

# CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

## NUMBER 4

Europeisering av svensk invandringspolitik  
Europeanization of Swedish Policies and Politics of Immigration

**Mikael Spång**

*Current Themes in IMER Research*

Number 4

EDITORIAL BOARD Björn Fryklund, Maja Povrzanović Frykman,  
Anne Sofie Roald

EDITOR-IN-CHIEF Björn Fryklund

PUBLISHED BY Malmö University, International Migration and  
Ethnic Relations (IMER), 205 06 Malmö, Sweden, [www.imer.mah.se](http://www.imer.mah.se)

© Malmö University & the author 2006

Printed in Sweden

Holmbergs, Malmö 2006

ISSN 1652-4616 / ISBN 91-7104-070-6

Online publication, [www.bit.mah.se/MUEP](http://www.bit.mah.se/MUEP)

# CONTENTS

**MIKAEL SPÅNG**

**Europeisering av svensk invandringspolitik**

<b>INLEDNING</b>	5
<b>Europeisering av policy och politik</b>	6
<b>Europeisering av invandringspolicy</b>	10
Schengen	11
Avvisning och utvisning	14
Transportöransvar	15
Dublin	18
Tillfälligt uppehållstillstånd vid massflykt	19
Människosmuggling och människohandel	21
Anhöriginvandring	24
Mottagande av asylsökande	26
Skyddsgrunder	26
<b>Graden av europeisering av policy</b>	28
<b>Europeisering av invandringspolitik</b>	30
Policyprocesser	31
Förvaltning	34
Politisk debatt och politiska konfliktlinjer	34
<b>Varierande europeisering av policy och politik</b>	37
<b>Slutsatser</b>	38
<b>NOTER</b>	40
<b>LITTERATUR</b>	41
<b>KÄLLOR</b>	45
<b>SUMMARY</b>	
Europeanization of Swedish Policies and Politics of Immigration	51



# EUROPEISERING AV SVENSK INVANDRINGSPOLITIK

Mikael Spång

I fokus för denna studie av europeiseringen av svensk invandringsspolicy och politik står det anpassningstryck som följer av framväxten av gemensam policy inom den Europeiska unionen (EU). Studien visar att i flera fall har svensk invandringsspolicy transformerats som en konsekvens av gemensam policy inom EU, men att det inte motsvaras av en transformation av politiken i motsvarande grad, i varje fall inte när konfliktlinjerna mellan partier i riksdagen står i fokus för analysen av invandringsspolitiken. De politiska förändringar som skett, exempelvis gällande policyprocesser, är inte specifika för invandringsspolitiken utan rör förändringar till följd av EU-medlemskapet generellt.

SÖKORD: europeisering, invandringsspolitik, flyktingpolitik, EU, anpassningstryck

## INLEDNING

Sedan mitten av 1980-talet har behovet av internationellt samarbete kring migrationskontroll, bördesfördelning och åtgärder riktade mot att förebygga orsakerna till påtvingad flykt, betonats av rika invandringsländer.<sup>1</sup> Så också i Sverige; samordning av flykting- och biståndspolitik och av övriga delar av utrikespolitiken samt ökat internationellt samarbete har blivit till centrala delar av svensk immigrationspolicy. Under det senaste årtiondet har samarbetet inom Europeiska unionen (EU) blivit allt viktigare i det här sammanhanget (se t ex Tamas 2004).

Den gemensamma invandringsspolitiken inom unionen har vuxit fram gradvis sedan mitten av 1980-talet. Från att ha varit något som huvudsakligen togs upp i samarbete mellan EU-länder utanför unionens kompetensområde, framförallt i samband med utvecklingen av Schengensamarbetet, blev flykting- och invandringsspolitiken under 1990-talet en mer central del av unionens politik. Genom Amsterdamsfördraget flyttades migrations- och asylfrågor från den tredje till den första pelaren och vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 antogs ett program som syftade till att utveckla en gemensam flykting- och invandringsspolitik, exempelvis rörande asylgrunder, asylmottagande, familjeåterförening och tillfälligt skydd vid massflykt (se t ex Andersson 2003). I huvudsak

har Tammerforsprogrammet genomförts och förts vidare genom det nyligen antagna Haagprogrammet, som utgör den andra fasen i utvecklingen av en gemensam politik kring asyl, invandring och gränsfrågor inom unionen. Haagprogrammet omfattar bland annat utvecklingen av policier rörande återvändande och återsändande, program för stöd till flyktingmottagande i länder utanför EU och gemensamma procedurer för asylbedömningar och hantering av länderinformation (se t ex Alegre m fl 2005).

Utvecklingen av gemensam policy inom unionen gör det intressant att närmare undersöka i vilken grad och på vilket sätt svensk invandringenspolicy och politik europeiserats.<sup>2</sup> De gemensamma beslut som fattats på unionsnivå utgör den här studiens utgångspunkt och påverkan på nationell policy analyseras som ett anpassningstryck. Eftersom det är gemensamma unionsbeslut som står i fokus för den här studien antas anpassningstrycket härröra från medlemsstaternas förpliktelser att genomföra de gemensamma besluten. Ett antagande är, att ju större skillnader mellan överstatlig och nationell policy, desto större anpassningstryck. Det är också troligt att anpassningstryck och förändringar av politiken, exempelvis beslutsfattande, debatter och konfliktlinjer, hänger samman. Ju större anpassningstryck på policy, desto större är påverkan på politiken (se t ex Risse, Cowles & Caporaso 2001: 6ff).

I det följande diskuteras några av de frågor som kommer upp när man använder sig av begreppet europeisering och hur graden av europeisering av policy och politik kan analyseras. Efter det kommer jag att beskriva de policyprocesser varigenom den gemensamma policyn har genomförts i Sverige. Undersökningen omfattar förutom Schengensamarbetet och Dublinkonventionen också de direktiv och rambeslut som antagits fram till 2004. Därefter kommer jag att ta upp några av de aspekter som är av betydelse för att diskutera europeisering av politiken, bland annat samråd och nationella implementeringsprocesser liksom politisk debatt och konfliktlinjer mellan partier och andra politiska aktörer.

### **Europeisering av policy och politik**

Begreppet europeisering används för att beteckna dels de processer varigenom en gemensam europeisk policy och politik växer fram, dels effekterna av överstatlig policy på medlemsstaterna (se t ex Cowles, Caporaso & Risse 2001; Featherstone & Radaelli 2003). Studier av den förre dimensionen handlar framförallt om de politiska processer varigenom överstatlig policy beslutas och en rad relaterade frågor, såsom regeringars och andra aktörers motiv för att söka överstatliga

lösningar och vad som kan förklara dessa motiv. Frågan huruvida distinkta policykaraktäristika utvecklats i det europeiska samarbetet är också något som studerats som en aspekt av dessa processer (se t ex Boswell 2003; Geddes 2000; Guiraudon 2000; 2003; Guiraudon & Lahav 2000; Lavenex 2001; Lavenex & Ucarer 2004).

Framväxten av en gemensam politik inom unionen utgör bakgrunden till studier av den andra dimensionen av europeisering – påverkan på nationell lagstiftning och policy samt effekter på politiskt beslutsfattande, debatter och konflikter. Även i det sammanhanget är den första dimensionen av europeisering intressant eftersom de stater som är framgångsrika i att påverka utformningen av denna policy står inför ett mindre anpassningstryck än de som inte lyckas påverka den gemensamma politiken (se t ex Guiraudon & Lahav 2000: 178ff). Av det skälet hade det varit intressant att i den här studien analysera den svenska regeringens agerande inom unionen, till exempel i vilken mån man lyckats få gehör för sina uppfattningar. Det har emellertid inte varit möjligt av tidsskäl och även om politiska aktörers möjligheter att påverka regeringens agerande inom unionen kommer att beaktas, ligger studiens huvudsakliga fokus på den andra dimensionen av europeisering.

För analysen av europeisering av policy och politik är det två frågor som behöver klarläggas. För det första, vari består anpassningstrycket och hur omfattande är det? För det andra, hur förhåller sig europeisering av policy till europeisering av politik?

Utgångspunkten för denna studie är att anpassningstrycket på nationell policy härrör från gemensam unionspolicy. Det är förpliktelseerna att genomföra densamma som sätter nationell policy och politik under ett anpassningstryck. Antagandet är, ju större skillnaderna mellan överstatlig och nationell policy, desto större är anpassningstrycket (se t ex Risse, Cowles & Caporaso 2001: 6ff). I det avseendet är det naturligtvis av betydelse att fokusera på kvalitativa förändringar av policy, exempelvis om (a) nya policyelement tillförs lagstiftning och policy genom överstatliga beslut eller (b) avsevärda förändringar av policyelement i en viss riktning äger rum. Dessa förändringar kan vidare beröra mer eller mindre centrala delar av policy och det är rimligt att anta att anpassningstrycket är större när förändringar rör kärnan snarare än mindre väsentliga delar av policy (jfr Radaelli 2003).

Utifrån den typologi som Claudio Radaelli utarbetat för att klassificera graden av förändring kan man skilja mellan (a) de policier som inte leder till någon förändring av nationell policy (*inertia*), (b) de förändringar som inte berör kärnan i policy (*absorption*), (c) de

förändringar som påverkar policykärnan på ett väsentligt sätt (*transformation*), och (d) förändringar som något paradoxalt leder till en minskad överensstämmelse med europeisk policy (*retrenchment*) (Radaelli 2003; jfr Börzel & Risse 2003). Med transformation av policy menas i den här studien förändringar av policykärnan till följd av nya policyelement och/eller avsevärda förändringar av existerande policyelement i en bestämd riktning. I de fall de nya elementen eller förändringarna inte berör kärnan i policy är det mer lämpligt att tala om absorption av policy.

Men det är inte enbart policyförändringar i sig som är av intresse i det här sammanhanget, utan också de politiska aktörernas bedömningar av anpassningstrycket (Radaelli 2003: 45f). Uppfattar de politiska aktörerna förändringarna som omfattande och dessutom som problematiska och kontroversiella kan anpassningstrycket sägas vara högre än om det rör sig om okontroversiella förändringar. Huruvida de politiska aktörerna (huvudsakligen de politiska partierna) anser förändringarna vara problematiska eller inte bedöms i den här studien utifrån deras argumentation i de nationella genomförandeprocesserna och huruvida de anses vara kontroversiella eller inte diskuteras i förhållande till deras ställningstaganden i kommittéer, utskottsbehandling av propositioner och omröstningar i riksdagens kammare.

Med utgångspunkt i att anpassningstryck handlar om vidtagna policyförändringar och de politiska aktörernas bedömning av dessa, kan man skilja mellan tre nivåer av anpassningstryck. För det första de fall där förändringarna varit små och inte heller ansetts problematiska, vilket kan sägas ge upphov till ett lågt anpassningstryck. För det andra de fall där nya policyelement introducerats och/eller entydiga förändringar av policy kan iaktas men där dessa förändringar enbart varit i måttlig utsträckning omstridda, vilket innebär ett medelhögt anpassningstryck. För det tredje det slags fall där stora förändringar av policy skett och dessa dessutom varit mycket kontroversiella, vilket kan sägas ge upphov till ett högt anpassningstryck.

Att anpassningstrycket bedöms utifrån genomförda policyförändringar samt politiska aktörers bedömningar av desamma gör att frågan om hur europeisering av policy och politik hänger samman, kommer i fokus. Ett problem i det här hänseendet är att europeisering av policy och politik ofta sammanblandas. Radaelli likställer i sin typologi förändringar av policykärnan med förändringar av politiska institutioner, debatter och konflikter. Det är olyckligt eftersom europeiseringen av policy och politik kan skilja sig åt. Som vi kommer att se är det av vikt för analysen av svensk invandringspolicy och politik att göra denna skillnad. Samtidigt är det lämpligt att börja med föränd-



ringar i policy för att därigenom få klart för sig om de förändringar som kan iakttas när det gäller politiken har att göra med det policyområde som analyseras, eller om det handlar om förändringar av det politiska systemet i sin helhet. Av det skälet kommer jag i den här studien att undersöka förändringar i dimensionen "politik" utifrån förändringar i dimensionen "policy".

Att policyförändringar står i fokus för att diskutera förändringar av politik innebär att de nationella genomförandeprocesserna hamnar i fokus. Det är genom ändringar av nationell policy som direktiv genomförs och därmed kommer frågor rörande samråd mellan regering och riksdag, möjligheter att påverka policy i genomförandeprocessen liksom offentlig debatt och konfliktlinjer mellan politiska aktörer att vara särskilt intressanta. Det är huvudsakligen dessa aspekter av politiken som undersöks i den här studien. Konflikterna mellan politiska aktörer om hur överstatlig policy ska genomföras är det som står i centrum för den här artikelns bedömning av huruvida förändringar i dimensionen policy också leder till förändringar i dimensionen politik. Andra sådana kopplingar kunde ha varit möjliga att diskutera i det sammanhanget. Man skulle exempelvis kunna ha studerat de delar av förvaltningen som är inblandad i att förbereda och använda sig av lagstiftning och policyinstrument, analyserat huruvida maktförhållandet mellan politiska aktörer på ett nationellt plan förändrats i samband med framväxten av en gemensam policy inom unionen eller lagt större vikt vid det sätt som den offentliga debatten i vidare bemärkelse förändrats (jfr Jacobsson, Laegreid & Pedersen 2001; Mörth 2000; Vifell 2002). Det är möjligt att någondera av dessa alternativa ansatser skulle leda till andra slutsatser rörande graden och karaktären av europeisering av invandringspolitiken än den föreliggande studiens fokus.

Anledningen till att de politiska konfliktlinjerna intar en så viktig roll i den här studien har att göra med att det är de policyprocesser varigenom överstatlig policy genomförs som står i centrum. Dessutom har invandringspolitiken politiserats under de gångna två årtiondena, vilket gör det intressant att undersöka huruvida framväxten av gemensam policy inom unionen påverkat partiernas ställningstaganden i den svenska invandringspolitiken.

