intressen, och graden av integration kan därför variera beroende på vad man förhandlar om (Hooghe & Marks, 2019, s. 1116). Teorin utgår från att samarbetet är rationellt och bygger på att lösa problem, det är inte förknippat med ideologiska utgångspunkter (Cini, 2019, s. 71).

Särskilt vikt läggs vid nationalstaternas suveränitet och kapacitet till självbestämmande. Intergovernmentalismen ser medlemsstaterna som de viktigaste aktörerna i EU-samarbetet, och menar att de kan hantera integrationen utan att avstå suveränitet, vilket gör att staterna bibehåller kontrollen. De kanske sammanslår eller delar suveräniteten, men den överförs inte från statlig till överstatlig nivå. Intergovernmentalism kan acceptera en delegering av suveränitet genom överföring av funktioner till europeiska institutioner, om det ligger i nationalstatens intresse. Institutionerna blir då agenter som agerar i nationalstatens intresse (Cini, 2019, s. 72). Teorin gör skillnad mellan *high* och *low politics*. *High politics* berör den politiska sfären, det handlar om nationell suveränitet och identitet och är områden där europeisk integration inte kan ske. Intergovernmentalism framhäver de nationella skillnader som finns – stater representerar samhällen av samhörighet och identitet (Cini, 2019, s. 73). Regeringarnas intressen bygger inte enbart på makt utan även på historiska, kulturella och politiska faktorer (Cini, 2019, s. 74). *Low politics* berör den ekonomiska sfären och kan handla om politikområden som transport eller liknande där funktionell spillover kan inträffa (Cini, 2019, s. 73).

Sammantaget ser perspektivet intergovernmentalism att en fördjupad integration inom europeisk asyl- och migrationspolitik kan förklaras genom att ett europeiskt samarbete anses vara nödvändigt för att försvara nationella staters suveränitet, säkerhet och överlevnad. Medlemsstaterna är de viktigaste aktörerna och de kan enbart acceptera

delegering av suveränitet genom överföring av funktioner till europeiska institutioner om det ligger i nationalstatens intresse. Asyl- och migrationspolitik faller under *high politics*, vilket innebär att teorin egentligen inte ser en fördjupad integration i politikområdet som möjlig. Det skulle i så fall enbart handla om ett samarbete grundat på nationalstatens vinning. Tänkbara motiv för nationalstatens vinning kan beröra makt men även att försvara historiska, kulturella och politiska faktorer som utgör samhörigheten och identiteten i staterna. Om dessa motiv kan identifieras som avgörande i den politiska debatten kring en gemensam asylpakt kan det utgöra förklaringar på ett fördjupat samarbete enligt intergovernmentalism.

Om motiv som syftar till återföring av befogenheter från EU-nivå till nationell nivå skulle det kunna utgöra ett tecken på en pågående desintegration. Framträdande är också vikten av nationella skillnader – vilket gör att motiv om fördjupat samarbete grundat i europeisk identitet med gemensamma normer och värderingar inte är relevant enligt intergovernmentalism. Om dessa motiv är framträdande i den politiska debatten om en gemensam asylpakt skulle det därför kunna förklara en avstannad integration enligt intergovernmentalism.

3.3 Teoridiskussion

Neofunktionalismen utvecklades för att ge en förståelse för ekonomisk och politisk samverkan över regioner i internationella relationer, men teorin har med tiden diskuterats och har periodvis varit mindre populär än andra teorier inom forskningen. Från 1990-talet och framåt har dock relevansen för neofunktionalism vuxit igen (Strøby Jensen 2019, s 57–58). Intergovernmentalism har anklagats för att inte kunna förklara att europeisk integration är något mer än bara regionala förhandlingar mellan nationalstater. Även definitionerna *high* och *low politics* har kritiserats för att inte presentera en realistisk bild av verkligheten efter att EU-politiken integrerats med gemensam valuta och samarbete inom utrikespolitik, vilket är områden inom *high politics* där intergovernmentalismen inte såg europeisk integration som tänkbart (Cini, 2019, s. 74).

Börzel och Risse menar att båda teorierna fokuserar på funktionella motiv till europeisk integration, och därför missar aspekten om politisering (2018, s. 84). De menar att det teoretiska perspektivet postfunktionalism betonar politisering framför funktionella och

ekonomiska orsaker till europeisk integration. Teorin kan därmed ha viss relevans för studiens ämne. Men eftersom den här studien utgår från den politiska debatten mellan aktörerna och inte tar hänsyn till den allmänna opinionens utveckling, är bedömningen att graden av politisering enligt postfunktionalistism inte ger relevans i det här fallet. Kombinationen av de två europeiska integrationsteorierna neofunktionalism och intergovernmentalism bedöms ge en god förståelse av den politiska debatten i ämnet eftersom de är väl etablerade inom forskningen och kan anses vara motpoler till varandra.

4. Metod och material

4.1 Kvalitativ innehållsanalys och motivanalys

Studien avser att analysera den politiska debatten kring förslaget om en gemensam asylpakt och möjliga orsaker till svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om en EU-gemensam asyl- och migrationsstrategi. Även om debatten i sig kan definieras som ett ”fall” som studeras, kan jämförelser vara nödvändiga för att uppnå resultat om orsak och verkan (Esaiasson et al., 2017, s. 109). De jämförelser studien ämnar göra är skillnader i aktörernas förhållningssätt till en EU-gemensam asylstrategi samt motiven bakom respektive förhållningssätt. Metodvalet kommer därför utgöras av två delar. En kvalitativ innehållsanalys tar fram aktörernas ståndpunkter i frågan om en EU-gemensam asylstrategi. Därefter kartläggs aktörernas bakomliggande motiv i en motivanalys som utgör den huvudsakliga delen av studiens genomförande. Motivanalys är en metod för att identifiera de medvetna överväganden aktörer gör inför beslut (Esaiasson et al., 2017, s. 300). Motiven kan sedan analyseras med utgångspunkt i de valda teorierna. Motivanalysens analysram utformas genom att definiera val av motivindikatorer, värdering av motivindikatorer och rangordning av motiven (Esaiasson et al., 2017, s. 301). Val av motivindikatorer motiveras under följande rubriker där aktörer, material och förhandsdefinierade motiv presenteras. Därefter presenteras hur motiven kommer att värderas och rangordnas i analysen.

4.2 Aktörer

Insamlingen av motivindikatorer börjar med en granskning av fallet som ska förklaras (Esaiasson et al., 2017, s. 305). Studiens motivindikatorer utformas utifrån den politiska debatten kring förslaget om en EU-gemensam asylpakt. De institutioner som berörs är kommissionen, som lagt fram förslaget om en gemensam asylpakt, och de två beslutande församlingarna ministerrådet och parlamentet. De två sistnämnda institutionerna omfattas av ett flertal aktörer som utgörs av medlemsstater i ministerrådet respektive partigrupper i parlamentet. Det finns därmed ett stort antal aktörer att ta hänsyn till i den politiska debatten om en gemensam asylpakt. Studien ämnar, med anledning av begränsad tid och omfattning, inte att kartlägga samtliga aktörers ståndpunkter och bakomliggande motiv. Det har lett till ett urval av aktörer som kan påvisa skillnader som finns i den politiska debatten om en EU-gemensam asylpakt. De aktörer som analyseras består inte heller av enskilda personer utan omfattas av en större grupp personer som inte är konstanta utan

varierar över tid. En förutsättning för en motivanalys är att en eller ett antal personer som framför kollektivets talan definieras för att kunna finna bakomliggande motiv (Esaiasson et al., 2017, s. 302).

Kommissionen representeras i studien av såväl textdokument som enskilda personer som representerar aktören. Dokumentet ”Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt” är producerat av kommissionen och representeras inte av specifika personer men bedöms ändå utgöra en betydande del av analysen eftersom den innehåller detaljerad information om målsättningar och motiveringar som ligger bakom förslaget om en gemensam asylpakt. Dokumentet kompletteras med analys av ordförande Ursula von der Leyens uttalanden i samband med att kommissionen presenterade förslaget om en gemensam asylpakt, men även med uttalanden från Kristian Danielsson, chef över kommissionens representation i Sverige.

Parlamentet som en gemensam beslutande församling har ännu inte uppnått en samstämmig inställning till den gemensamma asylpakten. Det är därför viktigt att fånga upp de skillnader som finns gällande ståndpunkter och bakomliggande motiv i olika partigrupper. Det tydligaste resultatet skulle säkerligen uppnås med en representation av samtliga partigrupper och utifrån flera representanter från dessa. På grund av begränsad tid har dock valet av representanter fallit på de svenska partigruppsföreträdarna för ett antal partigrupper i parlamentet. Dessa partigruppsföreträdare deltog under år 2020 i ett panelsamtal i ”Europaparlamentets Sverigekontor” där just den gemensamma asylpakten och respektive partigrupps ståndpunkter debatterades och frågor relevanta för studien ställdes. Samtliga partigruppsföreträdare sitter dessutom i LIBE (parlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor) som ansvarar för frågan om EU:s gemensamma asylpakt i parlamentet, och är därmed direkt involverade i förslaget för sin respektive partigrupp. Som svenska partigruppsföreträdare finns givetvis aspekten att de företräder svenska intressen, vilket ska tas med i beräkningen, men som representanter för respektive partigrupp i parlamentet är ändå bedömningen att de kan anses representera sin respektive partigrupps ståndpunkter. Eftersom materialet anses utgöra en god grund för analys av partigruppernas ståndpunkter och bakomliggande motiv utgörs urvalet av aktörer av de partigrupper som deltog i panelsamtalet. Den liberala Renew-gruppen (representeras av Abir Al Sahlani), Gröna gruppen (representeras av

Alice Bah Kunkhe), Europeiska enade vänster (representeras av Malin Björk), den kristdemokratiska och konservativa EPP-gruppen (representeras av Tomas Tobé) och slutligen ECR-gruppen (representeras av Charlie Weiners). Den socialdemokratiska partigruppen som utgör en betydande del av parlamentet är inte representerade vilket ska has med i åtanke men bedömningen är att analysen trots detta kan fånga upp huvudsakliga motiv och motsättningar som förekommer inom parlamentet, med anledning av det breda urvalet.

