

De-europeiseringen av Europa

- En studie av Europeiska kommissionens och Tysklands agerande under flyktingkrisen

Patrik Hellberg

Kandidatuppsats i Statsvetenskap
Försvarshögskolan
Höstterminen 2016
Handledare: Idris Ahmedi
Kursansvarig: Arita Holmberg

Abstract

The De-europeanization of Europe

Author: Patrik Hellberg

The refugee crisis has led to an existential crisis within the EU, according to Commission president Juncker. The difficulties in reaching an agreement within the Union has led to strained relations between the Member States. Examining how actors in the EU have reacted to European values during a time of tough crisis, the study takes a closer look at Germany and the Commission. This study uses the theory of Europeanization and Jonas Tallberg's P-S-A model to explain the behaviour of the actors during the time of crisis. Through a textual analysis focusing on speeches and official documents it examines how Germany and European commission, who have previously taken the leadership role for European integration, during the crisis have acted in disagreement with European values. The result of this study suggest that Germany, through their actions and discourse, have had the power to steer the Commission during the crisis. These results offer a development of Tallberg's model.

Keywords: *Germany, European commission, refugee crisis, europeanization, supervisor*

Word Count: 13 610 (pages 1-45)

<i>Innehållsförteckning</i>	<i>Patrik Hellberg</i>	1
1. Inledning		4
1.1 <i>Introduktion och forskningsproblem</i>		4
1.2 <i>Syfte</i>		6
1.3 <i>Frågeställningar</i>		7
1.4 <i>Tidigare forskning</i>		7
1.5 <i>Disposition</i>		10
2. Teori		11
2.1 <i>Instutionalism och P-S-A-modellen</i>		11
2.3 <i>Teorikritik</i>		13
3. Metod		15
3.1 <i>Tillvägagångssätt</i>		15
3.2 <i>Material, urval och avgränsning</i>		16
3.3 <i>Operationalisering</i>		18
3.3.1 <i>Europeiska värden</i>		18
3.3.2 <i>Makt</i>		18
4. Bakgrund		20
4.1 <i>Flyktingkrisen</i>		20
4.2 <i>EU:s ramverk</i>		21
5. Analys		23
5.1 <i>Tyskland</i>		23
5.2 <i>Kommissionen</i>		27
5.3 <i>P-S-A-modellens förklaringskraft</i>		34
6. Slutsatser och vidare forskning		36
6.1 <i>Slutsatser</i>		36
6.2 <i>Vidare forskning</i>		38
7. Referenser		39

1. Inledning

1.1 Introduktion och forskningsproblem

Den europeiska unionen (EU) är en transnationell politisk och ekonomisk union som binder samman 28 medlemsstater. EU har sin grund i den Europeiska kol- och stålgemenskapen som skapades för en gemensam marknad för kol och stål med målet att skapa interdependens och därigenom omöjliggöra ett nytt europeiskt krig. Samarbetet har därefter expanderat och består idag av flera överenskommelser. Särskilt viktiga områden har varit handelspolitik, jordbrukspolitik samt konkurrenspolitik inom vilka det slutits betydande överenskommelser. Dessa överenskommelser ligger till grund för samarbetet i EU och har skapat en historiskt stark gemenskap på den europeiska kontinenten (Lindahl 2016). EU har därutöver beskrivits som ett pågående freds- och säkerhetsexperiment och detta fick viss bekräftelse 2012. Det var då EU tilldelades nobels fredspris med följande motivering: ”För att i över 60 år ha bidragit till fred, försoning, demokrati och mänskliga rättigheter i Europa” (Norwegian Nobel Institute 2016).

Den senaste tidens flyktingkatastrof, tillsammans med Storbritanniens planerade utträde ur EU, har dock satt EU-gemenskapen på prov och visat på ett alltmer splittrat EU. Europeiska kommissionens ordförande har hävdat att den senaste tidens prövningar inneburit en existentiell kris för EU (Juncker 2016, s. 54). Det tidigare så starka Schengenavtalet (Europeiska unionen 2016) försvagades under 2015 då sex medlemsstater valde att upprätta egna gränskontroller, på grund av vad de menade var en extrem situation. Frankrike, Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige samt Norge valde att återropa Kodex om Schengengränserna för att införa dessa gränskontroller (Greenhill 2016, s. 317). Att medlemsstaterna väljer att sluta sig och kontrollera sina egna gränser går emot den europeiseringen som vi kunnat skåda under de senaste decennierna. Schengenavtalet har varit en av grundstenarna i den europeiska gemenskapen och därmed blir oförmågan att gemensamt finna en lösning på flyktingkrisen anmärkningsvärd.