Att maktförhållandet mellan politiska aktörer förändras till följd av framväxten av en gemensam policy inom unionen är uppenbart. De nationella regeringarnas centrala roll i policyprocesserna inom unionen och en minskad betydelse för de nationella parlamenten är en sådan konsekvens. Även inom specifika policyområden kan ofta förändringar iakttas, exempelvis genom att aktörers position förstärks eller försvagas till följd av den gemensamma policyns inriktning liksom

det sätt som policyn utarbetas och beslutas (se t ex Mörth 2000). Detta leder i sin tur till förändringar i politiska aktörers strategier och arbets sätt, exempelvis att NGO:er och andra aktörer försöker påverka de överstatliga policyprocesserna (se t ex Gray and Statham 2005). Huruvida maktförskjutningar mellan aktörer ägt rum inom invandringspolitiken i Sverige och om det bidragit till ändrade strategier hos NGO:er och andra aktörer hade varit intressant att undersöka, men det har inte varit möjligt inom ramen för föreliggande studie. När det gäller maktförändringar som har att göra med europeiseringen av svensk politik i allmänhet kommer jag att uppmärksamma ett de aspekter som har att göra med policyprocesser, politisk debatt och administrativ samordning.

Utifrån dessa utgångspunkter kan man tala om en europeisering av invandringspolitiken i den mån de politiska konfliktlinjerna i dessa frågor påverkas. Dessa förändringar är specifika för det studerade policyområdet. I den mån huvuddelen av påverkan har att göra med förändringar som berör det politiska systemet i sin helhet och därmed med EU-medlemskapet i allmänhet, kan politiken sägas har europeiserats, men det är i sådana fall inte en effekt som har att göra med policyområdet i snävare bemärkelse.

### **Europeisering av invandringspolicy**

Vid tidpunkten för ansökan om EU-medlemskap menade den svenska regeringen att konsekvenserna av medlemskapet för invandringspolitiken var ringa. Regeringen klagjorde samtidigt att utvecklingen av en gemensam invandringspolitik inom unionen precis påbörjats och att betydelsen för den nationella politiken skulle bli större i framtiden (Regeringens skrivelse 1993/94:127). Regeringen såg positivt på framväxten av en gemensam migrationspolitik och menade att det låg i linje med behovet av ökad internationell samordning i dessa frågor (se t ex Tamas 2004). Trots en mer avvaktande hållning under de första åren som medlem, blev den svenska regeringen mer aktiv i slutet av 1990-talet. Bland annat tillhörde man de regeringar som starkast förordade överstatligt beslutsfattande genom majoritetsbeslut (Andersson 2000: 219ff; Tamas 2004: 52; Wienecke 2002). Riksdagen har vid ett flertal tillfällen, bland annat i de riktlinjer som antogs under hösten 2000, betonat att framväxten av en gemensam politik inom unionen utgör en central del av den svenska migrationspolitiken (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2000/01:SfU2).

I den här delen diskuterar jag de nationella policyprocesser varigenom gemensam lagstiftning och policy genomförts. Dessa processer rör ratificeringen av Schengenöverenskommelserna och det

operativa deltagandet i Schengen liksom de förändringar som hänger nära samman med Schengen, till exempel direktiv om avvisning och utvisning (2001/40/EG), direktiv rörande transportöransvar (2001/51/EG och 2004/82/EG) och assistans vid transitering av tredjelandsmedborgare (2003/110/EG). Implementeringen av Dublinkonventionen och debatterna om Dublinförordningen kommer också att beröras liksom direktiven rörande tillfälliga uppehållstillstånd vid massflykt (2001/55/EG), människosmuggling (2002/90/EG), människohandel (2004/81/EG), familjeåterförening och anhöriginvandring (2003/86/EG), asylmottagande (2003/9/EG) och skyddsgrunder (2004/83/EG).

### *Schengen*

I juni 1995 ansökte Sverige tillsammans med Finland om observatörsstatus i Schengen. Danmark hade lämnat in sin ansökan ett år tidigare, i huvudsak för att undvika att gränsen till Tyskland blev en yttre Schengengräns, och därmed satt igång en intensiv debatt i de nordiska länderna om förhållandet mellan Schengen och den nordiska passunionen. Danmark hade gjort klart i sin ansökan att den nordiska passunionen måste kunna bevaras. Diskussioner mellan de nordiska regeringarna resulterade i ett gemensamt uttalande i februari 1995, att de nordiska länderna ställde sig positiva till Schengenmedlemskap. Sverige undertecknade Schengenöverenskommelserna i december 1996 (Andersson 2000).

Processen för att anpassa lagstiftning och policy påbörjades och huvuddelen av den inledande översynen gjordes av en arbetsgrupp i UD, som presenterade sin rapport 1997 (Ds 1997:38). Flera NGO:er och andra organisationer framförde kritik mot utredningen och påpekade bland annat att utvidgningen av de viseringspliktiga länderna och förändringarna av transportöransvaret kunde leda till att personer hindrades från att söka asyl. Organisationerna var också kritiska mot bristen på parlamentarisk och rättslig kontroll av Schengens exekutivkommitté (se t ex Amnesty 1997; FARR & SvFR 1997).

Regeringen presenterade sin proposition i december 1997 (Regeringens proposition 1997/98:42). Den innehöll ingen mer specifik lagstiftning, utan fokuserade på riksdagens ratificering av Schengenöverenskommelserna. Regeringen menade att riksdagens ställningstagande skulle fördröjas om all lagstiftning måste utarbetas före ratificeringen av fördragen (Regeringens proposition 1997/98:42: 6). Propositionen diskuterades i justitieutskottet. Majoriteten förespråkade medlemskap och menade att det låg i linje med de riktlinjer rörande migrationspolitiken som antagits vid 1997 års förändring av utlänningslagen. Majoriteten ansåg också att Schengenmedlemskap var en del av

ambitionen att utveckla en gemensam migrationspolitik inom EU (Justitiekommitténs betänkande, 1997/98:JuU15).

Debatten om Schengenmedlemskapet i kammaren den 16 april 1998 var både lång och intensiv. Miljöpartiet och vänsterpartiet var kritiska till medlemskap och menade likt flera NGO:er att Schengen var ett steg i riktningen mot en alltmer restriktiv invandringspolitik och skapandet av en fästning Europa. En del ledamöter från folkpartiet och centerpartiet uttryckte liknande farhågor, men överlag var de borgerliga partierna och socialdemokraterna positiva till Schengenmedlemskapet. Flera moderata och socialdemokratiska riksdagsledamöter menade att Schengen i mycket liten utsträckning hade att göra med invandringsfrågor, utan att det istället handlade om ett viktigt steg i skapandet av fri rörlighet inom unionen (Riksdagens protokoll 1997/98:91). Debatten om den nordiska passunionen spelade också en roll i debatten om Schengenmedlemskapet. De som förespråkade medlemskap menade att en viktig fördel med Schengenmedlemskapet var att det gjorde det möjligt att behålla den nordiska passfriheten. Kritikerna hade svårt att visa hur passunionen skulle kunna behållas utan medlemskap i Schengen, men insisterade på att det på något sätt måste vara möjligt (Andersson 2000: 224ff). Propositionen accepterades med 231 röster mot 39 (5 avstod från att rösta). Miljöpartiet, vänsterpartiet, två socialdemokrater, två centerpartister och en folkpartist röstade emot medlemskap (Riksdagens protokoll 1997/98:91).

Efter det att Schengenöverenskommelserna accepterats av riksdagen fortsatte arbetet med att förbereda det operativa inträdet i Schengen. Flera kommittéer och arbetsgrupper tillsattes för att utreda lagstiftningsändringar och administrativa frågor. Bland dessa utredningar kan nämnas den kommitté som utredde den inre utlänningskontrollen (SOU 1997:128), som bland annat föreslog en utvidgning av möjligheterna till kontroll, den arbetsgrupp som analyserade regleringen av internationellt polissamarbete (Ds 1999:31) och den kommitté som diskuterade utformningen av böter och andra sanktionsinstrument i utlänningslagen (SOU 1999:16).

Regeringen presenterade de huvudsakliga lagstiftningsändringarna i februari 2000 (Regeringens proposition 1999/2000:64). Propositionen innehöll bland annat nya lagar om Schengens informationssystem (SIS), internationellt polissamarbete liksom avtal mellan Sverige och Danmark om polissamarbete. Propositionen innehöll också ett flertal ändringar av utlänningslagen, passlagen och sekretesslagstiftningen (Regeringens proposition 1999/2000:64).

Propositionen behandlades i justitie- och socialförsäkringsutskottet. Debatten liknade den som förts om ratificeringen av

Schengenöverenskommelserna under 1997 och 1998. Kritikerna menade att polissamarbetet skulle innebära problem rörande vem som har rätt till myndighetsutövning på svenskt territorium, att SIS-systemet var problematiskt ur integritetssynpunkt och att den inre utlänningskontrollen riskerade att leda till diskriminering. Majoriteten noterade att riksdagen redan accepterat Schengensamarbetet och menade att regeringens åtgärder för det operativa deltagandet var lämpliga (Justitiekommitténs betänkande 1999/2000:JuU17; Socialförsäkringsutskottets yttrande 1999/2000:SfU5y).

Propositionen debatterades i kammaren den 18 maj 2000. Vid sidan av den kritik som redan framförts i utskottet återkom miljöpartiet och vänsterpartiet till de demokratiska brister som de menade kännetecknade dels samarbetet i sig, framförallt bristen på insyn i Schengens exekutivkommitté, dels den politiska process som lett fram till det operativa inträdet i Schengen. I debatten 1997–1998 hade miljöpartiet och vänstern påpekat att det var problematiskt att ta ställning till medlemskap utan att veta vilka slags lagstiftnings- och policyförändringar det skulle medföra. De farhågor man tidigare hade haft – att lagstiftningen skulle godkännas med hänvisning till det tidigare beslutet om medlemskap – hade besannats, menade partierna. Som en vänsterpartist uttryckte saken: “Är det en demokratisk ordning att först besluta om en anslutning och därefter två år senare få redovisat vad detta anslutande innebär?” (Riksdagens protokoll 1999/2000:112). Propositionen accepterades i de flesta delar av en majoritet bestående av centerpartister, folkpartister, kristdemokrater, moderater och socialdemokrater. Miljöpartiet och vänsterpartiet röstade mot huvuddelen av propositionen (Regeringens protokoll 1999/2000:112).

Sverige blev operativ medlem i Schengen den 25 mars 2001. För att utvärdera medlemskapets konsekvenser tillsatte regeringen en expertkommitté två år senare och denna presenterade sin analys i december 2004 (SOU 2004:110). Kommittén har pekat på en rad administrativa problem i hur det operativa medlemskapet kommit att gestalta sig, bland annat brister i samordningen mellan polis, tull och kustbevakning. Kommittén har också visat att en del myndigheter felaktigt antagit att man inte får bedriva brottsbekämpning vid de inre gränserna (SOU 2004:110: 16f, 155f, 254ff). Utredaren Krister Thelin menade i *Dagens Eko* att “[n]är Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet på våren 2001 var man så inriktad på att man inte skulle kontrollera, att man glömde bort att Sverige har en skyldighet att över hela sitt territorium, även vid den inre gränsen, ingripa mot brottslighet” (*Dagens Eko*, 9 december, 2004).

Sammantaget menar kommittén att problemen leder till ökade risker för gränsöverskridande brottslighet samt människosmuggling och människohandel. Den har också påpekat att bristen på kontroll med största sannolikhet leder till att antalet personer som befinner sig i Sverige utan erforderliga tillstånd ökar (SOU 2004:110: 16f, 289f). Kommittén har föreslagit att myndigheternas ansvar görs tydligare och att den inre utlänningskontrollen måste utökas och regleras bättre. Kommittén har gjort klart att den inre utlänningskontrollen ska omfatta alla personer, utan hänsyn tagen till nationalitet, och alla brott mot utlänningslagen (SOU 2004:110: kap 10 och 12). Dessa förslag inkluderar emellertid ingen förändring av grunderna för inre utlänningskontroll, som hittills baserats på den lägsta graden av misstanke, anledning att anta (se t ex Hydén & Lundberg 2004: 92ff).<sup>3</sup>

Den inre utlänningskontrollen har diskuterats även tidigare, bland annat i en av de kommittéer som hade till uppgift att föreslå förändringar inför det operativa medlemskapet i Schengen (SOU 1997:128). Kommittén förslög att polisen skulle ha större möjligheter att genomföra inre utlänningskontroll; vid sidan av anledning att anta att personen inte har rätt att vistas i Sverige föreslogs också att inre utlänningskontroll skulle kunna vidtas "om det annars framstår som befogat att kontrollera utläningen" (SOU 1997:128: 117f). Regeringen följde detta förslag i sin proposition till Lagrådet, men Lagrådet avslög förslaget eftersom det riskerade att leda till diskriminering (Lagrådet 2000). Lagrådets ställningstagande gjorde att förändringen inte var en del av regeringens proposition till riksdagen 2000 (Regeringens proposition 1999/2000:64: 68f).

Expertkommittén som haft till uppgift att utvärdera det operativa Schengenmedlemskapet har föreslagit att kontrollen av personer tas ut ur utlänningslagen och istället blir en del av en ny gränskontrolllag (SOU 2004:110: kap 14). Rapporten har remissbehandlats och även om viss kritik har framförts, bland annat för dess uttalade kontrollperspektiv, har de flesta remissinstanserna ställt sig positiva till utredningens förslag.

#### *Avvisning och utvisning*

Bestämmelserna angående avvisning och utvisning ändrades vid det operativa inträdet i Schengen. Bland annat gjordes det möjligt att upphäva personers uppehållstillstånd om de är registrerade på SIS-listan och det finns tillräckliga ytterligare skäl (Wikrén & Sandesjö 2002: 127ff). I diskussionen om upphävande av uppehållstillstånd påpekade regeringen att det måste finnas ett mycket starkt nationellt intresse hos en annan Schengenstat för att Sverige ska upphäva

ett uppehållstillstånd. Dessutom begränsas möjligheterna att upphäva uppehållstillstånd av internationella och regionala människorättskonventioner (Regeringens proposition 1999/2000:64:77).