Ministerrådet som andra beslutande församling har heller inte uppnått en gemensam inställning till asylpakten, vilket gör det relevant att fånga upp skillnader gällande ståndpunkter och bakomliggande motiv hos medlemsstaterna. Vad gäller ministerrådet har relevant material från respektive medlemsstats politiska ledare inte kunnat identifieras. Valet har därför fallit på ett gemensamt producerat dokument, en lägesrapport om de viktigaste delarna i en europeisk migrations- och asylpolitik, som analyseras för att identifiera motiv utifrån ministerrådet som kollektiv. Materialet kompletteras med två grupper av medlemsstaters ståndpunkter, eftersom dessa grupper har en betydande roll i debatten om en gemensam asylpakt. *Visegradgruppen* (Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien) har offentliggjort sin ståndpunkt gällande förslaget om en gemensam asylpakt och så har även *MED5-gruppen* (Cypern, Italien, Spanien, Grekland och Malta) i ett pressmeddelande. Den första gruppen var motståndare till omfördelning av asylsökande under den pågående flyktingkrisen medan den andra gruppen belastades kraftigt i och med sin geografiska placering vid EU:s yttre gräns närmast länder där de stora flyktingströmmarna har sitt ursprung. Bedömningen är därför att intressekonflikten inom ministerrådet kan representeras av motpolerna för de nationella intressena i debatten om den gemensamma asyl- och migrationspolitiken, och de ministrar som tagit fram dokumenten får anses representera grupperna. Ett bredare urval av aktörer hade varit önskvärd för en mer nyanserad bild av de förekommande motiven. Syftet är dock inte att fånga upp samtliga förekommande motiv och med anledning av studiens begränsade tid och omfattning får dessa aktörer anses representera de mest relevanta motiven.

4.3 Material

Materialet har till viss del presenterats under föregående rubrik. Materialet utgörs dels av text, dels av inspelade debatter. Här följer en sammanställning av det material som

kommer utgöra grund för studiens analys. Dokumentet ”Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt” (kommissionen, 2020a) är producerat av kommissionen som institution och offentliggjordes i samband med att förslaget om en EU-gemensam asylpakt lades fram. Ministerrådet offentliggjorde år 2020 ”Presidency progress report on the key elements of a European Migration and Asylum policy and the way forward” (ministerrådet, 2020), som är en lägesrapport om de viktigaste delarna i en europeisk migrations- och asylpolitik. De offentliga meddelandena ”New Pact on Migration and Asylum – Joint position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia and Slovenia” (Visegradgruppen, 2020) samt ”Common statement of the Inter-Ministerial Meeting MED5” (MED5-gruppen, 2021) representerar grupperingarna av medlemsstaters ståndpunkter och motiv i den politiska debatten. Dessutom analyseras ett digitalt panelsamtal om den gemensamma asylpakten (Europaparlamentet Sverige, 2020) där såväl partigruppsföreträdarnas ståndpunkter som Kristian Danielsson i egenskap av chef över kommissionens representation i Sverige framkommer. Ursula von der Leyens uttalanden i samband med att kommissionen presenterade förslaget om en gemensam asylpakt (kommissionen, 2020b) är också en del av det empiriska materialet.

4.4 Förhandsdefinierade motiv

En motivanalytisk undersökning kan arbeta förutsättningslöst eller med förhandsdefinierade motiv (Esaiasson et al., 2017, s. 303). Fördelen med den förstnämnda varianten är att analysen kan upptäcka motiv som annars faller utanför analysen. Samtidigt underlättar förhandsdefinierade motiv en systematisk genomgång av materialet som tar fram relevant information för studiens syfte och frågeställning. Det motiverar att undersökningen genomförs med förhandsdefinierade motiv. Dessa förhandsdefinitioner tas fram utifrån en snabb granskning av det material som ska studeras (Esaiasson et al., 2017, s. 303), mot bakgrund av det teoretiska ramverket.

I den överblickliga granskningen av det empiriska materialet framgår att det förekommer såväl motiv som berör EU som helhet och nationella intressen. Dessutom kan det identifieras motiv som snarare berör normer och värderingar. En kartläggning av dessa tre kategorier bedöms utgöra en god grund för att utifrån det teoretiska ramverket skapa förståelse för den politiska debatten kring en gemensam asylpakt. De förhandsdefinierade motiven utgörs därför av:

- *Politiska motiv för EU som helhet*: motiv som baseras på politiska krav och lösningar på funktionella problem i EU.
- *Nationella intressen*: motiv som syftar till att skydda nationella intressen som makt och suveränitet men även andra faktorer som nationell kultur, ekonomi och trygghet.
- *Försvara gemensamma värderingar och normer*: motiv som syftar till att försvara europeiska normer och värderingar.

4.5 Värdering och rangordning

När indikatorerna definierats behöver de värderas för att kunna visa att motivet faktiskt funnits med i aktörens medvetna övervägande (Esaiasson et al., 2017, s. 308). De funna motiven behöver därmed genomlysas med hjälp av verktygen tendenskriteriet, oberoendekriteriet och samtidighetskriteriet. Tendenskriteriet utgörs av omständigheterna till motivuttalandet – hur trovärdig är den som uttalat sig? Vilket syfte hade denne med uttalandet? För vem har uttalandet gjorts? (Esaiasson et al., 2017, s. 309). Oberoendekriteriet innebär en granskning av vem som uttalat sig, en beslutsfattare eller en betraktare? Första- eller andrahandsinformation? (Esaiasson et al., 2017, s. 309). Samtidighetskriteriet omfattar risken för efterhandskonstruktioner (Esaiasson et al., 2017, s. 310). Eftersom den politiska debatten som studeras är högst aktuell i nuläget föreligger dock inte risk för efterhandskonstruktioner. Aktörens uttrycksformer kan tala för dennes egna rangordning av motiv, vilket kan analyseras genom att studera frekvens, placering, rubriksättningar av motiveringar i text och även stabilitet över tid (Esaiasson et al., 2017, s. 310–311). Dessa utgångspunkter kommer att finnas med vid analysen av materialet.

4.6 Metoddiskussion

Det finns en viss osäkerhet i motivanalytiska metoder eftersom de syftar till att kartlägga aktörens medvetna överväganden inför beslut, vilket inte är observerbart utan snarare en mental process hos aktören. Det gör det svårt att helt säkerställa varför denne agerar på ett visst sätt (Esaiasson et al., 2017, s. 300–301). Värt att notera är att motiven som identifieras inte nödvändigtvis måste vara sakligt välgrundade, utan det som kartläggs är det som identifieras som aktörens medvetna övervägande (Esaiasson et al., 2017, s. 301). Att genomföra intervjuer med representanter från berörda aktörer skulle kunna vara ett alternativ för att tydligare fastställa medvetna överväganden. Det är dock inte

genomförbart med hänsyn till studiens begränsade omfattning. Däremot omfattar undersökningen till stor del material där enskilda representanter tydligt uttrycker motiveringar till sin inställning till den gemensamma asylpakten genom panelsamtal och debatt. Textdokumenten som analyseras bedöms också ha ett användbart innehåll eftersom de framställts i syfte att förmedla aktörernas egna ståndpunkter.

En annan problematik i en motivanalys är att tolkningen av motiven kan uppfattas olika vilket kan leda till bristande validitet. För att undvika det redogörs analysens motivindikatorer och analysram för utförligt, likväl som resonemanget i analys och slutsatser så att läsaren förstår hur motiven definierats. Genom dessa redogörelser ämnar studien uppnå en hög transparens och tillförlitlighet, men också undvika etiska problem som skulle kunna uppstå om en aktör påtalar att det motiv som framkommit i den här analysen inte alls utgjorde aktörens medvetna övervägande. Det kan också ifrågasättas huruvida en motivanalys är representativ för andra situationer. Kritik har framförts om att kvalitativa forskningsresultat är svåra att generalisera (Bryman, 2016, s. 484). Bryman menar dock att resultat från kvalitativ forskning ska generaliseras till teorin snarare än statistiska kriterier (2016, s. 485). Utformningen av den här studien gör den till en teorikonsumerande studie med fallet i centrum. Därmed är det viktiga inte att resultaten kan generaliseras till andra sammanhang, utan det viktiga är att pröva hur teorin kan förklara fallet (Esaiasson et al., 2017, s. 89).

Andra möjliga tillvägagångssätt som har övervägts inför studien är en smalare genomlysning av någon av aktörerna, exempelvis fokus på enskilda partigrupper eller enbart debatten inom parlamentet. Bedömningen är dock att en bredare analys som får med aspekter från såväl initiativtagaren som lagstiftarna kan ge en mer nyanserad analys av de motiv som framkommer i debatten, vilket bidrar till en ökad trovärdighet för resultatet utifrån ett perspektiv om hur den europeiska integrationen kan förstås. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att undersöka aktörernas argument i en argumentationsanalys i stället för att söka efter motiv i en motivanalys. Med hänsyn till studiens syfte anses dock en motivanalys kunna ge ett bättre svar då sökandet efter medvetna överväganden bedöms ge ett bättre underlag för att förstå den politiska debatten än uttalade argument som kan tänkas bestå av mer kortsiktiga eller ogenomtänkta mål och kanske lämpar sig bättre för en annan typ av syfte.

5. Bakgrund

5.1 Asyl- och migrationspolitiken i EU

Visionen om en gemensam europeisk asylpolitik är inte något nytt. Politikområdet asyl och migration uppstod i EU 1993, inledningsvis som en konsekvens av behovet att kontrollera tredjelandsmedborgare som befann sig i EU:s område i och med den fria rörligheten. Till en början var det ett mellanstatligt samarbete, men i samband med Amsterdamfördraget 1999 flyttades asyl, gränskontroller, viserings- och migrationsfrågor till den första överstatliga pelaren enligt den dåvarande strukturen i EU (Parkhouse, 2016, s. 176). Samtidigt inleddes uppbyggnaden av ett gemensamt asylsystem i EU (Europaportalen, 2013). I samband med Tammerforsprogrammet 2000–2005 startades arbetet med det gemensamma europeiska asylsystemet *Common European Asylum System* (CEAS) som syftade till att harmonisera medlemsstaternas asylsystem (Parkhouse, 2016, s. 177). Förhandlingarna blev sedan långdragna på grund av medlemsstaternas och parlamentets svårigheter att komma överens om genomförandet. I och med Lissabonfördraget 2009 kategoriserades asylpolitiken som delad befogenhet, vilket innebär att såväl EU som medlemsländerna individuellt kan lagstifta inom asylpolitiken. Det gör att EU kan lagstifta inom stora delar av området men endast under förutsättning att det respekterar medlemsstaternas egna regleringar (Parkhouse, 2016, s. 178).