Nationalistiska strömningar har den senaste tiden dragit genom Europa och påverkat debatten kring europeisk integration (Wahl 2016; Sayegh 2013). Ett av de mest talande exemplen är AfD i Tyskland, vars politik präglas av EU-skepticism och konservativ nationalism (Nationalencyklopedin. 2016). Partiet framgångar tillsammans med liknande politiska partier i andra länder, såsom Nationella fronten i Frankrike (af Schmidt, F. & Sjöberg, H. 2016), kan

tänkas ha lett till en ökad EU-skepticism hos den europeiska befolkningen. Tittar vi på den längre processen inom EU, har utvecklingen gått mot att integrera allt fler stater och mot ett mer ingående samarbete. Den historiska utvecklingen i Europa har sedan upprättandet av EU just gått i riktning mot utökad integration och mer europeisk sammanhållning. Inom detta utvecklingsområde har Europeiska kommissionen (Kommissionen) en viktig roll att fylla. Kommissionen beskrivs på följande sätt på unionens hemsida: ”Kommissionen är EU:s verkställande organ. Den företräder EU:s gemensamma intressen och inte de enskilda länderna.”(Europeiska kommissionen 2016a). Kommissionens huvudsakliga arbetsuppgifter är att föreslå lagstiftning, se till att EU-lagstiftning implementeras och tillämpas samt att bestämma mål och prioriteringar för unionen (Europeiska kommissionen 2016a).

Då studien undersöker hur Kommissionen och Tyskland har påverkat varandra under flyktingkrisen kommer Jonas Tallbergs (2003) P-S-A-modell, som är sprungen ur Institutionalismen, bli central för aktuell studie. Modellen går i korta drag delvis ut på att EU-institutionerna har makt att påverka medlemsstaterna, något som undersöks i denna studie. Kommissionens uttryckta önskan att nå en gemensam överenskommelse inom EU (Juncker 2015) har detta inte lyckats, trots att det inom Unionen finns överenskommelser som berör viktiga områden. Det tycks då vara teoretiskt problematiskt att P-S-A-modellen menar att Kommissionen har makt att styra medlemsstater i en riktning mot europeisk integration, men inte lyckats få medlemsstaterna att agera utefter deras önskemål under flyktingkrisen.

Det är även emellertid paradoxalt att de stater som var mest liberala i sitt mottagande av de flyktingar som till Europa fram till hösten 2015, därefter valde att införa gränskontroller. Ett exempel är Tyskland som beskrivits som den medlemsstat som arbetat mest intensivt för europeisering (Lemke 2010; Handl 2013), men trots detta valt att kontrollera sina gränser. Det agerandet är något som avviker från Schengenavtalet rent idémässigt. Eftersom Tyskland betraktats som ledare för EU och den europeiska integrationen blir just Tysklands agerande i förhållande till Kommissionen intressant.

Medlemsstaternas förhållande till EU har ställts på sin spets och ett flertal har valt att vända EU ryggen för att istället hantera frågan nationellt. Det har lett till en frustration som varken Ministerrådet, Parlamentet eller Kommissionen har lyckats råda bot på. Det gör det relevant att undersöka hur EU:s institutioner har agerat under flyktingkrisen, framförallt då dessa institutioner tillsammans med medlemsstaterna har lyckats nå stora överenskommelser inom

andra viktiga områden. Detta bidrar till ett utomvetenskapligt syfte att studera vad det är som gjort att flyktingfrågan har varit så svårt att nå överenskommelser kring inom unionen. Forskningsproblemet sammanfattas som *paradoxen att Tyskland, den stat som tagit ledarrollen för europeisk integration, och Kommissionen har valt respektive rekommenderat att frångå europeiska värderingar*. Detta, gemensamt med svårigheterna för Kommissionen att påverka medlemsstaterna i riktning mot mer integration och ett bestående av Schengenavtalet, i motsats till Tallbergs P-S-A-modell som gör gällande att Kommissionen har en påverkansmakt gentemot medlemsstaterna, blir det som undersöks i denna studie. Fallet som studeras i aktuell studie är således ett fall av hur relationen mellan en överstatlig institution och en stat under en kris ter sig samt hur deras förmåga att påverka varandra under samma period framstår.