Senare förändringar i regleringen har bland annat att göra med genomförandet av direktivet om ömsesidigt erkännande av avvisnings- och utvisningsbeslut (2001/40/EG), som innebär att beslut av en annan medlemsstat kan vara anledning till upphävande av uppehållstillstånd om särskilda skäl talar för det. Den arbetsgrupp som hade till uppgift att utreda implementeringen av direktivet diskuterade om en ny grund om erkännande av annan stats beslut skulle läggas till i utlänningslagen, eller om man skulle ange i lagen att en annan stats beslut räknas som ett svenskt beslut (Ds 2001:76: 25–31). Arbetsgruppen föreslog det förra eftersom direktivet inte anger att det är nödvändigt för medlemsstaterna att erkänna andra staters beslut. Därmed ges svenska myndigheter möjlighet att bedöma en annan stats beslut i ljuset av andra relevanta förhållanden (Ds 2001:76: 32).

Regeringen följde detta förslag (Regeringens proposition 2001/02:182: 20f, 25f). Propositionen diskuterades i socialförsäkringsutskottet, där kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet i en gemensam reservation menade att propositionen inte skulle antas. De menade att man skulle sträva efter en harmonisering av asylgrunder och mottagningsvillkor först; att samordna medlemsstaternas avvisnings- och utvisningsbeslut var att börja i fel ände. Majoriteten hade inget att invända mot propositionen och menade att det var viktigt att personer inte försöker undvika beslut om avvisning eller utvisning ur en Schengenstat genom att resa till ett annat land (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU3). Propositionen debatterades i kammaren den 13 november 2002 och den accepterades med 244 röster mot 67 (kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet). Två kristdemokrater lade ner sina röster (Riksdagens protokoll 2002/03:16). Förändringarna trädde i kraft den 1 december 2002.

### *Transportöransvar*

Transportöransvaret tillhörde en av de mest omdiskuterade frågorna i samband med Schengeninträdet. Transportöransvaret utgör inget nytt element i den svenska utlänningslagstiftningen och det utvidgades i 1989 års utlänningslag, men den nya lagen innehöll inga böter eller andra sanktioner mot transportföretag (Wikrén & Sandesjö 2002: 368ff).

När medlemskapet i Schengen diskuterades ansåg regeringen att det existerande systemet var tillräckligt, även om flera remissinstanser uttryckte sin oro över att så inte var fallet (Regeringens

proposition 1997/98:42: 72f). I samband med förberedelsearbetet inför det operativa deltagandet i Schengen stod det också klart att den existerande regleringen var otillräcklig. Den kommitté som utsetts av Schengenstaterna för att undersöka de åtgärder som Sverige vidtagit kritiserade Sverige på den här punkten under hösten 2000 (*Dagens Nyheter*, 28 november, 2000; 30 november, 2000). Den svenska regeringen bekräftade vid ett ministerrådsmöte i december 2000 att man var förpliktad att genomföra reglerna om transportöransvar (EUnämndens protokoll 2000/01:9). Regeringen hade dessförinnan (i november 2000) givit den parlamentariska kommitté som höll på att utreda anhörginvandring i uppgift att undersöka transportöransvaret (Regeringens direktiv 2000:81).

Diskussioner pågick samtidigt på unionsnivå om direktiv 2001/51/EG rörande transportöransvaret och direktivet antogs i juni 2001. Eftersom alla partier utom moderaterna och socialdemokraterna gjorde klart att de inte kunde gå med på de föreslagna reglerna angående transportöransvar, begärde den parlamentariska kommittén att bli befriad från sitt uppdrag. Regeringen tillsatte istället en arbetsgrupp i augusti 2001 som presenterade sin analys och förslag i december samma år (Ds 2001:74). Gruppen föreslog ändringar i utlänningslagens regler om transportörers ansvar, nya regler om avgifter för dem som inte fullgjorde sitt ansvar och överklagandeprocédurer (Ds 2001:74: kap 4). Arbetsgruppen betonade att Sverige måste införa ett sanktionssystem i former av avgifter för att fullgöra de förpliktelser som Schengenöverenskommelserna och det nya direktivet innebar (Ds 2001:74: 97).

Flera NGO:er var starkt kritiska till förslaget och menade att det skulle påverka möjligheterna för personer att söka asyl, att det kunde leda till diskriminering och innebar myndighetsutövning över enskilda av privata företag. Kritikerna påpekade också att man tidigare hade argumenterat för att Sverige måste få garantier från Schengens exekutivkommitté att sanktioner eller avgifter inte var nödvändiga (*Dagens Nyheter*, 11 april, 2002). Även UNHCR ställde sig kritiska till förslaget och menade att det riskerade att underminera asylrätten. Liknande farhågor framfördes även av en del myndigheter, bland andra Justitiekanslern och Luftfartsverket (Regeringens proposition 2003/04:50: 55f).

Regeringen presenterade sin proposition i januari 2004 (Regeringens proposition 2003/04:50). Regeringen noterade att Sverige var förpliktad att införa avgifter, men menade att det ansvar som därmed lades på transportörerna inte i sig var en avsevärd förändring gentemot tidigare reglering. Regeringen betonade att transportörernas ansvar skulle inskränkas till att upptäcka uppenbart falska dokument, även



om man tillstod att avgifterna kunde innebära att transportföretagen skulle komma att genomföra mer detaljerade kontroller än tidigare. Denna kontroll innebar emellertid ingen bedömning av en persons asylskäl, menade regeringen, utan den skulle självfallet även fortsättningsvis göras av svenska myndigheter. Inte heller menade regeringen att avgifterna handlade om myndighetsutövning mot enskild, utan om en reglering av förhållandet mellan staten och transportföretagen (Regeringens proposition 2003/04:50: kap 11).

Flera av partierna hade redan tidigare gjort klart att de motsatte sig ett utvidgat transportöransvar och delade det slags kritik som NGO:er och andra organisationer förde fram. Folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet menade att direktivet bröt mot 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (härefter Genèvekonventionen) och att propositionen därför inte skulle antas i riksdagen. Folkpartiet och vänstern menade också att direktivet borde omförhandlas. Även moderaterna framförde kritik i en motion; de menade att regeringen måste undersöka vilka konsekvenser det utvidgade transportöransvaret kunde tänkas ha för rätten att söka asyl och att regeringen skulle undersöka möjligheterna att återigen ta upp frågan inom unionen. Majoriteten, bestående av moderater och socialdemokrater, kom överens om att stödja propositionen med tillägget att konsekvenserna av transportöransvaret skulle utredas och att regeringen skulle undersöka om det var möjligt att ta upp frågan på nytt (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU11).

I debatten i riksdagens kammare framfördes liknande argument som tidigare tagits upp i utskottet. Kritikerna menade att regeringens och utskottsmajoritetens resonemang var problematiskt eftersom det inte tog i beaktande konsekvenserna av transportöransvaret, bland annat rörande omfattningen av den kontroll som transportföretag skulle företa liksom riskerna för diskriminering till följd av denna kontroll. Kritikerna menade att det var rent önsketänkande från regeringens sida att anta att transportöransvaret inte skulle leda till några stora förändringar i praktiken (Riksdagens protokoll 2003/04:114). Riksdagen accepterade propositionen med de ändringar som diskuterats i utskottet, med röstetalet 171 mot 126. Socialdemokraterna, moderaterna och en kristdemokrat röstade för propositionen medan de andra partierna röstade emot (Riksdagens protokoll 2003/04:114). Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2004.

Transportöransvaret har diskuterats även efter ändringarna i utlänningslagen. Centerpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet menar att riksdagen måste driva på regeringen för att omförhandla direktivet, men majoriteten i socialförsäkringsutskottet har hittills hänvisat till

den översyn som ska göras och att denna ska inkludera en bedömning av möjligheterna att omförhandla direktivet (se t ex Socialförsäkringsutskottets 2004/05:SfU10).

Direktivet rörande bistånd vid återsändande av tredjelandsmedborgare med flyg beslutades av ministerrådet i november 2003 (2003/110/EG). Implementeringen av direktivet diskuterades i en arbetsgrupp inom UD, som föreslog att det skulle genomföras genom ett nytt kapitel i utlänningslagen (Ds 2004:57: kap 2 och 5). Regeringen följde arbetsgruppens förslag i sin proposition, som presenterades i maj 2005 (Regeringens proposition 2004/05:168). Propositionen diskuterades i socialförsäkringsutskottet, där miljöpartiet och vänsterpartiet reserverade sig eftersom de nya reglerna enligt deras uppfattning inte uppfyllde de rättssäkerhetskrav som måste ställas (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU3). Riksdagen antog propositionen den 26 oktober 2005 (Riksdagens protokoll 2005/06:21).

Direktivet om transportföretags skyldighet att lämna uppgifter om passagerare till nationella myndigheter när dessa så begär, beslutades av ministerrådet i april 2004 (2004/82/EG). Direktivets genomförande har diskuterats i en arbetsgrupp i UD och den överlämnade sina förslag i november 2005. Arbetsgruppen har föreslagit ändringar av utlänningslagen och sekretesslagstiftningen liksom skapandet av en ny lag om passagerarregister (Ds 2005:48).

### *Dublin*

De förändringar som blev nödvändiga genom tillträdet till Dublinkonventionen förbereddes i en arbetsgrupp i UD och på grundval av deras förslag presenterade regeringen en proposition i februari 1997 (Regeringens proposition 1996/97:87). Propositionen diskuterades i socialförsäkringsutskottet där majoriteten noterade att Sverige som medlem i EU var förpliktigad att implementera konventionen. Miljöpartiet och vänsterpartiet framförde invändningar i en gemensam reservation där de pekade på en rad problem som tillämpningen av konventionen kunde ge upphov till. Eftersom bedömningen av asylskäl i de olika medlemsstaterna skiljer sig åt finns det en risk att tillämpningen av konventionen kolliderar med principen om non-refoulement, menade partierna (Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU16). Debatten i riksdagens kammare var kort och bestod huvudsakligen i att miljöpartiet och vänstern motiverade sina ställningstaganden. Konventionen accepterades med 271 röster mot 34; miljöpartiet och vänstern röstade emot konventionen (Riksdagens protokoll 1996/97:109). Dublinkonventionen trädde i kraft den 1 oktober 1997.

Dublinkonventionen har inneburit en del ändringar i utlänningslagen och i sekretesslagstiftningen. Varken principen om första asylsökan eller att asylansökan ska behandlas i det land till vilken sökanden har familjeband är nya i svensk lagstiftning, men Dublinkonventionen har inneburit förändringar av lagstiftning och praxis. De äldre formuleringarna rörande första asylsökan ändrades inte, men ett tillägg som hänvisar till konventionen infördes, eftersom det ansågs oklart om de äldre formuleringarna var tillräckliga (Regeringens proposition 1996/97:87: 10). Dessutom har Dublin bidragit till en förändring av praxis. Under 1980-talet ansågs det strida mot den internationella utvecklingen på området att tillämpa principen om första asylsökan på ett strikt sätt (Wikrén & Sandesjö 2002: 187f). Numera anses det däremot viktigt att tillämpa principen om första asylsökan. Även om Dublin inte innebär ett förbud för ett land som inte är första asylsökan att behandla en asylansökan, måste det enligt regeringen finnas särskilda skäl som talar för att inte tillämpa konventionen (Wikrén & Sandesjö 2002: 191).

Kritiker menar att dagens praxis är alltför restriktiv och kristdemokraterna, folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet har krävt att svenska myndigheter bör ges större möjligheter att bedöma asylskäl. Risken att Dublin kolliderar med principen om non-refoulement har utgjort bakgrunden till dessa krav. Denna kritik har framförts även efter det att konventionen 2003 ersattes av en förordning (343/2003) (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU12; Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU10).

#### *Tillfälligt uppehållstillstånd vid massflykt*

Ministerrådet antog ett direktiv om tillfälligt uppehållstillstånd i händelse av massflykt i juli 2001 (2001/55/EG). Regeringen tillsatte en arbetsgrupp i UD för att utreda genomförandet av direktivet. Arbetsgruppen lade fram sin analys och sina förslag i december 2001 (Ds 2001:77).

Arbetsgruppen föreslog att den existerande lagstiftningen om tillfälliga uppehållstillstånd, som infördes 1994, skulle behållas eftersom den var mer omfattande än EU-direktivet. Arbetsgruppen ansåg inte att det fanns någon anledning att ersätta den existerande lagstiftningen. EU-direktivet borde istället genomföras genom att en ny grund infördes i utlänningslagen: uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (Ds 2001:77: 43f, 51ff). Utredningen föreslog att personer som givits tillfälliga uppehållstillstånd skulle ha rätt att ansöka om asyl medan de uppehöll sig i Sverige, men att myndigheterna skulle ha rätt att skjuta upp bedömningen av dessa ansökningar när det fanns

särskilda skäl att göra så, exempelvis på grund av arbetsbelastningen (Ds 2001:77: 98ff). Med avseende på personers tillgång till utbildning, hälso- och sjukvård, arbetsmarknad och liknande, menade arbetsgruppen att de som givits temporärt skydd skulle ha samma rättigheter som asylsökande. Personer med tillfälligt uppehållstillstånd skulle inte folkbokföras (Ds 2001:77: kap 8–10).

Efter remissbehandling presenterade regeringen sin proposition i maj 2002 (Regeringens proposition 2001/02:185). Till skillnad från utredningen menade regeringen att den existerande lagstiftningen skulle ersättas med ett nytt kapitel i utlänningslagen som byggde på EU-direktivet. Det var också något som flera remissinstanser föreslagit eftersom de ansåg att två parallella regleringar skulle göra lagstiftningen oklar. Ytterligare ett skäl till att ersätta den existerande lagstiftningen var enligt regeringen att EU-direktivet är tillämpligt även i de fall där enbart ett eller ett fåtal medlemsstater berörs. Därmed finns inte längre något behov av den äldre lagstiftningen, menade regeringen. Dessutom kommer det i framtiden vara rådet och inte de nationella regeringarna som beslutar om en massflyktsituation föreligger, påpekade regeringen (Regeringens proposition 2001/02:185: 27f).