År 2013 röstades slutligen ett EU-gemensamt asylpaket igenom i parlamentet. Det nya asylpaketet innebar att tre direktiv infördes:

- *Asylprocedurdirektivet:* Fastställer handläggningen av asylärenden och asylsökandens rättigheter.
- *Mottagandedirektivet:* Fastställer miniminormer för mottagande av asylsökande inklusive regler om bosättning, skolgång, arbete och sjukvård.
- *Skyddsdirektivet:* Beskriver vem som är flykting eller skyddsbehövande.

(Migrationsverket, u.å.).

Dessutom infördes två förordningar:

- *Eurodacförordningen:* Är en databas med fingeravtryck på alla asylsökande som är över 14 år, och får användas av medlemsstaternas myndigheter i asyl- och brottsärenden.

- *Dublinförordningen:* Fastställer kriterier för avgörandet av vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan. (Europaportalen, 2013). Dublinförordningen innebär att den asylsökande inte kan välja i vilket land i Europa den ska söka asyl, utan första säkra land är ansvarig för prövning av asylansökan, alternativt det EU-land som beviljat visum för inresa. Det innebär också att det inte är möjligt att få asylansökan prövad i ett EU-land och sedan försöka i ett annat EU-land. Utöver EU:s medlemsstater omfattas även Storbritannien, Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein av Dublinförordningen (Migrationsverket, u.å.).

5.2 Flyktingkrisen

Att Dublinförordningen ska fungera väl bygger på att direktiven införlivas i alla medlemsstater så att EU:s asylmottagande är likvärdigt. Skyddsdirektivet skulle införlivas i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast i december 2013 medan Asylprocedur- och Mottagningsdirektivet skulle införlivas senast i juli 2015. Kommissionen rapporterade dock i februari 2016 att ett flertal medlemsstater inte införlivat direktiven alls eller inte klarat av att införliva dem fullt ut (Eriksson, 2016). När stora mängder asylsökande kom till EU under flyktingkrisen år 2015 och 2016 uppvisade det gemensamma asylsystemet stora brister. De stora skillnaderna i medlemsstaternas mottagande av asylsökande ledde till att asylsökande sökte sig till specifika länder. Till följd av den hårda belastningen valde flera medlemsstater att ignorera Dublinförordningen vilket i sin tur ledde till att medlemsstater stängde sina gränser för att inte överbelastas av stora mängder asylsökande. Som akut åtgärd beslutades att asylsökande som bedömdes ha rätt till skydd i EU skulle omfördelas från tungt belastade medlemsstater till mindre belastade medlemsstater, men alla medlemsstater var inte beredda att delta i det systemet (Apap et al., 2019, s. 3). År 2016 lade kommissionen fram ett förslag om ett reformerat Dublin-system, som syftade till en jämnare och effektivare fördelning av asylsökande. Parlamentet lämnade ett motförslag i november 2017 och inledde förhandlingar med medlemsstaternas regeringar för att reformera Dublinsystemet. EU-medlemsländerna har dock inte kunnat enas. Ledamöterna i parlamentet kritiserade år 2018 starkt ministerrådets oförmåga att hitta lösningar (Europaparlamentet, 2018).

5.3 En gemensam asylpakt

Under september 2020 lade kommissionen fram det reviderade förslaget om en gemensam asylpakt som syftar till att fastställa gemensamma miniminormer för behandling av alla asylsökande och asylansökningar i EU, men också en revision av Dublinförordningen och obligatorisk solidaritet genom en särskild solidaritetmekanism. Förslaget skickades till lagstiftarna i parlamentet och medlemsländerna i ministerrådet, varav den senare har befogenhet att fatta beslut om kvalificerad majoritet, men man försöker att uppnå en överenskommelse som alla står bakom (Europaportalen, 2021). Syftet är att vända förhandlingarna som inte kommit någonstans sedan flyktingkrisen ägde rum. Med det försöker man uppnå en högre nivå av ansvar och solidaritet hos medlemsstaterna (Europaparlamentet, u.å.) Den föreslagna gemensamma asylpakten innebär i korthet följande:

- *Gemensamt asylförfarande*: Skyddsdirektivet ersätts med en förordning för att inrätta ett gemensamt förfarande för internationellt skydd. Det ska förenkla och harmonisera medlemsstaternas asylförfarande vilket ger en effektivare och säkrare asylprocess. Medlemsstaterna ska dessutom ha gemensamma kriterier för vilka personer som har behov av internationellt skydd och erbjudas likvärdiga rättigheter i alla medlemsstater (Europeiska rådet, u.å,).

- *Ökat fokus på gränsförfarande*: Snabbt fastställande av asylsökandes status vid ankomst till EU genom att införa en ny screening som syftar till identifiering, hälso- och säkerhetskontroll. Screeningen kan göras vid ankomst eller före inresa i EU. Ett presumtivt negativt beslut innebär att asylförfarandet sker vid EU:s gräns. Ett presumtivt positivt beslut innebär ett normalt asylförfarande. Dessutom ska förvaltningen av EU:s yttre gräns förstärkas genom en permanent europeisk gräns- och kustbevakningskår och modernisering av gräns- och migrationsrelaterade it-system (Europeiska kommissionen, u.å.). Eurodac utvidgas genom att fler personer kan registreras och mer information kan sparas (Europaparlamentet, u.å.).

- *Effektivare återvändande*: Vid avslag på asylansökan ska återvändandet ske snabbare genom nya verktyg i form av mer stöd från Frontex (EU:s gemensamma gräns- och kustbevakningsbyrå), inrättande av en EU-samordnare och nätverk för

återvändande samt en strategi för återvändande och återanpassning i ursprungsländerna (kommissionen, u.å.).

- *Internationella partnerskap*: Ökat fokus på partnerskap med tredjeländer som bland annat syftar till ett förbättrat återvändande i ursprungsländerna men också att skapa lagliga migrationsvägar, förstärkt vidarebosättning, ökat stöd och nya jobbmöjligheter i närmiljön i ursprungsländerna (kommissionen, u.å.).

- *Rättsliga garantier:* Den befintliga byrån för stöd till asylfrågor *European Asylum Support Office* (EASO) ersätts av en EU-gemensam asylbyrå som effektivare kan säkerställa och övervaka samstämmigheten i medlemsstaternas system, med hjälp av kommissionen. Tillsammans med Frontex och EU:s byrå för grundläggande rättigheter utgör det en förbättrad oberoende övervakningsmekanism för att säkerställa att grundläggande rättigheter respekteras (kommissionen, u.å.).

- *Nya regler om ansvar för prövning av asylansökan*: Dublinförordningen ersätts av en asyl- och migrationsförordning som omfattar nya kriterier och ett effektivare fastställande av vilket land som ansvarar för asylansökan. Asylsökande som utbildat sig och har examensbevis från ett medlemsland ska få sin ansökan prövad i det landet. Asylsökande som har syskon bosatta i ett medlemsland ska få sin ansökan prövad där. Dessutom syftar de nya reglerna till att förhindra att asylsökanden avviker från pågående asylförfarande (kommissionen, u.å.). Förslaget ska också säkerställa en rättvis ansvarsfördelning genom EU:s medlemsländer (Europeiska rådet, u.å,).

- *Effektiv solidaritet*: Solidariteten är frivillig och bygger på omfördelning av asylsökande alternativt övertag av ansvar för personer som inte har rätt att stanna i EU. Om situationen inte är akut gäller frivillig solidaritet utifrån en årlig behovsprognos. Om det inte räcker till ska kommissionen sammankalla ett solidaritetsforum. Om det inte räcker till ska kommissionen anta en rättsakt som ålägger medlemsstaterna att ta emot omfördelning av asylsökande eller andra åtgärder (kommissionen, u.å.).

- *Krissituationer*: Solidaritetsmekanismen är ett verktyg i ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna. Medlemsstater under stort tryck ska kunna få stöd av andra medlemsstater, som då är skyldiga att hjälpa till. Det kan ske genom omfördelning, att bistå med resurser eller att överta ansvar för återvändande vid avslag på asylansökan. Kommissionen kan på eget initiativ eller på begäran fastställa krissituationer i nationella system. Kommissionen fastställer sedan på vilket sätt andra medlemsstater behöver stötta det berörda landet. Medlemsstaterna får själva avgöra hur de hjälper till utifrån sin skäliga andel, vilken räknas ut genom 50% av BNP och 50% baserat på folkmängd (kommissionen, u.å.).

- *Kvalificerad arbetskraft*: En EU-talangpool som syftar till att matcha kvalificerade arbetstagare som vill flytta till EU med de behov som finns på EU:s arbetsmarknad. Reform av EU:s blåkortsdirektiv för att locka arbetstagare som behövs i EU (kommissionen, u.å.).

Delar av asylpakten har varit möjliga att genomföra. EU:s långtidsbudget för 2021–2027 med ökat stöd på migrationsområdet godkändes av parlamentet i december 2020. Ett system för laglig migration som syftar till att locka högkvalificerade arbetstagare nådde en överenskommelse i maj 2021. EU-ländernas ledare enades i juni 2021 om att intensifiera partnerskap med ursprungs- och transitländer. Ministerrådet och parlamentet enades i juni 2021 om att omvandla EASO till en asylbyrå, förordningen antogs i december 2021 (Europeiska rådet, u.å,). Fullständiga överenskommelser saknas vad gäller gränsförfaranden och återvändande av personer som inte har rätt att vistas i EU, men framför allt är den föreslagna solidaritetsmekanismen en del där förhandlingarna hittills inte lett till några lösningar.