1.2 Syfte

Denna studie ämnar göra både ett deskriptivt och ett teoritestande bidrag. Det deskriptiva bidraget består av att undersöka Tyskland och Kommissionens relation under flyktingkrisen samt hur beslut har fattats i förhållande till europeiska värden från januari 2015 fram till och med oktober 2016. Genom att undersöka detta blir det även relevant att studera huruvida europeiska kommissionen och Tyskland har avvikit från europeiska normer och värderingar i och med deras diskurs och agerande. En del av den tidigare forskning på området har studerat hur Turkiet till viss del har avvikit från europeiska normer och värderingar, eller hur det så kallade Brexit är ett bevis för att den europeiska integrationen tappar mark. Denna studie syftar således till att visa vilket sätt Kommissionens och Tysklands agerande har avvikit från europeiska värden i dess diskurs, beslut och agerande.

Studien ämnar även göra ett teoritestande bidrag såtillvida att den söker undersöka hur påverkan i relationen mellan Tyskland och Kommissionen utifrån Tallbergs institutionella teori såg ut under flyktingkrisen. Då P-S-A-modellen, som är en del av Tallbergs institutionella teori, beskriver förhållandet mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner som en relation med en övervakande instans i form av institutionerna. Denna övervakande faktor måste aktörerna, i det här fallet EU:s medlemsstater, förhålla sig till. Studien bidrar genom att använda teorin på det empiriska fallet och därigenom granska teorin, således blir studien teoritestande. Då det i och med studien ämnas att göra både ett deskriptivt och teoritestande bidrag utgår undersökningen från två frågeställningar, en deskriptiv samt en teoretisk frågeställning.

1.3 Frågeställningar

Då det är Kommissionens och Tysklands förmåga att påverka varandra under flyktingkrisen som ska undersökas, har följande frågeställningar arbetats fram.

På vilket sätt har Kommissionens och Tysklands agerande under flyktingkrisen avvikit från europeiska värderingar och normer?

Hur förklarar Tallbergs P-S-A-modell Kommissionens och Tysklands makt att påverka varandra och deras agerande under flyktingkrisen?

1.4 Tidigare forskning

Ett begrepp som fått ett stort erkännande inom området som berör europeisk integration samt hur aktörer inom EU påverkar varandra och därmed blir relevant för aktuell studie är Europeisering. Detta för att knyta an till den teoretiska delen i aktuell studie, då P-S-A-modellen visar på hur aktörerna inom unionen har makt att påverka varandra.

Europeisering är ett begrepp som blir centralt för aktuell studie då begreppet används för att beskriva förändringar genom just påverkan i europeisk politik. Som regel beskrivs europeisering som interaktionen mellan medlemsstaterna, eller andra stater, och EU. Det råder dock ingen konsensus kring vad termen innebär, utan flera definitioner har fått en framträdande roll inom forskningsområdet (Börzel & Panke 2013, ss. 116-117). Definitionen av europeisering har varierat, den definition som främst använts är Claudio Radaellis (2004), där han beskriver europeisering som en process bestående av konstruktion, spridning samt "ways of doing things" (Radelli 2004, s. 3) för värderingar och normer som definieras hos EU:s institutioner och sedan införlivas hos aktörerna. Radaellis definition grundar sig i en förståelse av europeisering som ett interaktivt förlopp (Radelli 2004, s. 3).

Det blir även användbart att ta hänsyn till det som skrivits om europeiseringens motsats, det vill säga de-europeisering. De-europeisering används för att beskriva hur stater eller aktörer alierar sig från de europeiska värderingarna och normerna, i vissa fall som de tidigare har försvarat och bistått. Senem Aydin-Düzgit och Alper Kaliber hävdar att Turkiet har rört sig bort från europeiska värderingar i sitt agerande och därmed blivit allt mer de-europeiserat. Den förändring som Aydin-Düzgit och Kaliber studerar har ägt rum mellan 2011 och 2014. Detta kan vara en viktig liknelse med det fall som studeras i denna studie, trots faktumet att Turkiet

inte är eller har varit medlem av EU. Som exempel på de-europeisering framhäver författarna pressfriheten som under perioden 2011 till 2014 försämrades. Därutöver har censur blivit ett allt vanligare redskap för den turkiska cyberpolisen, då de blockerat hemsidor som varit kritiska mot regimen (Aydin-Düzgit & Kaliber, 2016, ss. 94-97). Dessa exempel är tydliga förändringar bort från europeiska normer och värderingar, något som inte nödvändigtvis behöver vara fallet i den undersökning som denna studie gör. Dessa förändringar har föregåtts av mer subtila anföranden, men kan ändå vara implikationer på att länderna har rört sig bort ifrån europeiska värderingar i det undersökta fallet.