Regeringen föreslog emellertid att den nya lagstiftningen skulle innehålla en möjlighet för regeringen att på grundval av rådsbeslut bestämma att ytterligare kategorier av personer vid sidan av dem som omfattas av rådsbeslutet, skulle omfattas av det tillfälliga uppehållstillståndet. Regeringen menade att personer som anlänt strax före ett rådsbeslut också rimligen borde omfattas av det. Dessutom skulle det kunna vara så att ett rådsbeslut enbart berörde personer från en viss etnisk grupp, vilket kunde stå i strid med regeringsformens icke-diskrimineringsprincip (Regeringens proposition 2001/02:185: 29; Wikrén & Sandesjö 2002: 150).

Flera NGO:er och andra föreningar var kritiska mot möjligheten att förlänga det tillfälliga uppehållstillståndet i upp till tre år. Det stod inte i överensstämmelse med tidigare praxis, menade kritikerna, men regeringen ansåg att en så pass lång förlängning skulle komma att tillhöra undantagen. Regeringen påpekade också att de som har tillfälligt uppehållstillstånd fortfarande kan söka asyl i Sverige i vanlig ordning (Regeringens proposition 2001/02:185: 27–30).

I det sammanhanget diskuterades också möjligheterna att skjuta upp prövningen av personers asylansökan (Regeringens proposition 2001/02:185: 53–62). När den frågan diskuterats i slutet av 1990-talet hade flera NGO:er, partier liksom Lagrådet ställt sig kritiska till en sådan möjlighet. De ansåg att uppskjuten prövning av asylansökningar inte var förenlig med Genèvekonventionen. Regeringen

menade emellertid att frågan sedan dess kommit att ses på ett nytt sätt. Diskussioner med bland andra UNHCR hade resulterat i en förändrad bedömning, nämligen att uppskjuten prövning kan tillåtas eftersom massflykt utgör en exceptionell situation som tillåter avsteg från de vanliga reglerna. Regeringen föreslog därför att det skulle vara möjligt att skjuta upp prövningen när det finns särskilda skäl för det, bland annat till följd av myndigheters arbetsbelastning och när situationen i det land som personer flyr från är oklart och kräver att man avvaktar utvecklingen (Regeringens proposition 2001/02:185: 57ff).

En annan fråga som diskuterades av NGO:er och andra organisationer var förslaget att de med tillfälliga uppehållstillstånd skulle ges tillgång till sociala rättigheter i enlighet med lagen om mottagande av asylsökande. Flera NGO:er menade att en bättre tillgång till sociala rättigheter var viktig och föreslog därför att personer med tillfälliga uppehållstillstånd skulle folkbokföras. Regeringen menade att det inte var nödvändigt, utan att den tillgång till rättigheter som lagen om mottagande av asylsökande ger är tillräcklig och rimlig (Regeringens proposition 2001/02:185: 86–91).

Propositionen diskuterades i socialförsäkringsutskottet. Folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet ställde sig kritiska till förlängningen av tillfälliga uppehållstillstånd i uppemot tre år och möjligheterna att skjuta upp den individuella prövningen av asylskäl. De tre partierna var också kritiska till det sätt som personer med tillfälligt uppehållstillstånd skulle ges tillgång till sociala rättigheter. Folkpartiet menade att tillgången måste tolkas på ett generöst sätt, medan miljöpartiet och vänsterpartiet menade att man borde tillämpa samma regler som gäller för dem som har permanent uppehållstillstånd. Folkpartiet och vänsterpartiet ställde sig dessutom kritiska till möjligheten för regeringen att utvidga de kategorier av personer som skulle kunna omfattas av tillfälligt skydd. Det kunde leda till en mycket osäker situation för dem som redan befinner sig i Sverige, menade partierna (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU4).

Majoriteten följde regeringens linje och påpekade bland annat att regeringens möjlighet att vidga kategorin av personer som kunde omfattas av ett rådsbeslut syftade till en liberal tolkning av direktivet (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU4). Debatten i kammaren ägde rum den 11 december 2002 och propositionen fick stöd av en bred majoritet. Folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet röstade emot de delar av propositionen som de varit kritiska till i utskottet (Regeringens protokoll 2002/03:34). Förändringarna av utlänningslagen trädde i kraft i början av 2003.

### *Människosmuggling och människohandel*

Ministerrådet antog ett direktiv om olaglig inresa, transitering och vistelse i november 2002 (2002/90/EG). Rådet hade dessförinnan antagit två rambeslut, ett om människohandel i juli 2002 (2002/629/RIF) och ett om olaglig inresa, transitering och vistelse i november 2002 (2002/946/RIF). Utkast till dessa rambeslut hade godtagits av riksdagen under hösten 2001 (olaglig inresa) och under våren 2002 (människohandel) (Regeringens proposition 2001/02:37; 2001/02:99). Ytterligare ett direktiv, rörande tillfälliga uppehållstillstånd för offer för människohandel, antogs av ministerrådet i april 2004 (2004/81/EG).

Parallellt med dessa diskussioner förekom debatter om människosmuggling och människohandel på nationell nivå. Regeringen hade i november 2000 givet en parlamentarisk kommitté, ursprungligen tillsatt för att utreda reglerna för familjeåterförening, i uppdrag att också utreda frågor rörande människosmuggling och människohandel (Regeringens direktiv 2000:81). Detta beslut fattades av regeringen i samband med att frågan diskuterades i EU, men behovet av översyn av lagstiftningen hade också uppmärksammats i socialförsäkringsutskottet, som uppdragit åt regeringen att tillsätta en utredning (Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU5). Utredningen tog del av utkast till direktiv och rambeslut i samband med sitt arbete och presenterade sin analys och sina förslag i augusti 2002 (SOU 2002:69).

Kommittén föreslog att straffen för människosmuggling skulle skärpas. Den menade också att formuleringen om att smuglingen måste ha skett i vinstsyfte för att vara straffbar, måste tas bort i förhållande till smuggling genom Sverige till ett annat land i EU (SOU 2002:69: 222–234). Däremot kunde kravet på vinstsyfte behållas för andra regleringar av människosmuggling, menade kommittén (SOU 2002:69: 225ff). Kommittén föreslog också att ett tillfälligt uppehållstillstånd för offer för människohandel skulle införas. Detta uppehållstillstånd skulle inte utesluta möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl (SOU 2002:69: 235–249).

Flera av parlamentarikerna i kommittén lade fram särskilda yttranden rörande både människosmuggling och tillfälliga uppehållstillstånd. Centerpartiet, folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet menade att man inte hade uppmärksammat att ett av de bakomliggande skälen till den ökande människosmugglingen var svårigheterna att resa in till Sverige och övriga EU-länder på lagligt sätt. För många av dem som är på flykt är smuggling det enda sättet att kunna komma till ett land för att söka asyl, menade partierna (SOU 2002:69: 277–289). Miljöpartiet och vänstern föreslog också att offer för människohandel skulle kunna ges antingen tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd (SOU 2002:69: 275–289).

Regeringen presenterade propositionen i november 2003, som i stort följde de förslag som kommittén lagt fram. Regeringen argumenterade för hårdare straff för människosmuggling, att kravet på vinstsyfte skulle avskaffas för smuggling genom Sverige till andra EU-länder och att regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle införas. Detta temporära uppehållstillstånd skulle gälla för både offer för människohandel och människosmuggling (Regeringens proposition 2003/04:35: 44–67). Regeringen gjorde klart att personer som fick tillfälligt uppehållstillstånd skulle kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd på vanligt sätt (Regeringens proposition 2003/04:35: 69ff).

Propositionen diskuterades i socialförsäkringsutskottet där centerpartiet, kristdemokraterna, folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet uttryckte oro över vad slopandet av kravet på vinstsyfte kunde föra med sig. De hävdade att det på ett klart och tydligt sätt måste framgå av lagstiftningen att de som av humanitära skäl hjälper människor att olagligt resa in i Sverige även fortsättningsvis inte ska bestraffas. Att människosmuggling är ett fenomen som måste ses i ljuset av de svårigheter som finns att på laglig väg resa in i Sverige och andra EU-länder poängterades återigen av flera partier. Bland andra folkpartiet betonade att det bästa sättet att motarbeta människosmuggling är att utveckla en human och generös flyktingpolitik i Europa (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU6).

Kritikerna menade också att de föreslagna ändringarna av människosmuggling skulle kunna strida med Genèvekonventionen. Moderater och socialdemokrater hävdade emellertid att eftersom kravet på vinstsyfte skulle behållas för personer som olagligen inreser till Sverige så har det undantag på humanitära grunder som behövs och som direktivet ger möjlighet till, tillgodosetts. Majoriteten erkände emellertid att situationen är något svåröverskådlig och oklar för personer som rest till Sverige genom ett EU- eller Schengenland, men noterade att i normala fall kommer de som hjälper en person att resa till Sverige inte att bestraffas, om personen som reser in olagligt ansöker om asyl. Inte heller den som reser in utan giltiga tillstånd kommer att bestraffas om personen söker asyl i Sverige (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU6). De föreslagna ändringarna i utlänningslagen diskuterades i riksdagens kammare den 24 mars 2002 och propositionen stöddes i sin helhet av moderater och socialdemokrater, medan de andra partierna röstade emot de delar de varit kritiska till i utskottet (Riksdagens protokoll 2003/04:87). Förändringarna trädde i kraft i oktober 2004.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd var en del av dessa förändringar; huruvida dessa överensstämmer med direktiv 2004/81/EG har utretts av en arbetsgrupp i UD, som presenterade sin analys i oktober

2005 (Ds 2005:24). Utredningen har föreslagit några mindre ändringar i utlänningslagen, bland annat att minimitiden för uppehållstillståndet ska vara sex månader, men kommit fram till att i stort överensstämmer rådande lagstiftning med direktivet (Ds 2005:24: 49ff). Frågan om uppehållstillstånd för offer för människohandel har även diskuterats i samband med att reglerna i utlänningslagen rörande förföljelse på grund av kön och sexuell läggning ändrats. Tidigare har personer som känner välgrundad fruktan på dessa grunder setts som skyddsbehövande i övrigt, men i samband med att den nya utlänningslagen träder i kraft i mars 2006 kommer dessa personer att kunna ges flyktingstatus. I diskussionen om dessa ändringar i socialförsäkringsutskottet enades partierna om att regeringen borde utreda och lägga fram ett lagförslag som innebär att offer för människohandel under vissa förhållanden kan ges permanenta uppehållstillstånd (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU4). Riksdagen beslutade i november 2005 att uppdraga åt regeringen att utarbeta ett sådant lagförslag (Riksdagens protokoll 2005/06:41).

### *Anhöriginvandring*

Direktivet rörande familjeåterförening och anhöriginvandring antogs av ministerrådet i september 2003 (2003/86/EG). Den svenska regeringen tillsatte en expertkommitté för att analysera behovet av nationella lagstiftningsförändringar i december samma år och dess första betänkande presenterades i mars 2005 (SOU 2005:15). Slutbetänkandet presenterades i november samma år (SOU 2005:103).

Kommittén har föreslagit en del ändringar i hur familjeåterföreningen är reglerad. Direktivets obligatoriska delar handlar om återförening för kärnfamiljen, det vill säga makar, sammanboende par och minderåriga barn. I dessa delar har kommittén föreslagit att eftersom direktivet talar om en *rätt* till återförening måste utlänningslagen ändras. Hittills har utlänningslagen stipulerat att uppehållstillstånd *får* ges till personer som tillhör kärnfamiljen. Skillnaden är emellertid inte stor i praktiken eftersom lagen sedan länge tolkats som en rätt till återförening. Eftersom direktivet är inriktat på tredjelandsmedborgares rätt till återförening valde kommittén att föreslå ändringar enbart för dessa personer, vilket skulle innebära att nuvarande lagstiftning skulle gälla för svenska medborgare och andra utländska medborgare vid sidan av tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15: kap 7 och 8).

I slutbetänkandet behandlas direktivets fakultativa delar, som rör återförening för föräldrar, vuxna barn och andra anhöriga (SOU 2005:103). Debatten om dessa frågor har varit omfattande sedan 1997 års förändringar av utlänningslagen, som innebar en begränsning av



möjligheterna till återförening. Då avskaffades bland annat möjligheten för de personer som har alla sina nära anhöriga i Sverige, så kallade "sista länk" fall, att få uppehållstillstånd i Sverige (Wikrén och Sandesjö 2002: 68ff). Förändringen kritiserades av flera partier och NGO:er och efter att frågan om en översyn väckts i riksdagen tillsattes en parlamentarisk kommitté i maj 2000 för att utreda regleringen av anhöriginvandringen. Kommittén presenterade sina överväganden och förslag i februari 2002 (SOU 2002:13). Den föreslog att reglerna skulle liberaliseras och att bland annat nära anhöriga skulle ges möjlighet att få uppehållstillstånd om synnerliga skäl talade för det. Att vara sista länken skulle kunna vara ett sådant skäl, menade kommittén (SOU 2002:13: kap 5).

Eftersom arbetet med direktiv 2003/86/EG pågick vid denna tid valde regeringen att avvakta utfallet av diskussionerna inom unionen. I regeringens direktiv till den utredning som haft i uppgift att ta ställning till 2003/86/EG påpekades att kommittén skulle beakta den tidigare utredningens överväganden, något kommittén också gjort (SOU 2005:103: 17f). Kommittén har föreslagit att uppehållstillstånd ska få ges till föräldrar och vuxna barn om det föreligger ett beroende mellan dessa personer och de som redan är bosatta i Sverige, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom återförening (SOU 2005:103: kap 8). För andra anhöriga menar kommittén i likhet med den tidigare utredningen att en friare bedömning ska kunna göras och uppehållstillstånd ska kunna ges om det finns synnerliga skäl. I det avseendet kan det faktum att alla nära anhöriga bor i Sverige vara av betydelse vid bedömningen, menar kommittén (SOU 2005:103: kap 9).