6. Analys och resultat

I det här avsnittet identifieras aktörernas ståndpunkter och bakomliggande motiv. Motivanalysen vägleds av de förhandsdefinierade motiven *politiska motiv för EU som helhet*, *nationella intressen*, samt *försvara gemensamma värderingar och normer*. Avsnittet delas utifrån aktörerna inom de institutioner som analyseras - kommissionen som lagt fram förslaget om en gemensam asylpakt, de aktörer som representeras i parlamentet, samt de aktörer som representeras i ministerrådet. Detta för att tydliggöra skillnader inom respektive institution som initiativtagare respektive beslutande församlingar. Därefter sammanställs de identifierade motiven i en kartläggning som genomlyses utifrån det teoretiska ramverket för studien.

6.1 Ståndpunkter och motiv hos kommissionen

Kommissionen är den institution som lagt fram förslaget om en EU-gemensam asylpakt. Dokumentet ”Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt”, Ursula von der Leyens uttalande i samband med förslaget samt uttalanden från Kristian Danielsson, chef över kommissionens representation i Sverige utgör grunden för den här delen av analysen.

Kommissionens meddelande inleds med ett citat från ordförande Ursula von der Leyens tal om tillståndet i unionen 2020, som tyder på att målet med asylpakten är att skapa en obligatorisk och naturlig solidaritet gällande ansvarsfördelningen mellan medlemsstater, som genomsyras av gemensamma normer och värderingar.

> ”Vi kommer att ha ett mänskligt och humanitärt förhållningssätt. Man kan inte välja bort att rädda liv till havs. Och de länder som fullgör sina rättsliga och moraliska plikter, eller som är mer utsatta än andra, måste kunna lita på solidariteten hos hela Europeiska unionen… alla måste ta sitt ansvar här” (kommissionen, 2020a)

Återkommande i dokumentet uttrycks målsättningar om att säkerställa gemensamt proportionerligt ansvar och solidaritet mellan medlemsstater, men även att man vill stärka såväl förtroendet mellan medlemsstater, förtroende från EU-medborgare och förtroende för EU:s migrationspolitik globalt. Asylpakten beskrivs kunna jämna ut skillnader mellan medlemsstaternas omständigheter och resurser och därmed främja ömsesidig tillit

(kommissionen, 2020a). Det framgår också att den gemensamma asylpakten ska genom ett stabilt system stärka tilltron till EU-politiken (kommissionen, 2020a). EU:s värderingar och trovärdighet är återkommande inslag och det ska ske genom en betydligt mer överstatlig kontroll för att stärka tilliten mellan medlemsstater.

> ”På grund av medlemsstaternas ömsesidiga beroende är det absolut nödvändigt att säkerställa att genomförandet på lokalnivå blir fullständigt, genomsiktligt och konsekvent” (kommissionen, 2020a)

Ståndpunkterna bekräftas också av ordförande Ursula von der Leyens uttalanden som genomsyras av det faktum att ”många legitima intressen måste bringas i balans” och målsättningen för EU att leva upp till ”våra” värderingar (kommissionen, 2020b). Kristian Danielsson, chef över kommissionens representation i Sverige, menar att en gemensam politik inom asyl- och migration är nödvändigt eftersom migration är en naturlig del av Europa och behöver hanteras gemensamt (Europaparlamentet Sverige, 2020). Vidare påtalar han att asylförfarandet ska vara effektivt, förutsägbart och trovärdigt och medlemsstaternas samarbete ska fungera bättre med förtroende för varandras gränskontroller (Europaparlamentet Sverige, 2020). Förtroende och trovärdighet är ständigt återkommande begrepp. Ursula von der Leyen framför budskapet att ”We all share the benefits, we all share the burden” (kommissionen, 2020b) som förtydligar hur kommissionen ser det ömsesidiga beroendet mellan medlemsstater som nödvändigt för ett fungerande EU. Det framgår tydligt att asylpakten ska erbjuda en enhetlig, rättvis asylstrategi som accepteras av alla medlemsstater.

> ”It is not a question whether Member States should support with solidarity and contributions, but how they should do it” (kommissionen, 2020b)

Representanterna för kommissionen förmedlar ett entydigt budskap – migration kommer alltid finnas och måste hanteras gemensamt inom EU på grund av medlemsstaternas ömsesidiga beroende. Systemet måste bygga på förtroende och trovärdighet såväl mellan medlemsstater som från EU-medborgare.

Så hur kan motiven bakom dessa ståndpunkter identifieras? Kristian Danielsson menar att tre grundläggande ting ligger bakom kommissionens förslag om en EU-gemensam asylpakt: Europa ska värna asylrätten eftersom det är en grundläggande del i att vara europé. Alla medlemsstater ska ta proportionerligt ansvar. Alla medlemsstater ska bidra till solidariteten (Europaparlamentet Sverige, 2020). Därefter påtalar han att man vill med detta skapa förtroende från medborgarna för politiken, förtroende mellan medlemsländer, men även förtroende från asylsökande att de får en rättvis behandling (Europaparlamentet Sverige, 2020). Det handlar alltså om vad det innebär att vara europé – och vilka värderingar som är gemensamma, men också hur EU betraktas av omvärlden:

> ”Det får inte bli så att framtidens migrationspakt leder till att den grundläggande rätten till asyl, som en del av Europas åtaganden, ifrågasätts” (Europaparlamentet Sverige, 2020)

Vidare framkommer att det finns kryphål i det befintliga systemet som gör att förtroendet inte är som det borde (Europaparlamentet Sverige, 2020), vilket talar för att ett motiv för en gemensam asylpakt är behovet av en politik som inte går att utnyttja för missbruk av det som är ”gemensamt”. I kommissionens meddelande framgår att migrationen måste normaliseras ”baserat på europeiska värderingar och internationell lagstiftning” (kommissionen, 2020a). Efter behovet av detta påtalas återkommande och kraftfullt kan det identifieras som en avsaknad eller brist på solidaritet mellan medlemsstater och en svag europeisk ”vi”-känsla, vilket skulle kunna utgöra ett hot för EU som helhet.

I kommissionens meddelande framgår också att de politiska kraven om fri rörlighet inom Schengen, skydd av grundläggande rättigheter, säkerhet och åtgärd av kompetensbrister kräver att migrationspolitiken är mer effektiv (kommissionen, 2020a). Man uttrycker därmed att politiska krav motiverar en effektiv gemensam asylpolitik. Detta är återkommande i dokumentet då det beskrivs hur flyktingkrisen avslöjade brister och olikheter mellan medlemsstater som i sin tur tydliggjorde hur varje handling har en inverkan på andra. Tänkbart motiv är den nuvarande ojämlikheten och bristande tilliten medlemsstater emellan. Det framkommer även senare i dokumentet genom beskrivningen

> ”Inkonsekvenser mellan nationella asyl- och återvändandesystem samt brister i genomförandet har blottlagt ineffektivitet och gett upphov till farhågor om rättviseaspekten.” (kommissionen, 2020a).

Det beskrivs hur den gemensamma asylpakten ska erbjuda säkerhet, tydlighet och värdighet till människor som anländer till EU och dessutom stärka européernas tilltro till en effektiv och human hantering ”i enlighet med våra värderingar” (kommissionen, 2020a). Att reparera ett bristande förtroende för EU som helhet hos EU-medborgare och medlemsstater är ett tänkbart motiv.

Sammanfattningsvis har kommissionens ståndpunkter definierats som att en gemensam asylstrategi är nödvändig på grund av medlemsstaternas ömsesidiga beroende och vikten av förtroende och trovärdighet för EU:s politik, såväl internt som externt. Det framkommer att politiska krav gällande fria rörligheten inom EU kräver en gemensam asylstrategi, funktionella problem som upptäcktes under flyktingkrisen behöver lösas samt att EU som helhet behöver återupprätta förlorat förtroende och tillit såväl internt som externt, eftersom splittringen i asyl- och migrationspolitiken är omfattande. Det sistnämnda förstärks av Ursula von der Leyens uttalande ”Together we have to show that Europe manages migration in a humane and effective way” (kommissionen, 2020b). Samtliga identifierade motiv kan placeras under den förhandsdefinierade kategorin *politiska motiv för EU som helhet*. Det identifierades inte några motiv som kan kategoriseras *nationella intressen* eller *försvara gemensamma värderingar och normer*.

6.2 Ståndpunkter och motiv hos aktörer i parlamentet

Den här delen av analysen fokuserar på partigrupper i parlamentet. Syftet är att kunna kartlägga existerande ståndpunkter och motiv bland partigrupper eftersom en överskådlig jämförelse kan framhäva skillnader inom parlamentet och tydliggöra orsakerna till att man ännu inte uppnått en fullständig överenskommelse. Det empiriska materialet för den här delen av analysen utgörs av ett digitalt panelsamtal i där representanter från flera partigrupper i parlamentet debatterade förslaget om en EU-gemensam asylpakt.

Gröna gruppen i parlamentet representeras av Alice Bah Kunkhe, som under debatten förmedlar att solidaritet handlar om människorna som behöver solidaritet, inte solidaritet

mellan medlemsstater. Gröna gruppen kritiserar att asylpakten lägger stor vikt vid tredjelandsavtal och därmed lägger Europas asylpolitik i händerna på auktoritära ledare utanför Europa. Vidare framförs att det aldrig kommer kompromissas om mänskliga rättigheter och asylrätten, utan fokus bör i stället vara medmänsklighet och solidaritet framför återvändande och att hålla människor borta (Europaparlamentet Sverige, 2020). Gröna gruppens ståndpunkter i frågan om en gemensam asylstrategi kan därmed definieras som att en EU-gemensam asylstrategi ska vara inkluderande, värna mänskliga rättigheter, asylrätt och medmänsklighet. Motiven kan identifieras som ideologiska snarare än strategiska, och tyder på visioner om EU:s identitet – vilket slags Europa vi ska vara och vilka värderingar och normer som ska prägla politiken.