Vidare blir även Monica Svantessons avhandling relevant kopplat till den deskriptiva frågeställningen då den behandlar hur Kommissionen ramade in irreguljär immigration som ett hot mellan 1974 och 2009. Svantesson utgår ifrån teorin om hotkonstruktion och studerar hur en institution bidrar till hotkonstruktion, trots att de inte ligger i institutionens intresse att öka antal hot. Hotkonstruktionsteorin grundar sig i teorin om säkerhetisering, där det beskrivs som att staten och dess funktioner vanligtvis är det som ska skyddas (Svantesson 2014, ss. 15-17). Säkerhetisering används ofta som ett verktyg för berättigande av den egna existensen och extraordinära åtgärder för att skydda just existensen (Svantesson 2014, ss. 37-39). Svantessons forskning kungör att Kommissionen använt sig av socioekonomisk hotkonstruktion för att framföra irreguljär integration som ett hot. Kommissionen poängterade att irreguljära immigranter ofta tvingas till att ta olagliga anställningar, något som leder till en snedvriden arbetsmarknad och det riskerar att underminera välfärdssystemet. Kommissionen tryckte på faktumet att den irreguljära formen av invandring är ett hot mot både EU samt immigranterna och att den irreguljära immigrationen ledde till att förtroendet för flyktingar som grupp underminerades. Vidare fann Svantesson att det vanligaste sättet som Kommissionen diagnostiserade situation var att den irreguljära immigrationen innebar ett hot mot immigranterna själva. En sådan inramning framställde immigranterna som riskobjekt för exploatering och marginalisering i samhället. Därigenom blev immigranterna mycket sårbara, men inte EU. Trots detta påpekade Kommissionen att det låg i unionens intresse att stoppa denna flyktingström, trots att den inte var ett hot mot EU (Svantesson 2014, ss. 239-241).

Ytterligare forskning som undersöker hur flyktingfrågan har behandlats på EU-nivå är Stephanie Baeles och Oliver Stercks. Baele och Sterck undersöker huruvida flyktingfrågan har säkerhetiserats av olika EU-institutioner. I denna kvantitativa studie finner forskarna att EU:s migrationspolicy innehåller onormalt höga nivåer av säkerhetiseringsspråk, dock var

intensiteten olika hög över tid. Därmed blev slutsatserna att EU:s immigrationspolicy har varit säkerhetsiserad under perioden som studerats (Baele & Sterck 2015, ss. 1120, 1133-1134). Den slutsatsen som Baele och Sterck drar råder det dock ingen absolut konsensus kring inom forskningen av säkerhetsisering inom EU. Jef Huysmans är en av de som genom sin forskning har kommit fram till samma slutsats som Baele och Sterck. I sin artikel påvisar Huysmans att europeiseringen av den flyktingpolitiken har lett till att frågan har säkerhetsiserats för att bevara de europeiska normerna och värderingarna (Huysmans 2000, ss. 770-771). Även Thierry Balzacq hävdar i sin artikel att immigrationsfrågan har varit säkerhetsiserad under lång tid inom EU (Balzacq 2008).

Det existerar dock forskning som bestrider de ovan redogjorda slutsatserna. Ett exempel på det är Christina Boswells artikel, där hon avfärdar den vanliga uppfattningen att elfte septemberattentaten inspirerat en säkerhetsisering av migrationsfrågan. Boswell hävdar istället att den politiska diskursen i Europa förblev förvånansvärt opåverkad av terrorhotet och USA:s krigsförklaring mot terrorn. Denna slutsats kan göras gällande både avseende den politiska diskursen och det praktiska arbetet med policyn. Boswell bekräftar i sin artikel att försök att säkerhetsisera immigration har förekommit vid flertal tillfällen, dock utan framgång. Istället har andra inramningar, såsom inom mänskliga rättigheter och handel, varit minst lika inflytelserika (Boswell 2007, ss. 589, 599, 606-607). Även Andrew Neal följde samma spår som Boswell, men menade att EU:s policys rörande immigration ska analyseras utifrån riskhantering. Det ska således inte granskas i en kontext av en säkerhetskamp utan utifrån ett försök att hantera en kris (Neal 2009, ss. 351-353). Det är uppenbart att forskning rörande säkerhetsisering av migrationsfrågan inom EU har varit splittrad och det råder ingen konsensus kring hur de olika institutionerna behandlat flyktingfrågan, något som tycks gälla forskningen rörande Kommissionens relation till medlemsstater överlag.

Den forskning som är redogjord för ovan visar att det existerar ett tomrum då europeiska värderingar och normer inte studerats under flyktingkrisen i förhållande till de analysobjekt som ämnas att undersökas i denna studie. Institutionalismens förklaring av flyktingfrågan har därmed inte ställts i förhållande till Kommissionens Tysklands agerande. Studien ämnar att tillföra ett bidrag till tidigare forskning genom att studera ett nytt fall, då den senaste tidens flyktingproblematik inte studerats i en särskilt stor utsträckning. Därutöver ämnar denna studie att göra ett bidrag genom att studera hur Tyskland och Kommissionen, som EU-aktörer, påverkade varandra under en tid av kris.