Kommittén har också diskuterat om ett krav på försörjning ska införas för föräldrar, vuxna barn och andra anhöriga. Detta har varit en kontroversiell fråga och några av de partier som sedan slutet av 1990-talet har förespråkat en liberaliserad anhöriginvandring, bland dem folkpartiet, har menat att en ändring av familjeåterföreningspolicyn skulle kopplas samman med ett försörjningskrav. Kommittén menar att det visserligen finns en rad ekonomiska skäl som talar för att införa ett försörjningskrav, men att ett sådant krav inte är förenligt med de principer om rättvisa och jämställdhet som spelar en grundläggande roll i svensk lagstiftning och policy (SOU 2005:103: 19).

Kommitténs delbetänkande om direktivets obligatoriska delar har remissbehandlats och även om de flesta remissinstanserna har ställt sig positiva till förslagen har bland annat skillnaden mellan tredjelandsmedborgare och andra medborgare uppmärksammats. Flera remissinstanser var negativa till att göra denna skillnad och regeringen har inte följt kommitténs förslag i sin lagrådsremiss, som lämnades i december

2005 (Lagrådsremiss 2005). Regeringen har föreslagit att nuvarande regler om vem som är anknytningsperson ska behållas för att inte lagstiftningen ska bli splittrad och riskera att leda till diskriminering. Eftersom personer tillhöriga kärnfamiljen ges en rätt till familjeåterförening måste också de undantag när denna rätt kan vägras klargöras (Lagrådsremiss 2005: kap 6). Lagrådet har inte haft några större anmärkningar mot förslaget (Lagrådet 2005).

### *Mottagande av asylsökande*

Ett direktiv rörande mottagande av asylsökande antogs av ministerrådet i januari 2003 (2003/9/EG). Implementeringen av direktivet utreddes av en expertkommitté som presenterade sin analys och sina förslag i oktober samma år (SOU 2003:89). Kommitténs slutsats var att svensk praxis överensstämmer med direktivet, men att den behöver kodifieras i lagstiftningen. Bland annat föreslogs att rätten till information om förmåner för asylsökanden liksom de villkor som gäller för dessa skulle inkluderas i lagen om asylmottagande (SOU 2003:89: 51f, 56ff). Med avseende på tillgången till hälso- och sjukvård menade kommittén att direktivets krav uppfylls i praktiken men att denna tillgång regleras genom flera lagar och att det därför vore av betydelse att samla reglerna i en ny lag om hälso- och sjukvård liksom tandvård för asylsökande (SOU 2003:89: kap 8.4).

Direktivet skulle ha varit genomfört senast i februari 2005, men propositionen har försenats och har ännu inte lagts fram till riksdagen, men ett lagförslag rörande asylsökandes tillgång till sjukvård och tandvård har förberetts i regeringskansliet. Socialförsäkringsutskottet noterade i ett betänkande 2005 att nuvarande praxis uppfyller direktivets krav, men att det krävs lagstiftningsförändringar (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU10).

### *Skyddsgrunder*

Direktivet rörande miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver skydd antogs av ministerrådet i april 2004 (2004/83/EG). Regeringen tillsatte en kommitté i september samma år för att analysera den svenska lagstiftningen och föreslå förändringar. Kommittén skulle ha presenterat sina förslag i september 2005, men på grund av arbetet med en ny utlänningslag förlängde regeringen utredningens tid för att kommittén på det sättet skulle kunna anpassa sina förslag till den nya lagen (Regeringens direktiv 2005:95).

Utredningen presenterades i januari 2006 (SOU 2006:6). Kommittén menar att svensk lagstiftning över lag stämmer överens med direktivet, men att vissa ändringar måste göras. En del av dessa har redan

genomförts, bland annat har stadgande om att en god man ska utses för ensamkommande barn redan införts (SOU 2003:51; Regeringens proposition 2004/05:136). Reglerna om förföljelse på grund av kön och sexuell läggning kommer att ändras i samband med den nya utlänningslagen träder i kraft den 31 mars 2006. Dessa asylgrunder kommer framgent att räknas till dem som ligger till grund för flyktingstatus (Regeringens proposition 2005/06:6; Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU4).

Bland andra ändringar märks de som föranleds av att direktivets stadganden om "alternativt skyddsbehövande" inte motsvaras av utlänningslagens "skyddsbehövande i övrigt" fullt ut (SOU 2006:6: kap 4). Direktivet är mer utförligt när det gäller vilka aktörer som tillfogar allvarlig skada och vilka som kan ge skydd. Visserligen stämmer praxis överens med direktivet, men lagstiftningen bör ändå förtydligas menar kommittén, som föreslagit att det klargörs i utlänningslagen att risk för allvarlig skada kan uppstå oavsett om det är staten som begår de handlingar som tillfogar personer skada eller om staten inte kan erbjuda tillräckligt skydd (SOU 2006:6: 157ff).

När det gäller bestämmelserna om inre och yttre väpnad konflikt liksom "andra svåra motsättningar" i hemlandet överensstämmer utlänningslagen med direktivet. Det gäller emellertid inte stadgandena om miljökatastrof, som utredningen menar inte är förenliga med direktivet. Anledningen är att direktivet syftar till att skydda personer mot staters och andra aktörers handlande och en miljökatastrof utgör ingen sådan handling. Kommittén har därför föreslagit att grunden flyttas från kategorin alternativt skyddsbehövande, men noterar också att det syfte att klargöra skillnaderna mellan skyddsgrunder och andra grunder för uppehållstillstånd som funnits med den nya utlänningslagen därmed bryts (SOU 2006:6: 166ff).

När det gäller direktivets rekvisit, att det ska röra sig om en "grundad anledning att förmoda" och "verklig risk att lida allvarlig skada", menar kommittén att de är mer förmånliga för asylsökanden än utlänningslagens "välgrundad fruktan". Dessutom är det enligt utredningen betydelsefullt att utlänningslagen anpassas till direktivet för att inte en skillnad mellan direktiv och praxis ska uppstå (SOU 2006:6: 172ff). När det gäller tillgången till rättigheter för asylsökanden och flyktingar överensstämmer svensk lagstiftning i stort med direktivet, under förutsättning att den föreslagna lagen om sjuk- och tandvård för asylsökanden genomförs, även om vissa ändringar måste genomföras rörande rätten till information för asylsökanden och flyktingar. Asylbedömningsprocessen stämmer också i huvudsak överens med direktivet, men flyktingförklaringen måste göras obligatorisk eftersom det enligt direktivet är ett konstaterande som ska göras av berörda myndigheter i asylprocessen (SOU 2006:6: 136ff).

## Graden av europeisering av policy

Framväxten av en gemensam invandringspolitik inom unionen har resulterat i ett varierande anpassningstryck på svensk policy. I vissa fall är påverkan liten, exempelvis när det gäller direktiven om asylmottagande och anhöriginvandring. I andra fall har förändringarna varit mycket mera omfattande och dessutom mycket omstridda. Det gäller inte minst förändringarna till följd av Schengensamarbetet samt transportöransvar och regleringen av människosmuggling, som alla kan sägas ha givit upphov till ett högt anpassningstryck. I ett par fall, Dublin, tillfälliga uppehållstillstånd vid massflykt och tillfälliga uppehållstillstånd för offer för människohandel kan anpassningstrycket sägas vara medelhögt.

Direktiven rörande mottagande av asylsökande och anhöriginvandring innehåller inga nya policyelement och har inte heller inneburit några väsentliga förändringar av redan existerande element i svensk lagstiftning och policy. Delvis gäller det också för direktivet rörande skyddsgrunder. När det gäller anhöriginvandringen innebär dess obligatoriska delar ingen förändring av praxis och i förhållande till dess fakultativa delar handlar det om förändringar som redan tidigare diskuterats på nationell nivå. Direktivets genomförande har huvudsakligen varit det sammanhang i vilket tidigare utredningsförslag diskuterats och de skilda ståndpunkterna i olika frågor är i allt väsentligt relaterade till tidigare debatter om anhöriginvandringens reglering.

I några fall handlar det om förändring av praxis och/eller introduktionen av nya policyelement som emellertid varit mindre kontroversiella än de fall som kan sägas ha givit upphov till ett högt anpassningstryck. Trots att förändring av praxis och att nya element tillförts policy gör att man i de här fallen skulle kunna tala om en transformation av lagstiftning och policy, gör det faktum att förändringarna varit mindre omstridda att anpassningstrycket ändå kan sägas vara medelhögt.

Tillfälliga uppehållstillstånd för offer för människohandel utgör ett nytt policyelement. Överhuvudtaget är det först under senare år som människohandel kommit att inta en mer framträdande roll i utlänningslagstiftningen. Av det skälet finns det anledning att i det här fallet tala om en transformation, men samtidigt är framväxten av reglering på denna punkt inte något som enbart har att göra med EU utan i lika hög grad hänger samman med det arbete som pågått inom FN. Även om frågan om tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd diskuterats och riksdagen nyligen uppdragit åt regeringen att utarbeta ett lagförslag som ska göra det möjligt för offer för människohandel att ges permanenta uppehållstillstånd, har de politiska kontroverserna varit små, vilket gör det befogat att tala om ett enbart medelhögt anpassningstryck i det här fallet.

Dublinkonventionen och Dublinregleringen innehåller inte i sig något nytt policyelement och de förändringar som behövdes göras i lagstiftningen var begränsade. Däremot har Dublin förändrat praxis i det att principen om första asylansökan fått en mer framträdande roll än den hade tidigare. Det gemensamma intresse som staterna har i att dela bördorna av invandringen har genom Dublin fått ett tydligt genomslag i svensk lagstiftning och policy. Eftersom Dublin kan sägas beröra kärnan i policy – vilken stat som ska bedöma en asylansökan – finns det anledningen att tala om en transformation av policy. Anpassningstrycket kan ändå sägas vara medelhögt, bland annat därför att ratificeringen av konventionen inte var särskilt omdiskuterad och kontroversiell, även om miljöpartiet och vänsterpartiet menade att Dublin skulle kunna leda till problem på grund av stora skillnader i bedömningen av asylgrunder mellan medlemsstaterna. Intressant i det sammanhanget är att Dublin kommit att bli mer kontroversiell över tid och att flera partier idag menar att det borde finnas större möjligheter att bedöma asylansökningar i Sverige än vad gällande reglering tillåter.

Att den existerande lagstiftningen rörande tillfälliga uppehållstillstånd vid massflykt ersattes med en ny reglering är inte i sig ett uttryck för en transformation av policy. Däremot innebär det faktum att det i framtiden kommer att vara ministerrådet och inte de nationella regeringarna som beslutar om en massflyktsituation föreligger en avsevärd förändring gentemot tidigare lagstiftning och policy. Av det skälet kan det vara rimligt att tala om en transformation i det här fallet. Samtidigt var det inte denna förändring som ansågs vara mest kontroversiell i den nationella genomförandeprocessen. Som vi sett var det istället tillgången till rättigheter, möjligheterna att skjuta upp prövningen av asylansökningar och möjligheterna till förlängning av uppehållstillståndet i upp till tre år som orsakade mest debatt och kritik.

I några fall har vi att göra med omfattande förändringar av praxis och/eller introduktion av nya policyelement som vållat mycket debatt och ansetts vara problematiska av flera politiska aktörer. Det gör att man i dessa fall kan tala om en transformation av policy som givit upphov till ett högt anpassningstryck. Bland dessa förändringar räknar jag transportöransvaret, regleringen av människosmuggling och mer allmänt Schengensamarbetet.

Att transportföretag kan påföras avgifter om de brister i kontroll är ett nytt element i svensk lagstiftning, även om transportörernas ansvar i sig har utgjort en del av svensk lagstiftning under lång tid. Transportöransvaret har varit den enskilt mest kontroversiella frågan av dem som studerats i den här artikeln, något som inte minst visas av att det kunde genomföras först efter en kompromiss mellan social-

demokrater och moderater i utskottsbehandlingen. Till det ska läggas att transportöransvaret diskuterades under lång tid och att Sverige fick kritik för sin tidigare reglering av transportföretags skyldigheter vid bedömningen inför det operativa inträdet. Det gör sammantaget att man i det här fallet kan tala om en transformation som också lett till ett omfattande anpassningstryck.

Direktivet och rambeslutet om människosmuggling har också den inneburet avsevärda förändringar av svensk lagstiftning och policy. Den differentiering som företagits när det gäller smuggling till annat EU-land genom Sverige och till Sverige, gör att andra länders intressen kommit in i den nya regleringen på ett tydligt sätt. Debatten om kravet på vinstsyfte och hur undantaget på humanitär grund skulle förstås och formuleras i den svenska lagstiftningen var omfattande. Anpassningen av lagstiftning och policy ansågs av många partier ha problematiska konsekvenser. Därmed skulle man kunna säga att vi även i det här fallet har att göra med ett högt anpassningstryck.

Detsamma gäller för förändringarna till följd av Schengenmedlemskapet. Schengen har på ett avgörande sätt förändrat gräns- och migrationskontrollen, bland annat förståelsen av det territorium som kontrollen omfattar och de intressen som inkluderas i kontrollen. Att andra stater har ett legitimt intresse i det sätt som kontrollen av svenskt territorium sker, är visserligen inget helt nytt policyelement eftersom det spelade en roll även inom den nordiska passunionen. Men samtidigt har andra staters intressen en mycket tydligare ställning genom regleringen av Schengensamarbetet än det hade i passunionen.

Att Schengen inneburet en omfattande förändring av centrala delar av utlänningslagstiftningen och flera andra lagstiftningsområden gör att man i det här fallet kan tala om en transformation av lagstiftning och policy. Att det enligt utredningar funnits stora problem med det administrativa genomförandet förstärker intrycket att vi har att göra med en transformation. Schengenmedlemskapet var dessutom mycket omstritt, i varje fall om vi vid sidan av medlemskapet i sig också tar i beaktande en rad andra förändringar som är mycket nära relaterade till detsamma. Schengen har också varit mycket av en symbol för det slags förändringar som kritikerna menar att harmoniseringen av invandringspolitiken inom EU innebär.