Den kristdemokratiska och konservativa ECR-gruppen i parlamentet representeras i debatten av Charlie Weimers. Här framkommer att EU:s asyl- och migrationsstrategi måste fokusera på att individer som inte har rätt att vistas i Europa ska återvända. Det framkommer att partigruppen är motståndare till förslag om obligatorisk omfördelning eftersom det berövar medlemsländerna makten över asylpolitiken. Dessutom framhävs att Europas kulturella, ekonomiska och trygghetsmässiga intressen inte har beaktats i förslaget om en gemensam asylpakt. Förslaget skulle dessutom innebära att redan hårt belastade medlemsstater som Sverige kommer tvingas ta ännu större ansvar genom omfördelningsmekanismerna. ECR-gruppen förespråkar en stark förstalandsprincip och utökade identitetskontroller, medan medlemsstaterna ska få bestämma över migrationen själva (Europaparlamentet Sverige, 2020). Här kan tydligt identifieras att ståndpunkten är en önskan om mer exkluderande asyl- och migrationsstrategi med fokus på återvändande och nationers självbestämmande. Motiven som kan identifieras är rädsla för att förlora nationell suveränitet, kulturella traditioner, ekonomiska intressen och trygghet.

Europeiska enade vänster representeras av Malin Björk, som påtalar att Europa, som världens rikaste kontinent, kan samarbeta i en gemensam asyl-och migrationspolitik som bygger på mänskliga rättigheter och internationell asylrätt. Partigruppen anser att förslaget som en gemensam asylpakt är undermåligt eftersom det är rättsosäkert och fortfarande bygger på att första land är ansvarigt i störst utsträckning. Det har också för stort fokus på återvändande och det anses vara en eftergift till politiska ledare som Orbán. Vidare påtalas att det är oroväckande hur partigrupper anpassar sig till länder som Ungern och Polen som

inte står upp för demokrati och mänskliga rättigheter (Europaparlamentet Sverige, 2020). Europeiska enade vänsters ståndpunkter framkommer som att de anser en gemensam asylstrategi vara nödvändigt för att skydda europeiska normer och värderingar. Motiven bakom identifieras som försvar av demokrati och mänskliga rättigheter samt att inte anpassa EU:s politik till högerpopulism.

Den liberala Renew-gruppen representeras i debatten av Abir Al Sahlani. Här framkommer att man anser EU:s migrationspolitik ha förflyttats till yttersta högern och att det är problematiskt att extrema länder kunnat stoppa förhandlingar om asylpolitiken, vilket återkommer flera gånger under panelsamtalet. Renew-gruppen är för en gemensam, europeisk, hållbar, förutsägbar och långsiktig politik med medmänsklighet och rättssäkerhet (Europaparlamentet Sverige, 2020). Partigruppens ståndpunkter är positiv till en EU-gemensam asylpolitik men enbart under förutsättningen att den inte ger efter för extrema länder som stoppar förhandlingarna. De motiv som kan identifieras bygger på att försvara gemensamma värderingar och förhållningssätt i Europa.

EPP-gruppen representeras av Tomas Tobé, som påtalar att asyl- och migrationspolitiken i såväl Sverige som på europeisk nivå måste bli mycket mer ordnad och politiska låsningar måste lösas då ett antal medlemsländer bär alldeles för stort ansvar. Återkommande tas upp att en ordnad migrationspolitik är nödvändig, och att även om svenskt intresse är relevant så måste allt ses utifrån att få en hållbar europeisk invandringspolitik. Vidare påtalas att den stora utmaningen efter flera års misslyckanden i Europapolitiken handlar om att nå en överenskommelse mellan medlemsstaterna och det kan uppnås genom att hitta olika sätt för olika medlemsstater att bidra till den gemensamma europeiska migrationspolitiken (Europaparlamentet Sverige, 2020). Partigruppens ståndpunkt framstår som att en EU-gemensam asylstrategi är nödvändig för att lösa de problem som finns och att man är flexibel med utformningen av solidariteten mellan medlemsstater. Motiven kan identifieras som byggd på intressen för Europa som helhet i att lösa politiska låsningar. Men det kan också bygga på behovet för den egna nationen att finna lösningar som minskar den politiska låsningen, eftersom en överenskommelse kan leda till minskad belastning för den egna nationen.

Sammantaget kunde det identifieras ett antal olika ståndpunkter och motiv bland partigrupper i parlamentet. Det framkommer ståndpunkter om en inkluderande asylstrategi som värnar mänskliga rättigheter som viktigast för en EU-gemensam asylpakt, medan andra ser ett ökat EU-gemensamt fokus på återvändande men bibehållen nationell makt över migrationen. Det finns också ståndpunkter om att skydd av europeiska normer och värderingar står högst på agendan för en gemensam asylstrategi, medan andra ser en lösning mot den politiska låsningen i asylpolitiken som viktigast. Motiven som identifieras kan till stor del anses vara ideologiska snarare än strategiska. Det handlar om motiv som bygger på vilket slags Europa som önskas – vilka värderingar och normer som ska prägla EU:s politik. Dels identifieras motiv som baseras på att stå upp för mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, dels principer om att inte anpassa sig till högerpolitiken och skydda demokratin. Dessa motiv kategoriseras i analysen under *politiska motiv för EU som helhet*. Dessutom identifieras motiv om ett samarbete som baseras på att försvara nationell makt och suveränitet och bevara kulturella, ekonomiska och trygghetsmässiga intressen hos medlemsstaterna, vilket kan kategoriseras under *nationella intressen.* Utöver dessa motiv kan det också identifieras motiv som baseras på Europas intressen i sin helhet, att uppnå överenskommelser och enas i politiken, vilket kategoriseras under *försvara gemensamma värderingar och normer*.

6.3 Ståndpunkter och motiv hos aktörer i ministerrådet

Ministerrådet som andra beslutande församling har heller inte uppnått en gemensam inställning till asylpakten, vilket gör det relevant att fånga upp skillnader gällande ståndpunkter och bakomliggande motiv hos medlemsstaterna. Den här delen av analysen fokuserar dels på om gemensamma ståndpunkter och motiv hos aktörer i ministerrådet kan identifieras genom analys av rapporten ”Precidency progress report on the key elements of a European Migration and Asylum policy and the way forward”, dels genom analys av ståndpunkter och bakomliggande motiv hos de två grupperna av medlemsländer, Visegradgruppen och MED5-gruppen. Båda grupperna har offentliggjort sin inställning i dokument framtaget av ministrar från medlemsstaterna.

I ministerrådets gemensamma rapport framgår att behovet av en reformerad europeisk asyl- och migrationsstrategi är starkt eftersom EU:s alla medlemsstater påverkas av

migrationsflöden. Det framträder också att EU:s politik behöver förtroende såväl internt som externt,

> ”The European Union must improve its ability to prevent irregular migration towards the EU and send out a strong joined signal of managed and orderly managed migration towards the EU’s own citizens as well ass towards the rest of the world” (Ministerrådet, 2020, s. 1)

Dokumentet fokuserar främst på att stärka den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik, genom stärkta partnerskap och samarbeten med tredjeländer (Ministerrådet, 2020, s. 3). Dessutom läggs stor vikt vid ett fungerande system för personer som ska lämna Europa och prevention av missbruk av asylsystemet (Ministerrådet, 2020, s. 10). Det framgår att en effektiv implementering av återvändandedirektiv bör harmonisera nationella bestämmelser (Ministerrådet, 2020, s. 11). Dokumentet speglar också det inre behovet av förtroende för EU:s politik genom att beskriva hur såväl säkerhet som den fria rörligheten i Schengenområdet riskeras om det saknas ett välfungerande system (Ministerrådet, 2020, s. 6). Den fria rörligheten kräver ett återuppbyggt förtroende hos såväl EU-medborgare som medlemsstater för att fungera väl (Ministerrådet, 2020, s. 6). Det framgår också att ett starkt styrningssystem är en nödvändig förutsättning för att åstadkomma ett hållbart asylsystem (Ministerrådet, 2020, s. 3).

De målsättningar och ståndpunkter som kan utläsas av dokumentet bygger på att man vill ha ett rättvist och fungerande system med fokus på den externa dimensionen i form av partnerskap med tredjeländer och fokus på återvändande av personer som inte har rätt att vistas i EU. Det framgår att man vill finna lösningar som syftar till en ökad solidaritet mellan medlemsländer, men det är inte tydligt vilka medvetna överväganden som ligger bakom detta,

> ”The core elements of solidarity and fair sharing of responsibility amongst all Member States, as well as the balance between those elements and the corresponding obligations for the Member States … must be discussed

> together with a view to a compromise that takes into account the concerns of all Member States” (Ministerrådet, 2020, s. 2),

Frågan om solidaritet och ansvar tas visserligen upp i dokumentet, men mycket kort och motiv som grundas på de begreppen är svåra att identifiera. Det finns tecken som talar för att motiven bakom ministerrådets samlade syn på en gemensam asylpolitik handlar om att signalera ett stabilt och enat EU inför omvärlden,

> ”Managed and orderly migration at the external borders of the EU sends a clear signal to the rest of the world that Europe has a strong common migration and asylum policy…” (Ministerrådet, 2020, s. 6)

Ett gemensamt motiv kan därmed utgöras av behovet att stärka förtroendet för EU:s politik från såväl EU-medborgare som medlemsstater, men också i det globala perspektivet ska EU framstå som stabilt och enat. Att motiven är svåridentifierade generellt kan mycket väl bero på att ministerrådet är långt ifrån enat i frågan om en gemensam asylpakt och man därför i dokumentet fokuserar på de delar där åsikterna överensstämmer mellan medlemsstaternas ministrar. Möjligtvis kan analysen av Visegradgruppen och MED5-gruppen ge ytterligare svar på vilka motiv som ligger bakom en gemensam asylstrategi.

Visegradgruppen (Polen, Ungern, Slovakien, Tjeckien, Estland och Slovenien)

Visegradgruppen har formulerat sina ståndpunkter kring förslaget om en gemensam asylpakt i ett offentligt uttalande. Det framgår i dokumentet att Visegradgruppen ser att en gemensam asylstrategi förutsätter ett samarbete mellan medlemsstaterna.

> ”The Member States need to act together and develop a system which will be acceptable to all of them and feasible in practice.” (Visegradgruppen, 2020, s. 1)

Visegradgruppen ser det som viktigast att säkerställa stärkta yttre gränser och effektivt återvändande av personer som inte har rätt att stanna i EU. Fokus på den externa dimensionen ska leda till minskat antal asylsökande som söker sig till Europa (Visegradgruppen, 2020, s. 1). En målsättning är därmed att minska invandringen till

Europa. Vidare framgår i dokumentet att medlemsstaternas olika verktyg för partnerskap och återvändande kan samordnas på ett bättre sätt för att maximera effekterna, det finns därmed fördelar med ett europeiskt samarbete i asyl- och migrationspolitiken.