### **Europeisering av invandringspolitik**

Av betydelse för diskussionen om europeiseringen av dimensionen politik är bland annat de nationella policyprocesserna, såsom riksdagens möjligheter att påverka regeringens ställningstagande och förhandlingsupplägg inom unionen och möjligheterna att påverka den nationella implementeringen, liksom politisk debatt och konfliktlinjer.

Även administrativ samordning mellan myndigheter och regering är av betydelse vid diskussionen om europeiseringen av politiken vid sidan av lagstiftning och policy.

### *Policyprocesser*

Riksdagen har flera möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet inom EU, men dessa påverkansmöjligheter lider också av en rad av de begränsningar som ofta uppmärksammas i debatter om hur EU påverkat de nationella parlamentens ställning (se t ex Jungar & Ahlbäck-Öberg 2002). De nationella parlamentens försvagning i förhållande till nationella regeringar och överstatliga organ är ett stående tema i debatterna om unionens demokratiska underskott (se t ex Karlsson 2001; Lord 2004).

När ett förslag diskuteras inom unionen måste regeringen söka stöd hos riksdagen för sin politik; det sker framförallt genom EU-nämnden. Det danska systemet stod som förebild för den svenska EU-nämnden och den svenska riksdagen brukar tillsammans med parlamenten i Danmark, Finland och Österrike anses tillhöra de parlament som har störst möjligheter att påverka regeringens politik (Hegeland 2002; Jungar & Ahlbäck-Öberg 2002: 51f). Den svenska EU-nämnden har mindre makt än sin danska motsvarighet, men i praktiken måste regeringen söka stöd i EU-nämnden före möten i ministerrådet eller det Europeiska rådet. Det är bland annat följderna av att konstitutionsutskottet i slutet av 1990-talet kritiserade regeringen för att ha gjort avsteg från den linje man enats om i EU-nämnden. Konstitutionsutskottet menade att det måste finnas mycket goda skäl för regeringen att inte följa den uppfattning som man sökt stöd för i EU-nämnden (Hegeland 2002: 103).

Frågor rörande invandring diskuteras regelbundet i EU-nämnden. Vid varje tillfälle ministerrådet träffas för att diskutera migrationsfrågor redogör migrationsministern, tjänstemän och sakkunniga för de frågor som ska diskuteras, den svenska regeringens inställning och bedömning av förhandlingsläget. Det är vanligt att partierna, framförallt folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet, betonar att de vill se en utveckling som leder till en liberal och generös politik inom unionen och kritiserar regeringen för att inte med tillräcklig kraft hävda sådana uppfattningar. Det sker inga omröstningar i nämnden utan samrådet avslutas med att ordföranden summerar diskussionen och konstaterar om regeringen åtnjuter majoritetens stöd eller inte. I alla frågor som diskuterades i nämnden före år 2000 menade ordföranden att regeringen hade stöd i nämnden (Lindgren 2000). Detsamma gäller för de nämndssammanträden rörande invandringspolitik som jag undersökt under åren därefter.

Vid sidan av det samråd som sker genom EU-nämnden diskuteras också frågor i riksdagens övriga utskott. Alla viktigare kommissionsförslag föreläggs riksdagen genom faktapromemorior. I promemorian presenteras det förslag som diskuteras, konsekvenserna för svensk lagstiftning och policy samt regeringens ståndpunkt. Utskotten har att ta ställning till dessa promemorior, vilket ger riksdagen möjligheter att komma in i den politiska processen före ett direktiv eller förordning antas i ministerrådet. Studier har emellertid visat att det är svårt för utskotten att integrera behandlingen av EU-förslag i sin vanliga verksamhet (Blomgren 2005: 84ff). Till det ska också läggas att även om utskotten har den bästa kunskapen inom ett policyområde saknar de ofta den överblick över den politiska processen inom unionen som krävs för att ta tillvara de möjligheter till inflytande som finns. EU-nämnden har bättre överblick, men däremot sämre kunskaper om de specifika policyområden som behandlas. Många forskare menar att denna skillnad mellan utskott och EU-nämnd minskar riksdagens påverkansmöjligheter (Jungar & Ahlbäck-Öberg 2002: 57ff; Ruin 2000: 57).

Den nationella implementeringen av direktiven följer den sedvanliga lagstiftningsprocessen i det att en kommitté eller arbetsgrupp tillsätts, att de förslag som dessa lägger fram remissbehandlas och att Lagrådet ges möjlighet att yttra sig före regeringen lägger fram en proposition till riksdagen. Även om genomförandet av direktiven följer denna process gör naturligtvis det faktum att det rör sig om implementering av direktiv att riksdagens påverkansmöjligheter är mindre än vid policyutveckling som har sitt ursprung på det nationella planet. Samtidigt har bland andra riksdagens revisorer påpekat att de möjligheter till påverkan som finns sällan tas tillvara. Ett av skälen till det är att det tolkningsutrymme som finns vid genomförandet av direktiven inte görs tillräckligt klart. Möjligheterna att vid implementeringen av direktiv utveckla policy snarare än att enbart undersöka huruvida policy överensstämmer med direktiven försvåras därmed. Dessutom gör brister i det sätt som kommittéer och arbetsgrupper motiverar sina förslag att remissinstanserna har svårt att ta ordentlig ställning till förslagen (se t ex Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU11).

I de flesta av de fall som jag studerat är kommittéers och arbetsgruppers direktiv snäva och inriktade på att analysera huruvida existerande policy uppfyller de krav som direktiven ställer och ge förslag till de förändringar som genomförandet kräver. Däremot har det sällan rört sig om att utveckla policy. Det finns några exempel som i varje fall delvis utgör undantag från detta allmänna mönster, exempelvis diskussionen om människohandel.



Ytterligare en faktor som är av betydelse när det nationella genomförandet är sammansättningen av de kommittéer och arbetsgrupper som har till uppgift att undersöka svensk policy. Utredningsväsendet har ansetts vara en viktig del av policyprocessen av flera skäl. För det första har det betonats att utredningsväsendet gör det möjligt för en rad politiska aktörer att delta i de politiska processerna. För det andra har det ofta påpekats att bredden i deltagande gör att de förslag som läggs fram är någorlunda väl avvägda eftersom de följer av en diskussion där olika synpunkter bryts mot varandra och grundas på genomarbetade analyser av samhällsliga förhållanden. Mot denna bakgrund ter sig en rad förändringar av utredningsväsendet under det senaste årtiondet, framförallt att allt fler lagstiftningsförslag förbereds i expertkommittéer och arbetsgrupper samt att dessa ges mycket kort tid att genomföra sina analyser, som oroande. En del forskare menar att det påverkar både möjligheterna till deltagande och kvaliteten i utredningarna (se t ex Ahlbäck-Öberg & Öberg 2005). De flesta av de fall som diskuterats i den här studien har beretts i expertkommittéer och arbetsgrupper snarare än i parlamentariska utredningar. Oavsett vilka konsekvenser det har för kvaliteten på förslagen, vilket är svårt att bedöma, minskar det möjligheterna för partierna att komma in i policyprocessen på ett tidigt stadium.

I några av de fall som jag diskuterat har det sätt som frågorna hanterats på kritiserats från ett demokratiskt perspektiv. Inte minst miljöpartiet och vänsterpartiet var kritiska till det sätt som frågorna rörande Schengenmedlemskapet hanterades. Miljöpartiet menade att Sverige steg för steg fördes in i Schengensamarbetet utan att riksdagen hade fullständig kontroll över och insyn i processen (Riksdagens protokoll 1997/98:91). Även andra delar av Schengensamarbetet kritiserades från ett demokratiskt perspektiv. Miljöpartiet och vänsterpartiet menade att den svenska representanten i Schengens exekutivkommitté skulle samråda med riksdagen före det att beslut fattas i kommittén. På det sättet skulle den demokratiska insynen i Schengen kunna förbättras och riksdagen skulle kunna påverka utvecklingen av praxis (Riksdagens protokoll 1997/98:91). Regeringen hade emellertid en annan uppfattning och menade att exekutivkommittén fungerade på samma sätt som varje annat mellanstatligt organ. Att regeringen informerar riksdagen är tillräckligt ansåg regeringen, som också tillade att när Schengensamarbetet innebär ett behov av lagstiftningsförändringar så kommer regeringen att presentera en proposition i vanlig ordning (Regeringens proposition 1997/98:42: 54).

### *Förvaltning*

EU-medlemskapet har inneburit avsevärda förändringar av förvaltningen, framförallt till följd av behovet av koordination mellan myndigheter och departement (Beckman & Johansson 2002; Jacobsson 2000; Jacobsson, Laegreid & Pedersen 2001). I debatten om medlemskapet menade den svenska regeringen att den traditionella uppdelningen av departement och självständiga ämbetsverk kunde behållas. Denna ordning har inte förändrats de jure, men den omfattande informella koordinationen har lett till avsevärda de facto förändringar av förhållandet mellan myndigheter och departement. En del forskare menar att i förhållande till de frågor som behandlas inom unionen har en omfattande skuggorganisation vuxit fram (Beckman & Johansson 2002: 117f; Jacobsson 2000: 16ff).

Ansvar för att koordinera migrationspolitiken har sedan 1996 legat på UD, vars enhet för migration och asylpolitik handhar frågor som rör både EU och global migrationspolitik (Tamas 2004: 45f; Vifell 2002: kap 4). Det finns ingen permanent grupp för koordination mellan olika departement och myndigheter, men förberedande möten hålls inför diskussionerna inom union. I dessa möten deltar förutom representanter för UD också representanter för justitiedepartementet, Migrationsverket och Utlänningsnämnden (Vifell 2002: 79f). Migrationsverket representerar den svenska regeringen i de mer tekniska diskussioner som förs inom arbetsgrupper i EU. I dessa diskussioner uppkommer inte sällan politiska frågor, vilket gör det nödvändigt för representanterna att ha kontakt med departementen, inklusive den politiska ledningen. Koordinationen liknar den som sker på andra områden och är således i hög grad informell (Vifell 2002: 80ff). Det saknas studier av hur EU-samarbetet påverkat de myndigheter som berörs. Frågan har emellertid berörts i revisionsrapporter, bland annat har Riksrevisionen riktat kritik mot den omorganisation som Migrationsverket genomförde i samband med det operativa medlemskapet i Schengen (Riksrevisionen 2004).

### *Politisk debatt och politiska konfliktlinjer*

Fram till 1980-talet karaktäriserades den politiska diskussionen i riksdagen av konsensus och en vilja att betona en grundläggande samsyn och uppslutning kring ambitionen att föra en "human och generös" flykting- och invandringspolitik. Enbart moderaterna argumenterade för behovet av en mer restriktiv politik under denna tid. Från slutet av 1980-talet har emellertid konflikterna mellan partierna blivit tydligare och numera är det sällan som beslut i riksdagen fattas i enighet (se t ex Demker & Malmström 1999: 67–75; Dahlstedt 2000).

Det så kallade Luciabeslutet 1989, då den socialdemokratiska regeringen beslutade att enbart dem som uppfyllde Genèvekonventionens definition av flyktingsstatus skulle ges uppehållstillstånd, kan ses som en vattendelare i det sammanhanget, men anledningarna till de ökande skillnaderna mellan partierna är flera (se t ex Abiri 2000; Hammar 1999). Omorganisationen av flyktingmottagandet i mitten av 1980-talet, som bland annat ledde till diskussioner i kommunerna om huruvida man skulle ta emot flyktingar eller inte – där folkröstningen i Sjöbo 1986 är det tydligaste exemplet – spelade en viktig roll för politiseringen av både invandrings- och invandrapolitiken (se t ex Fryklund & Peterson 1989). Framväxten av en rad högerextrema organisationer och partier bidrog också till att förändra den offentliga diskussionen. Genom Ny Demokratis framträdande vid valet 1991 blev det tydligt att xenofobiska opinioner kunde exploateras på ett sätt som ställde de andra partierna, framförallt moderater och socialdemokrater, inför politiska problem (se t ex Bjurulf & Fryklund 1994; Rydgren 2002).

Politiseringen har satt sina avtryck i både lagstiftning och de politiska konfliktlinjerna mellan partierna. Socialdemokraterna och moderaterna har samarbetat vid flertalet av de beslut som fattats inom invandringens politikens område under de senaste tio åren och i flera fall har centerpartiet stött denna politik. De andra partierna i riksdagen, särskilt folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet men också kristdemokraterna, har kritiserat moderaternas och socialdemokraternas samarbete och hävdar att den politik som förs är alltför restriktiv och hotar asylrätten. Man kan därför säga att två "block" vuxit fram, ett mer restriktivt block som består av moderater och socialdemokrater (och under 1990-talet också centerpartiet) och ett mer liberalt block som består av folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet (och i stor utsträckning också kristdemokraterna). De två blocken skiljer sig inte bara från den traditionella blockpolitiken och det sätt som invandringens politik diskuterades före 1980-talets slut, utan också från partiernas inställning till EU och uppfattning om behovet av en gemensam invandringens politik inom unionen (se t ex Aylott 2005; Widfeldt 2000).

Moderater och socialdemokrater är positiva till framväxten av en gemensam invandringens politik inom unionen. De menar att Sverige inte kan föra en politik som skiljer sig från de andra EU-länderna och ser samarbetet som ett sätt att dela de bördor som flyktinginvandringen ger upphov till (se t ex Dahlstedt 2000: 24ff). Moderaterna och socialdemokraterna har som vi sett stött de invandringens politiska beslut som har att göra med det nationella genomförandet av EU-lagstiftning. De har också samarbetat i de flesta andra invandringens politiska beslut

under det senaste årtiondet, även om det finns några viktiga undantag från detta mönster. De skilda uppfattningarna om en ny instans- och processordning är ett av dem, som dessutom är intressant eftersom moderaternas ställningstagande i denna fråga hade att göra med att den mer liberala fraktionen inom partiet lyckades få sin vilja igenom. Även inom det socialdemokratiska partiet finns en intern kritik av den restriktiva hållningen i flykting- och invandringspolitiken, bland annat hos Broderskapsrörelsen samt hos ungdoms- och kvinnoförbunden. Dessutom finns som bekant en omfattande EU-kritisk opinion inom det socialdemokratiska partiet.

Folkpartiet och kristdemokraterna (och under senare år även centerpartiet) kan sägas exemplifiera en andra position i debatten om EU och invandringspolitiken. Partierna är i allmänhet positiva till både EU, även om det finns ett stort motstånd inom centerpartiet och kristdemokraterna, och till behovet av en gemensam invandringspolitik inom unionen (se t ex Dahlstedt 2000: 24ff). Samtidigt har partierna som vi sett varit kritiska mot den lagstiftning och policy som faktiskt beslutats inom unionen och i ett flertal fall motsatt sig dess nationella genomförande.

Miljöpartiet och vänsterpartiet har i många fall gjort gemensam sak med folkpartiet och kristdemokraterna. Till skillnad från de borgerliga partierna förbinder miljöpartiet och vänstern kritiken av den gemensamma invandringspolitiken med en kritisk hållning till EU i allmänhet. I den meningen kan miljöpartiet och vänsterpartiet sägas stå för en tredje position i debatten om EU och invandringspolitiken. Fokus ligger i det sammanhanget på det sätt som samordningen inom EU lider av demokratiska brister och resulterar i en restriktiv politik som underminerar asylrätten (se t ex Dahlstedt 2000: 24ff). Det slags kritik har också varit vanlig i den offentliga debatten (se t ex Vestin 2002: 140ff).

Flera NGO:er och andra organisationer som är verksamma inom flyktingpolitikens område delar de uppfattningar om specifik lagstiftning och policy som vi finner hos folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet. En del av dessa NGO:er kopplar samman denna kritik med ställningstaganden rörande EU, men flera NGO:er, bland andra Amnesty och Röda Korset, gör det inte. De intar istället en neutral hållning till EU i allmänhet och utvecklingen av en gemensam invandringspolitik inom unionen i sig. Däremot betonar de att lagstiftning och policy måste upprätthålla asylrätten.

Vid sidan av de uppfattningar som hittills presenterats finns också en fjärde position, nämligen det slags kombination av EU-kritik och xenofobi som utmärker högerpopulistiska partier, bland dem Sverigedemokraterna.

## Varierande europeisering av policy och politik

Framväxten av en gemensam invandringspolitik inom EU har i vissa fall transformerat svensk lagstiftning och policy. Det gäller inte minst Schengensamarbetet och en rad förändringar som hänger nära samman med Schengen, såsom transportöransvaret och regleringen av människosmuggling. I dessa fall har antingen nya policyelement tillförts svensk lagstiftning och policy eller har redan existerande policyelement utvecklats i en tydlig riktning till följd av de överstatliga besluten. Förändringarna har också varit mycket kontroversiella. Sammantaget innebär det enligt mitt förmenande att man i dessa fall kan tala om ett högt anpassningstryck.

En del fall uppvisar antingen en introduktion av nya policyelement eller en tydlig förändring av existerande policyelement samtidigt som de varit mindre politiskt omstridda. Det gör att det i dessa fall handlar om ett mindre högt anpassningstryck än i de förra fallen. Detta gäller bland annat Dublin, tillfälliga uppehållstillstånd i händelse av massflykt och tillfälliga uppehållstillstånd för offer för människohandel.

I några fall är anpassningstrycket ringa. Inga nya policyelement har tillförts nationell lagstiftning och policy och inte heller kan man tala om en entydig förändring av existerande policyelement. Dessutom har förändringarna inte varit politiskt kontroversiella och i den mån det funnits skillnader i partiernas synsätt har dessa haft att göra med tidigare ställningstaganden. Detta gäller exempelvis direktivet rörande familjeåterförening och anhöriginvandring.

Att de förändringar på EU-nivå som inneburit stora förändringar av svensk lagstiftning och policy också varit de mest kontroversiella visar att policy och politik följs åt. Samtidigt är det intressant att notera att politiken europeiserats i mindre grad än vad man skulle ha anledning att anta utifrån den transformation av policy som ägt rum. Det visar sig främst i det sätt som de politiska debatterna och konflikterna i genomförandeprocesserna följt det slags konfliktlinjer som vuxit fram sedan slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Moderater och socialdemokrater har stött de förändringar som följer av harmoniseringen av invandringspolitiken, medan de andra partierna, om än i varierande grad, motsatt sig dem. De inledande diskussionerna om Schengenmedlemskapet och Dublinkonventionen utgör delvis undantag från detta mönster. I dessa diskussioner spelade synen på EU en viss roll, särskilt i debatten om Schengen och den inre rörligheten. Samtidigt var de inledande debatterna om Schengensamarbetet lite speciella, i den meningen att frågan om framtiden för den nordiska passunionen var en viktig del av diskussionen. I de flesta andra fall har folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet (och i

flera fall också centerpartiet) motsatt sig de förändringar som genomförandet av EU-direktiven innebär. Visserligen finns en rad skillnader mellan partiernas uppfattningar, men det är ändå tydligt att varken inställningen till EU i allmänhet eller uppfattningen om behovet av en gemensam invandringspolitik i unionen spelat en framträdande roll i partiernas faktiska ställningstaganden.

Sammantaget har det politiska landskapet enbart i begränsad utsträckning förändrats till följd av utvecklingen av överstatlig politik. Dessutom har flera av förändringarna i politiken inte att göra med framväxten av en gemensam invandringspolitik inom unionen mer specifikt, utan med förändringar av det politiska systemet i allmänhet. De begränsade möjligheter som riksdagen har att påverka politiken inom unionen samt de begränsade möjligheterna till policyutveckling i samband den nationella genomförandeprocessen, gäller för alla policyområden där överstatliga beslut spelar en viktig roll.

### **Slutsatser**

Den huvudsakliga slutsatsen i den här artikeln är att utvecklingen av en gemensam invandringspolitik inom unionen har haft en varierande påverkan på svensk lagstiftning och policy. I vissa fall kan man tala om en transformation av policy. Det gäller exempelvis Schengen och flera relaterade förändringar, såsom transportöransvar och regleringen av människosmuggling. Dessa förändringar har också av många aktörer ansetts vara problematiska och lett till politiska kontroverser, vilket gör att man i dessa fall kan tala om ett högt anpassningstryck.

Andra fall, exempelvis Dublin, tillfälliga uppehållstillstånd vid massflykt och tillfälliga uppehållstillstånd för offer för människohandel, har visserligen lett till omfattande förändringar av lagstiftning och policy, men däremot varit mindre kontroversiella. Det är därför befogat att i de här fallen tala om ett medelhögt anpassningstryck. Ett tredje slags fall, såsom direktiven rörande mottagandevillkor för asylsökande och anhöriginvandring, utgör exempel på ett lågt anpassningstryck eftersom policy inte förändrats på något genomgripande sätt och inte heller har direktiven varit kontroversiella.

Att en rad av delarna till den gemensamma invandringspolitiken inom unionen varit mycket omstridda och skapat politisk debatt visar på en europeisering av politiken vid sidan av lagstiftning och policy. Att de mest omfattande förändringarna av policy också lett till de största kontroverserna tyder dessutom på att graden av förändring av policy hänger samman med graden av europeisering av politiken. Men samtidigt har effekterna på invandringspolitiken varit mindre än vad europeiseringen av policy skulle ge anledning att anta. Varken parti-

ernas inställning till EU i allmänhet eller deras uppfattning om behovet av en gemensam invandringspolitik inom unionen har slagit igenom i det nationella genomförandet av unionsbeslut. Istället följer partiernas ställningstaganden de politiska konfliktlinjer som etablerats i invandringspolitiken sedan slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Moderater och socialdemokrater har samarbetat i flertalet invandringspolitiska beslut under denna tid medan de andra partierna, om än i varierande grad, motsatt sig dem eller förespråkade stora förändringar av regeringens förslag. De politiska konfliktlinjerna har därför enbart i begränsad utsträckning påverkats till följd av framväxten av en gemensam invandringspolitik i EU. Flertalet av de förändringar som också påverkar invandringspolitiken, såsom riksdagens möjligheter till inflytande i det nationella genomförandet av policy, har att göra med EU-medlemskapet i allmänhet och hänger därför inte samman med invandringspolitiken mer specifikt.

## NOTER

- <sup>1</sup> Arbetet med denna artikel har erhållit stöd av STINT, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning. En engelsk version av artikeln presenterades vid en konferens, "The Europeanisation of National Immigration Policies. Varying Developments across Nations and Policy Areas", i Berlin den 1-3 september 2005. Författaren vill tacka deltagarna vid konferensen för kommentarer och synpunkter. Särskilt vill författaren tacka Andreas Ette, Thomas Faist, Imke Kruse, Anna Lundberg och Philip Muus för deras kommentarer på tidigare utkast. Den föreliggande artikeln är en utvidgad version av den engelska artikeln.
- <sup>2</sup> Med policy menas i den här studien lagstiftning och andra åtgärder, exempelvis av administrativ art, som vidtas för att förverkliga politiska beslut. Politik kan ges en bred definition och omfattar då bland annat samhälleliga maktförhållanden och kollektiva identiteter vid sidan av det politiska systemet. Fokus i den här studien ligger emellertid på det politiska systemet i snävare bemärkelse, framförallt policyprocesser, politisk debatt och konfliktlinjer mellan politiska aktörer.
- <sup>3</sup> Studier av inre utlänningskontroll har visat att det finns en rad problem i hur den nuvarande regleringen tillämpas utifrån ett människorättsperspektiv. Ett av problemen ligger i att tumregler som polisen använder för att bestämma när en kontroll ska genomföras är svåra att förklara och ofta handlar om skäl, exempelvis "nervöst uppträdande", som ger mycket stora befogenheter för polisen och riskerar att leda till diskriminering (Hydén & Lundberg 2004).



## LITTERATUR

- Abiri, Elisabeth (2000) "The Changing Praxis of 'Generosity': Swedish Refugee Policy during the 1990s", *Journal of Refugee Studies* 13(1): 11–28.
- Ahlbäck-Öberg, Shirin & PerOla Öberg (2005) "Glorifiering av handlingskraft tystar det förnuftiga samtalet", *Axess* 5, www.axess.se (hämtat 12 december, 2005).
- Alegre, Susie, Monica den Boer, Giuseppe Callovi, Steve Peers & Cristina Pineda Polo (2005) *The Hague Programme. Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU* (EPC Working Paper nr. 15). Bryssel: European Policy Centre.
- Andersson, Hans (2000) "Sweden: a Mainstream Member State and a Part of Norden", i L. Miles (red) *Sweden and the European Union Evaluated*, 215–230. London: Continuum.
- Andersson, Hans (2003) *Flyktningpolitiken i framtidens EU* (Sieps 2003:5). Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Aylott, Nicholas (2005) "De politiska partierna", i M. Blomgren & T. Bergman (red) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statskick*, 58–78. Malmö: Liber.
- Beckman, Björn & Karl-Magnus Johansson (2002) "EU och statsförvaltningen", i K. M. Johansson (red) *Sverige i EU*, 113–128. Stockholm: SNS.
- Bjurulf, Bo & Björn Fryklund (red) (1994) *Det politiska missnöjets Sverige. Statsvetare och sociologer ser på valet 1991*. Lund: Lund University Press.
- Blomgren, Magnus (2005) "Riksdagen och EU", i M. Blomgren & T. Bergman (red) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statskick*, 79–102. Malmö: Liber.
- Boswell, Christine (2003) "The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy", *International Affairs* 79(3): 619–638.

- Börzel, Tanja & Thomas Risse (2003) "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", i K. Featherstone & C. Radaelli (red) *The Politics of Europeanization*, 57–80. Oxford: Oxford University Press.
- Cowles, Maria Green, James Caporaso & Thomas Risse (red) (2001) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dahlstedt, Inge (2000) *Svensk invandrar- och flyktingpolitisk riksdagsdebatt. 1980- och 1990-talsdebatter – översikt och jämförelse*. Umeå: MERGE.
- Demker, Marie & Cecilia Malmström (1999) *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.
- Featherstone, Kevin & Claudio Radaelli (2003) (red) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Fryklund, Björn & Tomas Peterson (1989) 'Vi mot dom'. *Det dubbla främlingskapet i Sjöbo*. Lund: Lund University Press.
- Geddes, Andrew (2000) *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- Gray, Emily & Pail Statham (2005) "Becoming European? The Transformation of the British Pro-migrant NGO Sector in Response to Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 43(4): 877–898.
- Guiraudon, Virginie (2000) "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies* 38(2): 251–271.
- Guiraudon, Virginie (2003) "The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach", *Journal of European Public Policy* 10(2): 263–282.
- Guiraudon, Virginie & Gallya Lahav (2000) "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control", *Comparative Political Studies* 33(2): 163–195.

- Jacobsson, Bengt (2000) *Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering* (SCORE rapport 2000:11). Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Jacobsson, Bengt, Per Laegreid & Ove Pedersen (2001) *Transforming States: Continuity and Change in the Europeanisation of the Nordic Central Governments* (SCORE rapport 2001:4). Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Jungar, Ann-Cathrine & Shirin Ahlbäck-Öberg (2002) “Parlament i bakvatten?”, i *Riksdagens roll i EU*, 47–82. Stockholm: SOU 2002.81.
- Hammar, Tomas (1999) “Closing the Doors to the Swedish Welfare State”, i G. Brochmann & T. Hammar (red) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, 169–201. Oxford: Berg.
- Hegeland, Hans (2002) “Den svenska riksdagen och EU”, i K.-M. Johansson (red) *Sverige i EU*, 95–112. Stockholm: SNS.
- Hydén, Sophie & Anna Lundberg (2004) *Inre utlänningskontroll i polisarbete – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*. Linköping och Malmö: Linköpings universitet och Malmö högskola.
- Karlsson, Christer (2001) *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lavenex, Sandra (2001) “The Europeanisation of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies”, *Journal of Common Market Studies* 39(5): 851–874.
- Lavenex, Sandra & Emek Ucarer (2004) “The External Dimension of Europeanization. The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict* 39(4): 417–443.
- Lindgren, Karl-Oskar (2000) “EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen”, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 103: 193–220.
- Lord, Christopher (2004) *A Democratic Audit of the European Union*. Houndmills: Palgrave.