> ”Now it’s time to act in a coherent and coordinated way, with a vision of truly common EU policy.” (Visegradgruppen, 2020, s. 1)

Det framgår att den interna dimensionen av ett gemensamt asylsystem ska fokusera på effektivare procedurer och att förebygga missbruk av asylsystemen (Visegradgruppen, 2020, s. 2). Visegradgruppen skriver att omfördelningsmekanismer måste vara frivilliga och inte innebära åtgärder som kan äventyra medlemsstaternas suveränitet – Visegradgruppen ser hellre ett ökat fokus gällande återvändandepolitik och partnerskap med tredjeländer, samt möjligheten för varje nation att välja hur solidaritet mellan medlemsstater ska uttryckas (Visegradgruppen, 2020, s. 3). Ökad solidaritet ska alltså bygga på valfrihet och inte på tvång. Det framgår också då omfördelningsmekanismer diskuteras i dokumentet, där det framhävs att en omfördelningsmekanism baserad på siffror inte kommer att accepteras under några omständigheter (Visegradgruppen, 2020, s. 2). Visegradgruppen är tydliga med att man inte kommer ge efter för några tvingande solidaritetsmekanismer,

> ”There is no consensus to give to the Commission decision-making powers in this regard. Without political will of the Member States, solidarity will never be implemented properly in practice” (Visegradgruppen, 2020, s. 3)

Det kan därmed identifieras medvetna överväganden som förespråkar en gemensam asylstrategi. Den ska dock utformas på ett sätt som minskar invandring till Europa, ökar återvändande av personer som inte får stanna, och inte hotar den nationella makten och suveräniteten. Solidaritet mellan medlemsstater ska uttryckas genom valfrihet och samarbete kring partnerskap och återvändande, men inte hota nationell suveränitet,

> ”Member States must not be forced to implement any particular instruments that could be considered as violation of their sovereignty” (Visegradgruppen, 2020, s. 3)

Skydd av nationell makt och suveränitet kan identifieras som ett sammanfattande motiv bakom Visegradgruppens ståndpunkter gällande förslaget om en gemensam asylpakt. Det framstår tydligt att de ser ett europeiskt samarbete som nödvändigt men enbart i vissa frågor som berör skydd av den egna nationen. I frågor som riskerar förlust av suveränitet och makt är europeiskt samarbete inte aktuellt. Det speglas också i Polens premiärminister Andrzej Duda’s uttalande kring den föreslagna solidaritetsmekanismen:

> ”No dictate of the European Union, I believe, should ever force us to do so. We should never agree with that” (Koper, A., Reuters, 2020).

MED5-gruppen (Cypern, Italien, Malta, Spanien och Grekland)

MED5-gruppens pressmeddelande kring förslagen om en gemensam asylpakt syftar till att presentera ländernas ståndpunkt i frågan. Inledningsvis fokuserar dokumentet på behovet av solidaritet och gemensamt ansvar,

> ”We repeat our strong plea in favour of a needed true balance between solidarity and responsibility, as in its current format the Pact does not provide sufficient reassurances to the front-line Member States.” (MED5, 2020)

Stärkta partnerskap med tredjeländer för att effektivisera återvändande och minska illegal migration är i fokus, liksom stärkta gränser (MED5, 2020). Det framträder också ett starkt behov av en centralt hanterad europeisk återvändandemekanism som koordineras av kommissionen eftersom medlemsstaterna vid frontlinjen inte kan förväntas hantera migrationstrycket för hela unionen (MED5, 2020). Därmed identifieras en ståndpunkt om att ökad styrning är nödvändigt för en gemensam asylstrategi. I meddelandet framgår återkommande att en ökad obligatorisk solidaritet är MED5-gruppens mål med en gemensam asylstrategi, men även stärkta partnerskap med tredjeländer och stärkta yttre gränser samt ökad styrning av asyl- och migrationspolitik på EU-nivå. Det framgår i dokumentet att det finns ett behov av att garantera effektiv europeisk solidaritet mot asylsökande oavsett hur de anländer till Europa och det motiverar en automatisk omfördelningsmekanism (MED5, 2020). Motivet kan tolkas som att personer som söker asyl ska garanteras effektiv solidaritet, men fortsättningen tyder på att motivet snarare baseras på nationella intressen,

> ”The already disadvantageous situation of the front-line Member States will be further aggravated due to the proposed screening Regulation and the mandatory character of the projected border, asylum and return procedures” (MED5, 2020)

Motiven kan identifieras som behov av fördjupad överstatlig styrning för en jämnare ansvarsfördelning mellan medlemsstater, vilket baseras på medlemsstaternas nationella intressen. Fokus på förstärkning av gränsförfaranden och återvändanden tyder också motiv baserade på nationella intressen om minskad migration.

Sammantaget kan det konstateras att dokumentet från ministerrådet inte tydligt framgick medvetna bakomliggande överväganden. Det som motiv som identifierades är behovet av att stärka förtroendet för EU:s politik såväl internt som externt, vilket kategoriseras under *politiska motiv för EU som helhet*. Mål och motiv kring solidaritet och ansvar var mycket sparsamt beskrivna i dokumentet och kan antas bero på oenigheter, vilket speglas i motiven som framkommer i Visegradgruppen och MED5-gruppens ståndpunkter kring den gemensamma asylpakten. Analysen av Visegradgruppens motiv identifierar att samarbete anses nödvändigt för att effektivisera asylsystemet och minska invandringen men enbart under förutsättning att nationell suveränitet och självbestämmande skyddas. Motivet kan därmed indikera att man ser europeiskt samarbete som nödvändigt men högsta prioritet är nationalstatens intressen och suveränitet, och kategoriseras därför under *nationella intressen*. Analysen av MED5-gruppen identifierade mål om en EU-gemensam asylstrategi som baseras på behovet av jämnare ansvarsfördelning mellan medlemsstater med en ökad styrning på EU-nivå, där bakomliggande motiv också indikerar att nationalstatens intressen är viktigast, men som motiverar att en överstatlig styrning är nödvändig för att skydda nationalstaten. Motivet kategoriseras därför under *nationella intressen*. Båda grupperna av medlemsstater tycks därmed ha nationalstatens intressen som högsta motiv för en EU-gemensam asylstrategi, men med olika utformning och grundade på olika faktorer. Visegradgruppen motiverar nationalstatens intressen med bibehållen suveränitet medan MED5-gruppen motiverar nationalstatens intressen med överstatlig styrning för ökat delat ansvar mellan medlemsstater.

6.4 Kartläggning av motiv och teoretisk förståelse

Undersökningen visar att ståndpunkter om att en EU-gemensam asylstrategi är fördelaktig är återkommande, även om aktörerna ser mycket olika på utformningen av den. De bakomliggande motiven har utifrån en motivanalys med de förhandsdefinierade motiven *politiska motiv för EU som helhet*, *nationella intressen* och *försvara gemensamma värderingar och normer* kartlagts vilket ger en förutsättningar att skapa förståelse för den politiska debatten om en gemensam asylpakt utifrån det teoretiska ramverket för studien.

Analysen visar att det finns skillnader och dessa presenteras i en sammanställd kartläggning som sorterar de identifierade motiven utifrån förhandsdefinitionerna och respektive institution som representeras i studien. Detta för att underlätta förståelsen för skillnader inom institutionerna som initiativtagare respektive beslutande församlingar. Därefter diskuteras de identifierade motiven genom de teoretiska perspektiven i syfte att uppnå teoretisk förståelse kring svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om en gemensam asylpakt.

Den sammanställda kartläggningen presenteras i en tabell på nästkommande sida.

	Politiska motiv för EU som helhet	*Nationella intressen*	*Försvara gemensamma värderingar och normer*
Kommissionen som aktör	-Politiska krav gällande fria rörligheten inom EU kräver gemensam asylstrategi. -Funktionella problem som upptäcktes under flyktingkrisen behöver lösas. -EU som helhet behöver återupprätta förlorat förtroende och tillit.	-	-
Aktörer inom parlamentet	-Lösa politiska låsningar i EU	-Skydda nationell makt och suveränitet genom samarbete i vissa områden men inte i andra -Minskad belastning för den egna nationen	-Försvara demokrati och mänskliga rättigheter och inte acceptera andra värderingar inom EU -Värna EU:s normer och värderingar, bevara rättssäkerhet och medmänsklighet -Försvara gemensamma värderingar och förhållningssätt inom Europa
Aktörer inom ministerrådet	-Behov av att stärka förtroendet för EU som helhet	-Skydda nationell makt och suveränitet genom samarbete i vissa områden men inte i andra -Minskad belastning för den egna nationen genom ökad överstatlig styrning	-

Tabell: Kartläggning av identifierade motiv

Teoretisk förståelse - neofunktionalism

Enligt neofunktionalismen kan överstatliga institutioner ha egna politiska agendor som väger tyngre än medlemsstaternas intressen vilket leder till fördjupad integration. Integrationsprocessen drivs av funktionella behov. Elitgrupper som är lojala mot överstatliga institutioner och står för europeiska normer kan skapas som i sin tur förmedlar det till nationell nivå. Staten ses enbart som en arena där samhällsaktörer kan samarbeta för att förverkliga sina intressen. Om överstatliga institutioner anses mer fördelaktiga än nationella resulterar det i fördjupad integration. Aktörer med politiska motiv driver frågan om överstatligt samarbete för att finna lösningar på europeiska problem.