- Mörth, Ulrika (2000) "Swedish Industrial Policy and Research and Technological Development: The Case of European Defence Equipment", i L. Miles (red) *Sweden and the European Union Evaluated*, 127–145. London: Continuum.
- Radaelli, Claudio (2003) "The Europeanization of Public Policy", i K. Featherstone & C. Radaelli (red) *The Politics of Europeanization*, 27–56. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, Thomas, Maria Green Cowles & James Caporaso (2001) "Europeanization and Domestic Change: Introduction", i M. Green Cowles, J. Caporaso & T. Risse (red) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, 1–20. Ithaca: Cornell University Press.
- Ruin, Olof (2000) "The Europeanization of Swedish Politics", i L. Miles (red) *Sweden and the European Union Evaluated*, 51–65. London: Continuum.
- Rydgren, Jens (2002) "Radical Right Populism in Sweden: Still a Failure, But for How Long?", *Scandinavian Political Studies* 25(1): 27–56.
- Tamas, Kristof (2004) "Internationalising Migration Control: Swedish Migration Policy from 1985 to 2004", i M. Jandl & I. Stacher (red) *Towards a Multilateral Migration Regime*, 35–64. Vienna: ICMPPD.
- Vifell, Åsa (2002) *Enklaver i staten – internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen. Fallstudier av asyl-, bistånds- och klimatområdena* (SCORE rapport 2002:2). Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor.
- Vestin, Sanna (2002) *Flyktningboken. Från Duvemåla till Fort Europa*. Stockholm: Ordfront.
- Wienecke, Ulrika (2002) "Samarbetet i rättsliga och inrikesfrågor: Sverige och inläringens dynamik", i K.M. Johansson (red) *Sverige i EU*, 267–289. Stockholm: SNS.
- Widfeldt, Anders (2000) "The Swedish Party System and the European Integration", i L. Miles (red) *Sweden and the European Union Evaluated*, 66–78. London: Continuum.
- Wikrén, Gerhard & Håkan Sandesjö (2002) *Utlänningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts.

## KÄLLOR

### **EU direktiv, rambeslut och förordningar**

*Rådets direktiv 2001/40/EG* av den 28 maj 2001, om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

*Rådets direktiv 2001/51/EG* av den 28 juni 2001, om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

*Rådets direktiv 2001/55/EG* av den 20 juli 2001, om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

*Rådets direktiv 2002/90/EG* av den 28 november 2002, om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

*Rådets rambeslut 2002/629/RIF* av den 19 juli 2002, om bekämpande av människohandel.

*Rådets rambeslut 2002/946/RIF* av den 28 november 2002, om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

*Rådets förordning (EG) nr 343/2003* av den 18 februari 2003, om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

*Rådets direktiv 2003/9/EG* av den 27 januari 2003, om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

*Rådets direktiv 2003/86/EG* av den 22 september 2003, om rätt till familjeåterförening.

*Rådets direktiv 2003/110/EG* av den 25 november 2003, om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.

*Rådets direktiv 2004/81/EG* av den 29 april 2004, om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

*Rådets direktiv 2004/82/EG* av den 29 april 2004, om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.

*Rådets direktiv 2004/83/EG* av den 19 april 2004, om miniminormer för när tredjelandsmedborgare och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dess personers rättsliga ställning.

### **Utredningsdirektiv**

Regeringens direktiv 2000:81 *Tilläggsdirektiv till Anhörigkommittén*, 29 november 2000.

### **Kommittéers och arbetsgruppers rapporter**

Ds 1997:38 *Sveriges anslutning till Schengensamarbetet* (Stockholm).

SOU 1997:128 *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden* (Stockholm).

SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden* (Stockholm).

Ds 1999:31 *Polissamarbete m. m. med anledning av Schengen* (Stockholm).

Ds 2001:74 *Transportörsansvaret i utlänningslagen* (Stockholm).

Ds 2001:76 *Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning* (Stockholm).

Ds 2001:77 *Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt* (Stockholm).

SOU 2002:13 *Vår anhöriginvandring* (Stockholm).

SOU 2002:69 *Människosmuggling och offer för människohandel* (Stockholm).

- SOU 2003:51 *God man för ensamkommande flyktingbarn* (Stockholm).
- SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagandet av asylsökande* (Stockholm).
- Ds 2004:57 *Bistånd vid transitering i samband med återvändande med flyg* (Stockholm).
- SOU 2004:110 *Gränskontrollag – effektivare gränskontroll* (Stockholm).
- SOU 2005:15 *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare* (Stockholm).
- Ds 2005:24 *Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m. fl.* (Stockholm).
- Ds 2005:48 *Överlämnande av passageraruppgifter* (Stockholm).
- SOU 2005:103 *Anhörigåterförening* (Stockholm).
- SOU 2006:6 *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt* (Stockholm).

### **Regeringens propositioner**

- Regeringens skrivelse 1993/94:127 “Invandrar- och flyktingpolitiken”, 22 december 1993.
- Regeringens proposition 1996/97:87 “Dublinkonventionen”, 27 februari 1997.
- Regeringens proposition 1997/98:42 “Schengensamarbetet”, 16 december 1997.
- Regeringens proposition 1999/2000:64 “Polissamarbete m. m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen”, 17 februari 2000.
- Regeringens proposition 2001/02:37 “Sveriges antagande av rambeslut om förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse”, 4 oktober 2001.
- Regeringens proposition 2001/02:99 “Sveriges antagande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel”, 12 februari 2002.

Regeringens proposition 2001/02:182 “Ömsesidigt erkännande av beslut om avvísning och utvisning”, 21 maj 2002.

Regeringens proposition 2001/02:185 “Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt”, 21 maj 2002.

Regeringens proposition 2003/04:35 “Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m m”, 20 november 2003.

Regeringens proposition 2003/04:50 “Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m m”, 22 januari 2004.

Regeringens proposition 2004/05:136 “Stärkt skydd för ensamkommande barn”, 23 mars 2005.

Regeringens proposition 2004/05:168 “Återsändande av tredjelandsmedborgare via Sverige”, 26 maj 2005.

Regeringens proposition 2005/06:6 “Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning”, 22 september 2005.

Lagrådsremiss 2005 “Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening”, 1 december 2005.

### **Lagrådet**

Lagrådet (2000) “Lagrådets yttrande”, 20 januari 2000.

Lagrådet (2005) “Lagrådets yttrande”, 19 december 2005.

### **Utskottsbetänkanden**

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU16.

Justitieutskottets betänkande, 1997/98: JuU15.

Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU11.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1998/99:SfU5.

Justitieutskottets betänkande 1999/2000:JuU17.

Socialförsäkringsutskottets yttrande 1999/2000:SfU5y.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2000/01: SfU2.



EU-nämndens protokoll 2000/01:9.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU3.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU4.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU6.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU11

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU12.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU10.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU3.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU4.

### **Riksdagens protokoll**

Riksdagens protokoll 1996/97:109, 28 maj 1997.

Riksdagens protokoll 1997/98:91, 16 april 1998.

Riksdagens protokoll 1999/2000:112, 18 maj 2000.

Riksdagens protokoll 2002/03:16, 13 november 2002.

Riksdagens protokoll 2002/03:34, 11 december 2002.

Riksdagens protokoll 2003/04:87, 24 mars 2004.

Riksdagens protokoll 2003/04:114, 12 maj 2004.

Riksdagens protokoll 2005/06: 21, 26 oktober 2005.

Riksdagens protokoll 2005/06:41, 30 november 2005.

### **Myndigheter**

Riksrevisionen (2004) "Snabbare asylprövning" (Stockholm: Riksrevisionen), RiR 2004:24.

### **NGO:er**

Amnesty (1997) "Amnesty Internationals kommentar till Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet", juli 1997, [www.amnesty.se](http://www.amnesty.se) (hämtat 10 juni, 2005).

FARR & SvFR (1997) "Remissvar på Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet", juli 1997. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR) and Sveriges Flyktingråd (SvFR), [www.farr.se](http://www.farr.se) (hämtat 16 juni, 2005).

### **Tidningar**

*Dagens Nyheter*, 28 november, 2000.

*Dagens Nyheter*, 30 november, 2000.

*Dagens Nyheter*, 11 april, 2002.

### **Radio program**

*Dagens Eko*, 9 december, 2004.

# EUROPEANIZATION OF SWEDISH POLICIES AND POLITICS OF IMMIGRATION

## Summary

This article discusses the impact of EU immigration legislation and policy on Swedish immigration policy and politics. Domestic impact is perceived from the point of view of supranational policies and is hence approached as a matter of adaptation pressure. The greater the misfit between EU and Swedish policy, the more extensive the pressure becomes. The greater the political change, the deeper it cuts into areas like policy processes, public discourse and conflicts between political actors. This naturally entails looking at policy changes and changes in politics, as well as the interrelationship of these different aspects.

The domestic policy changes discussed in the article encompass debates about Schengen membership in the mid-1990s and recently decided but still-to-be implemented EU directives, such as the refugee qualification directive. The changes concern four specific areas within immigration policy: (1) Schengen-related border control policies and changes closely related to the Schengen agreements, such as the regulation of refusal of entry and extradition, and carrier sanctions; (2) refugee and asylum policy, for example the Dublin Convention and the Dublin Regulation, and directives concerning temporary residence, refugee reception and refugee qualification; (3) secondary migration, such as the family reunification directive; and (4) irregular migration, like the smuggling and trafficking of human beings.

The implementation of EU policies into Swedish policy is investigated through a detailed analysis of the actual policy processes. This involves discussions about the extent of the changes, and the involvement of political actors in the processes and debates concerning policy changes. The rationale for including the political actors' positions in discussing the implementation of policy has been that actor's assessments of policy misfits are central to an understanding of the adaptation pressure.

The main conclusions are that the development of common policies regarding immigration within the EU has affected Swedish policies

and politics in a variety of ways. Some EU decisions, such as those concerning family reunification and refugee reception, entail changes to the legislation so that it conforms to the directives, but not necessarily changes in actual practices. Furthermore, these changes have not been politically controversial, and, in the case of family reunification, changes concerning the facultative part of the directive are related to earlier policy debates at the national level. In both cases we find a low adaptation pressure.

Other changes have given rise to a mid-level adaptation pressure, since they have entailed the introduction of new policy elements, or significant changes to already existing elements, that do not cause any major political controversies. Dublin is such a case in point in that there have been significant changes of practice with regard to the first asylum country, even though this in itself is not a new element. While the ratification of the Dublin Convention was not particularly controversial at the time, controversy has since arisen and grown. Replacing the existing legislation concerning temporary residence in mass flight situations is not, in itself, a sign of any policy misfit. Decisions as to whether such a situation is to be handled by the Council instead of national governments does, however, constitute a new element. Although this change did not prove to be politically controversial, other aspects of the legal changes, such as access to social rights did. Issuing time-limited residence permits to victims of trafficking is a new policy element, even though the implementation of this has not been very controversial.

The third set of cases has entailed significant changes of practice and/or the introduction of new policy elements that have been highly controversial. Schengen is such a case as it has significantly altered migration control; including the understanding of which territory is controlled and the interests involved in this control. Schengen has involved a wide range of legislative changes and administrative reforms, and has been both controversial and much debated, at least when related changes are taken into account. Carrier sanctions entail a new policy element and have been the single most controversial issue. The directive concerning the smuggling of human beings also belongs to this category of cases that has given rise to a high adaptation pressure. Similar to Schengen, the directive of the smuggling of human beings relates to other states' interests, as shown in the changes of the proviso of "for profit".

The changes in policy and the controversy this has given rise to suggest that Swedish immigration politics have become Europeanized. National implementation processes have involved considerable debate

and contention between the relevant actors. Yet, these conflicts follow the domestic conflict line evident in immigration politics, and is centred around two separate “blocs”: on the one hand the Conservatives and Social Democrats, both of which have cooperated in most of the decisions concerning immigration over the past decade, and on the other, the Christian Democrats, Greens, Lefts and Liberals, all of which have criticised the policy changes for being too restrictive. This pattern developed in the late 1980s and early 1990s and contrasts with earlier consensus in matters relating to immigration. The two “blocs” also differ from the left-right divide that is so important to Swedish politics and the parties’ general stances regarding the EU. In some ways this pattern is rather surprising, because it might be expected that the differences in views about the EU held by the Christian Democrats and Liberals on the one hand and the Greens and the Lefts on the other would show up in their respective stances regarding EU legislation.

The fact that lines of domestic conflict play a very important role in the parties’ differing positions regarding specific EU measures leads to the conclusion that although Swedish immigration policy has become increasingly Europeanized, immigration politics have been less affected. Furthermore, even though the coordination and development of policy has changed as a result of EU membership, such changes are related to shifts within the political and administrative system as a whole, and are not specific to the field of immigration policy.



MIKAEL SPÅNG är fil. dr. i statsvetenskap och arbetar vid IMER, Malmö högskola. Hans forskning omfattar studier i demokrati-teori och andra frågor med inriktning mot politisk filosofi, senast i boken *Det moderna demokratiidealet: folksuveränitet och rättigheter* (Studentlitteratur 2005), medborgarskap, bland annat rörande diskus-sionen om dubbelt medborgarskap i Sverige (kommande i Thomas Faist (red), *The Politics of Dual Citizenship*, Ashgate), samt om invandrings-politik och demokratisk legitimitet. (IMER, Malmö högskola, 205 06 Malmö, mikael.spang@imer.mah.se)