I presentationen av det teoretiska ramverket konstaterades att om neofunktionalismen ser en fördjupad integration inom EU:s asylpolitik bör kommissionen kunna identifieras som drivande i frågan, med starka politiska motiv. I analysen har det framkommit att kommissionen, som tagit fram förslaget om en EU-gemensam asylpakt, har starka motiv för att ena och öka förtroendet inom EU. Det har identifierats som ett funktionellt behov av ett välfungerande och harmoniserat asylsystem för EU. Kommissionens motiv till en gemensam asylpakt har entydigt kategoriserats under *politiska motiv för EU som helhet*. De identifierade motiven baseras på politiska krav gällande den fria rörligheten inom EU, att funktionella problem som upptäcktes under flyktingkrisen behöver lösas, samt att EU som helhet behöver återupprätta förlorat förtroende och tillit. Så långt tycks en faktor som driver fördjupad integration vara uppfylld enligt neofunktionalistiskt perspektiv.

Vad gäller den beslutande församlingen parlamentet kunde ett motiv bland partigrupperna kategoriseras under *politiska motiv för EU som helhet* och identifieras som behovet av att lösa politiska låsningar inom EU. Det talar för en högre grad av europeisering som kan leda till fördjupad integration i förlängningen eftersom EU som helhet då anses viktigare än nationella intressen. Samtidigt identifierades betydligt fler motiv som berör *nationella intressen* och *försvara gemensamma värderingar och normer*. Neofunktionalismen ser att fördjupad integration sker om överstatliga institutioner anses mer fördelaktiga än nationella institutioner. Ideologiska visioner om Europa är inte heller en drivande faktor för fördjupad europeisk integration. Det här är delar som kan ge viss förståelse för att förhandlingarna om en gemensam asylpakt inte leder framåt enligt neofunktionalism. Teorin antar samtidigt att den europeiska integrationen ständigt fördjupas men kan

innehålla bakslag och fördröjningar. Elit/socialiseringshypotesen kan innebära att elitgrupper som är lojala mot överstatliga institutioner och står för europeiska normer skapas vid regelbunden medverkan i politiken på överstatlig nivå, och sedan överför det till nationell nivå. En möjlig förklaring i neofunktionalistiskt perspektiv skulle därmed kunna vara att integrationsprocessen behöver ta sig igenom en viss tid av politisk debatt innan frågan ”europeiserats” till att handla om EU som helhet, framför nationella och ideologiska motiv.

I ministerrådet, som den andra beslutande församlingen i frågan om en EU-gemensam asylpakt, kunde ett motiv försiktigt identifieras som *politiska motiv för EU som helhet*. Bland grupperna av medlemsstater framkom däremot starka motiv som framhäver *nationella intressen*. Politisk spillover inträffar enligt neofunktionalism när politisk elit argumenterar för att överstatligt samarbete krävs för att finna lösningar på problem. I ministerrådet framträder att europeiska lösningar är nödvändiga men argumentationen framstår som mycket svag, vilket därmed inte talar för en politisk spillover enligt neofunktionalistiskt perspektiv. Samtidigt har det i detta perspektiv egentligen inte stor betydelse om politiska ledare har intresse av fördjupad integration eller inte, eftersom teorin menar att integrationsprocessen snarare drivs framåt av intressegrupper utifrån sina politiska motiv.

Sammanfattningsvis kan neofunktionalistiskt perspektiv ge förståelse för svårigheterna att komma överens om en gemensam asylpakt genom att ge utrymme för ett pågående bakslag eller fördröjning i en ständigt pågående europeisk integrationsprocess. Kommissionen som överstatlig aktör med politiska motiv för EU:s funktionella behov är en drivande faktor i integrationsprocessen. Aktörerna i de beslutande församlingarna har dock inte EU som helhet i fokus utan snarare nationella intressen och ideologiska motiv för en gemensam asylpakt. Det anses i neofunktionalistiskt perspektiv inte vara faktorer som driver en fördjupad integration. Fortsatta påtryckningar och argument från kommissionen som överstatlig aktör skulle i förlängningen kunna leda till en europeisering av beslutsfattande grupper.

Teoretisk förståelse - intergovernmentalism

Vid presentationen av det teoretiska ramverket konstaterades att intergovernmentalism förklarar att europeisk integration fördjupas om transnationellt samarbete anses vara nödvändigt för att försvara nationella staters suveränitet, säkerhet och överlevnad. Det konstaterades också att teorin inte ser en fördjupning av integrationen inom asyl- och migrationspolitik som möjlig eftersom politikområdet faller under begreppet *high politics*. Däremot är samarbete möjligt och delegering av suveränitet genom överföring av funktioner till överstatliga institutioner, om nationalstaten vinner på det. Utifrån de motiv som identifierades hos kommissionen, tycks inte en fördjupning av den europeiska integrationen kunna förklaras enligt intergovernmentalism. Visserligen ser intergovernmentalism europeiskt samarbete som lösningar på funktionella problem, vilket framkommer bland de motiv som identifierats hos kommissionen, men det handlar också om för vem lösningarna ska ske. Kommissionens motiv baseras på lösningar för EU som helhet, medan intergovernmentalism framhäver nationella intressen före europeiska intressen. Motiv som faller under kategorin *nationella intressen* är därför avgörande för att fördjupad europeisk integration ska ske. De nationella intressena bör också grunda sig i att europeiskt samarbete är nödvändigt för att skydda nationell makt, suveränitet, identitet eller andra faktorer. Om europeiskt samarbete inte anses nödvändigt för att skydda dessa intressen kan enligt intergovernmentalism en fördjupning inte ske.

Medlemsstaterna anses vara de viktigaste aktörerna i EU-samarbetet och det leder till en översyn av de motiv som framkommer i ministerrådet och grupperna av medlemsstater. I ministerrådets gemensamma dokument identifierades motivet att det finns behov av att stärka förtroendet för EU som helhet, vilket kategoriserades under *politiska motiv för EU som helhet*, och är därmed inte relevant för en fördjupad integration enligt intergovernmentalism. Grupperna av medlemsstater däremot hade tydliga *nationella intressen*. Dels identifierades motiv om att europeiskt samarbete är nödvändigt i vissa frågor som berör nationell säkerhet (gränsförfarande och återvändande av personer som inte får vistas i EU), dels identifierades motiv om att europeiskt samarbete genom ökad överstatlig styrning är nödvändig för att minska belastningen för de egna nationerna. Förslaget om den gemensamma asylpakten erbjuder inte lösningar som ger nationell vinning för alla berörda nationer och det kan därmed förklara svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om en gemensam asylstrategi enligt intergovernmentalism,

eftersom överföring av funktioner till europeiska institutioner enbart anses möjligt om det ligger i nationalstatens intresse. Man har helt enkelt inte funnit funktionella lösningar för samarbete mellan stater, som säkerställer nationella intressen. Det enda som talar för att en fördjupad integration kan ske i detta perspektiv är nationalstaternas intressen i en gemensam strategi, men det bygger på att staterna finner lösningar som leder till ömsesidig vinning och att viss delegering av suveräniteten därmed accepteras.

7. Slutsatser

Studiens syfte är att ge förståelse för hur debatten kring en EU-gemensam asylstrategi kan förstås i statsvetenskapligt perspektiv. Med utgångspunkt i den politiska debatten kring den föreslagna gemensamma asylpakten har de olika aktörernas ståndpunkter kring kommissionens förslag om en gemensam asylpakt analyserats samt de bakomliggande motiven motiv. Motiven genomlystes sedan i perspektiven neofunktionalism och intergovernmentalism.

Vilka ståndpunkter finns i den politiska debatten om en gemensam asylpakt?

I analysen definierades ett antal ståndpunkter i den politiska debatten om en gemensam asylpakt. Kommissionen förmedlar att migration alltid kommer existera och kräver därför funktionella lösningar på grund av medlemsstaternas ömsesidiga beroende, vilket måste bygga på förtroende och tillit såväl internt som externt. Ståndpunkterna bland partigrupperna varierade mellan att en inkluderande asylstrategi som värnar mänskliga rättigheter är nödvändig, det ger skydd av europeiska värderingar och normer, en gemensam asylstrategi ska syfta till samarbete i områden som återvändande och partnerskap men skydda nationell suveränitet, och att en gemensam asylstrategi är nödvändig för att lösa politiska låsningar i EU. Ministerrådets ståndpunkt definierades som att en gemensam asylstrategi är nödvändig på grund av medlemsstaternas ömsesidiga beroende och vikten av förtroende och trovärdighet för EU:s politik, såväl internt som externt. Grupperna av medlemsstater hade ståndpunkter om en asylstrategi som fokuserar på samarbete i frågor om gränsförfaranden och återvändande men med skydd av nationell suveränitet, respektive en asylstrategi med ökad överstatlig styrning som ger mindre nationell belastning. Aktörerna tycks dela uppfattningen om att europeiskt samarbete är nödvändigt även om de ser olika på utformningen och graden av samarbete.

Vilka motiv ligger bakom respektive ståndpunkt?

Analysen identifierade motiv till respektive ståndpunkt om en gemensam asylpakt, och detta utgör analysens huvudsakliga fokus som grund till den teoretiska förståelsen. Politiska motiv som berör EU som helhet identifierades främst som motiv hos kommissionen som är den institution som lagt fram förslaget om en gemensam asylpakt. De funna motiven identifierades som att politiska krav gällande fria rörligheten inom EU kräver gemensam asylstrategi, funktionella problem som upptäcktes under flyktingkrisen

behöver lösas och att EU som helhet behöver återupprätta förlorat förtroende och tillit. Liknande motiv återfanns hos ministerrådet i det dokument som representerar institutionen – behovet av att stärka förtroendet för EU som institution internt och externt, men även hos en av partigrupperna i parlamentet – att lösa politiska låsningar inom EU. Motiv som berör nationella intressen identifierades som behovet av minskad belastning för den egna nationen genom ökad överstatlig styrning, men även skydd av nationell makt och suveränitet genom samarbete i vissa områden men inte i andra. Motiven identifierades främst i ministerrådet men även hos en partigrupp i parlamentet. Motiv om att försvara gemensamma normer och värderingar identifierades som behovet av att försvara demokrati, mänskliga rättigheter, normer och värderingar samt inte acceptera andra värderingar inom EU och dessa motiv återfanns enbart hos partigrupper i parlamentet.

Hur kan motiven förklara svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om en gemensam asylpakt utifrån teorierna neofunktionalism och intergovernmentalism?

Den teoretiska genomlysningen av de identifierade motiven, utifrån perspektiven neofunktionalism och intergovernmentalism, visar att båda teorierna kan ge viss förståelse till svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse om en gemensam asylpakt. Det kan också förklara varför den europeiska integrationen i asyl- och migrationspolitiken inte fördjupas utan snarare stannat av. Intergovernmentalismen kan ge den tydligaste förklaringen till svårigheterna att uppnå en fullständig överenskommelse inom en gemensam asylstrategi, genom att lösningar som leder till ömsesidig vinning för nationalstaterna saknas. Det ger också förståelse för motiven om att politiska låsningar inom EU måste lösas, och att EU måste återupprätta förtroende och tillit. Saknas tillit mellan medlemsstater kan det antas att samarbete inte ses som en nödvändig lösning trots att det funktionella problemet som uppdagades under flyktingkrisen belastade nationalstaterna på olika sätt. EU-kommissionär Ylva Johanssons budskap ”ingen kommer bli nöjd” (Boati, D., SVT, 2020) kan därmed ge en talande bild för de begränsade möjligheterna att uppnå en fullständig överenskommelse, eftersom medlemsstaternas olika intressen väger tyngre än lösningar för EU som helhet i detta perspektiv.

Neofunktionalismen ger viss förståelse genom att ge utrymme för ett pågående bakslag eller fördröjning i en ständigt pågående europeisk integrationsprocess. Den drivande överstatliga aktören kommissionen med politiska motiv för EU som helhet är en

förutsättning för fördjupad europeisk integration enligt detta perspektiv, och aspekten om påtryckningarna från kommissionen är tillräckliga för att uppnå en överenskommelse som fördjupar integrationen bör också finnas med som en förklaringsfaktor till svårigheterna att uppnå en överenskommelse. De identifierade motiven framhäver också en varierande grad av europeisering då såväl motiv som sätter EU först och motiv som sätter nationella intressen först förekommer. Kanske kan budskapet ”ingen kommer bli nöjd” även appliceras i detta perspektiv, då som en del av fördröjningen i den europeiska integrationen, men det återstår att se om en fullständig överenskommelse slutligen uppnås.

Studiens slutsatser har lett till teoretisk förståelse för svårigheterna att komma till en fullständig överenskommelse i en gemensam asylstrategi för EU. Tiden får utvisa om en fullständig överenskommelse är möjlig. Baserat på studiens resultat krävs en förändring i aktörernas motiv för att en fullständig överenskommelse med fördjupad integration ska kunna ske. Framtida studier kan då komplettera resultaten med en analys av om det skett en förändring i aktörernas motiv.

8. Avslutande diskussion

I studiens metodavsnitt diskuterades studiens validitet och reliabilitet. När analysen är genomförd är en relevant fråga om de identifierade motiven kan anses utgöra verkligheten, eftersom en motivanalys ger utrymme för olika tolkningar. För ökad trovärdighet har därför citat ur texter och uttalanden presenterats tillsammans med motiveringar för hur motiven identifierats. Det ger också utrymme för reflektion kring vad en motivanalys utan förhandsdefinierade motiv skulle utmynnat i. Skulle andra motiv som ger relevans för studiens syfte och frågeställning upptäckts? Har analysen gått miste om relevanta aspekter? Med facit i hand är ändå bedömningen att förhandsdefinierade motiv var rätt val för studiens förutsättningar, eftersom materialet som analyserats är omfattande och tidsaspekten begränsad, har det gett tydliga ramar om relevanta aspekter.

Valet av representanter för de berörda aktörerna ska ske noggrant och efter den genomförda analysen kan det konstateras att val av representanter för aktörerna som ska komma överens inom den beslutande församlingen ministerrådet kunde ha preciserats bättre. Visegradgruppen och MED5-gruppen består av medlemsstater som väl representerar motivkonflikter inom ministerrådet och materialet framhäver visserligen aktörernas mål och motiv, men materialet hade fått högre trovärdighet om det kompletterats med ministrarnas uttalanden i frågan. En reflektion är därmed att uttalanden från representanter givit större tyngd till motivanalysen än texter producerade av aktörerna. Bedömningen är ändå att de grundläggande motiven som ger relevans till studiens slutsatser fångats upp och att det sammantaget ger god validitet till studien.

Referensförteckning

Apap, J., Radjenovic, A. & Dobreva, A. (2019). *EU-politiken – Att möta medborgarnas behov: Migrationsfrågan.* EPRS – Europaparlamentets utredningstjänst, Europaparlamentet. Hämtad 16 november 2021, från https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04_sv.pdf

Boati, D. (2020). EU:s nya migrationspolitik: fokus på återvändande. *SVT*, 23 september. Hämtad den 5 januari 2022, från https://www.svt.se/nyheter/utrikes/nu-presenteras-forslagen-pa-eu-s-nya-migrationspolitik

Bryman, A. (2016). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (3 Uppl.). Stockholm: Liber.

Börzel, T. A. & Risse, T. (2018). From the euro to the Schengen crisis: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25:1, ss. 83–108. doi: 10.1080/13501763.2017.1310281

Cini, M. (2019). Intergovernmentalism. I Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (red.) *European Union Politics.* (6th ed.) (ss. 69–82). Oxford: Oxford University Press.

Debomy, D. & Tripier, A. (2017). European public opinion and the EU following the peak of the migration crisis. *Notre Europé Jacques Delors Institute*, Hämtad 6 december 2021, från https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/europeanpublicopinionandtheeu-debomy-june2017.pdf

Eriksson, L. (2016). Spelet bakom EU:s havererade flyktingpolitik. *Utrikesmagasinet*, 29 mars. Hämtad 6 december 2021, från https://www.ui.se/utrikesmagasinet/analyser/2016/april/spelet-bakom-eus-havererade-flyktingpolitik/

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad* (5 Uppl.). Stockholm: Wolters Kluwer.

Europaparlamentet (u.å.). *Asyl och migration i EU i siffror*. Europaparlamentet. Hämtad 6 december 2021, från https://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/society/20170629STO78630/asyl-och-migration-i-eu-i-siffror

Europaparlamentet. (2018). *Migration och asylpolitik: ”En otrolig skandal”*. Europaparlamentet. Hämtad 6 december 2021, från https://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/priorities/flyktingkrisen/20180628STO06867/migration-och-asylpolitik-en-otrolig-skandal

Europaparlamentet. (2021). *Legislative Train: Revision of the Dublin Regulation*. Europaparlamentet. Hämtad 20 december 2021, från https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-revision-of-the-dublin-regulation

Europaparlamentet Sverige. (2020). *EU:s nya migrations- och asylpakt – hur ska förslagen bli verklighet?* Digitalt panelsamtal fredagen den 13 november 2020. Hämtad 20 december 2021, från https://www.youtube.com/watch?v=ez1X_NlqVfo

Europaportalen. (2013). *Historiskt beslut: EU-länderna får gemensamt asylsystem*. Europaportalen. Hämtad 6 december 2021, från https://www.europaportalen.se/2013/06/historiskt-beslut-eu-landerna-far-gemensamt-asylsystem

Europaportalen. (u.å.). *Tema: asyl och migration*. Europaportalen. Hämtad 16 november 2021, från https://www.europaportalen.se/tema/asyl-och-migration

Europeiska rådet. (u.å.) *EU:s migrationspolitik*. Europeiska rådet. Hämtad 14 december 2021, från https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-migration-policy/

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26:8, ss. 1113–1133. doi:10.1080/13501763.2019.1569711

Kommissionen. (u.å.) *Ny migrations- och asylpakt: En nystart för migrationspolitiken i EU*. Kommissionen. Hämtad 14 december 2021, från https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_sv

Kommissionen. (2020a). *Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt COM(2020)609 final*. Kommissionen. Hämtad 14 december 2021, från https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=SV

Kommissionen. (2020b). *Ursula van der Leyen om asylpakten*. (Pressmeddelande från Kommissionen 20/1727). Hämtad 14 december 2021, från https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1727

Kommissionen. (2021). *Tal om tillståndet i unionen 2021 av ordförande Ursula von der Leyen*. Kommissionen. Hämtad 14 december 2021, från https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/SPEECH_21_4701

MED5. (2021). *Common statement of the Inter-Ministerial Meeting MED5*. (Pressmeddelande från MED5). Hämtad 14 december 2021, från https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=19113#flat

Migrationsinfo. (2021). *EU:s nya migrations- och asylpakt*. Migrationsinfo. Hämtad 10 december 2021, från https://www.migrationsinfo.se/eus-nya-migrations-och-asylpakt/

Migrationsverket. (u.å.). Migrationsverkets webbsida, www.migrationsverket.se

Ministerrådet. (2020). *Precidency progress report on key elements of a European Migration and Asylum policy and the way forward*. Ministerrådet. Hämtad 14 december 2021, från https://www.eu2020.de/blob/2427378/79ff059a5f9cea1ed904aaf5cc15fa36/12-15-pm-viko-jha-fortschrittsbericht-en-data.pdf

Parkhouse, A. (2016). Asyl- och migrationspolitik. I D. Silander & M. Öhlén (Red.), *Svensk politik och EU* (ss. 171–192). Stockholm: Santérus förlag.

Koper, A. (2020). Poland’s president says migrants should stay close to their countries. *Reuters*, 25 september. Hämtad 20 december 2021, från https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-poland/polands-president-says-migrants-should-stay-close-to-their-countries-idUSKCN26G31S?edition-redirect=in

Scipioni, M. (2017). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25:9, ss. 1357–1375. doi:10.1080/13501763.2017.1325920

Strøby Jensen, C. (2019). Neo-functionalism. I M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borragán (Red.). *European Union Politics.* (6th ed.) (ss. 55–68). Oxford: Oxford University Press.

Sveriges Radio. (2021). Extraavsnitt: Hybridattacken mot EU. *Sveriges Radio*, 11 november. Hämtad 20 december 2021, från https://sverigesradio.se/avsnitt/extraavsnitt-hybridattacken-mot-eu

Trauner, F. (2016). Asylum Policy: the EU’s ’crises’ and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38:3, ss. 311–325. doi:10.1080/07036337.2016.1140756

Visegradgruppen. (2020). *New Pact on Migration and Asylum – Joint position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia and Slovenia*. (Pressmeddelande från Visegradgruppen) Hämtad 14 december 2021, från https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457