1.5 Disposition

Avsnitt 1 har redogjort för EU och dess medlemsstaters agerande under flyktingkrisen samt presenterat forskningsproblemet – *paradoxen att Tyskland, den stat som tagit ledarrollen för europeisk integration, och Kommissionen har valt respektive rekommenderat att frånga den fria rörligheten och Schengenavtalet* – som ligger till grund för studien. Nästkommande avsnitt redogör för studiens teoretiska plattform, i form av institutionalism och europeisering. Därefter behandlas de metodologiska vägvalen gällande tillvägagångssätt, material, avgränsning, urval, samt operationalisering. I avsnitt 4 presenteras det empiriska materialet sammanställt med en diskussion av detsamma kopplat till det teoretiska ramverket. Avslutningsvis besvaras frågeställningarna och teorins förklaringskraft diskuteras genom att sätta teorin i förhållande till resultatet av studien.

2. Teori

2.1 Instutionalism och P-S-A-modellen

Jonas Tallberg (2003) beskriver en ny form av institutionalism som utmärker sig på fyra distinkta sätt. Ett av dessa är att en aktörs beteende påverkas tydligt av strategisk kalkylering kring hur andra stater troligt kommer att agera. Teorin presenterar ett funktionellt svar på frågan angående hur institutioner har sitt ursprung och lyckas kvarstå, något som i enkla termer förklaras med att institutionerna uppstår och sedan överlever då de fyller en viktig funktion för aktörerna (Tallberg 2003, s. 16).

Tallberg presenterar en modell utifrån institutionalismen som beskriver förhållandet och interaktionen mellan olika EU-institutioner och medlemsstater. Tallberg kallar den för 'principal- supervisor- agent'-modellen (P-S-A). Tallberg hade sedan tidigare utformat en modell som endast innehöll 'principals' och 'agents' som analysobjekt. Denna modell byggde på att 'agents' (EU-institutionerna) kunskap och information om sig själva översteg den information som 'principals' (medlemsstaterna) hade om 'agents'. Detta leder till att medlemsstaterna hade svårt att styra och kontrollera institutionerna. Enligt Tallberg riskerar det att leda till ett underläge för medlemsstaterna då institutionerna inte nödvändigtvis har samma intressen som medlemsstaterna (Tallberg 2003, ss. 56).. Medlemsstaternas vilja är att institutionerna ska agera utefter deras intresse, det kan i förlängningen leda till att institutionerna alierar sig och drar sig undan för att endast utgå ifrån sina egna intressen. Ett sådant händelseförlopp leder till att institutionerna endast begränsas av de restriktioner som medlemsstaterna gett dem, då medlemsstaterna inte kan påverka institutionerna med sina intressen i samma utsträckning. Trots att medlemsstaterna har möjlighet att till viss del begränsa institutionernas handlingsutrymme, blir ett sådant händelseförlopp en förlust för medlemsstaterna och en tillbakagång för deras möjlighet att påverka institutionernas policyarbete. Det innebär att medlemsstaternas problem är att skapa incitament som gör att institutionerna agerar som medlemsstaterna önskar. Det som är centralt för teorin är intressen och information, om 'agents' och 'principals' besitter samma intressen existerar inte det ovan beskrivna problemet (Tallberg 2003, ss. 57).

Tallberg lade därefter till variabeln 'supervisor' för att skapa en mer dynamisk modell. Tillägget skiljer sig på två sätt jämfört med den tidigare metoden. Dels tar den nya modellen fasta på den överstatliga påverkan som existerar i och med europeisk integration. Teorin används främst för

att studera hur överstatlighet påverkar fasen som kommer efter den agendasättande fasen. Det andra sättet som den senare modellen skiljer sig på är att den med sin triangulära utformning även iakttar den övervakande, överstatliga aktören. Tallbergs utökade modell överger tanken på ett tvåaktörsperspektiv där det endast är ett förhållande mellan en 'principal' och en 'agent' som studeras. Detta på grund av att det endast existerar ett fåtal förhållanden som går ut på maktöverlåtande mellan två aktörer. Modellen ska visa hur förhållandet mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna ser ut efter det att lagar genomdrivits. Tallberg P-S-A- modell lämpar sig för att studera EU:s institutioner och medlemsstater förmåga att driva igenom lagförslag och politik i form av riktlinjer. Denna modell kan således visa på hur EU:s institutioner övervakar medlemsstaterna arbete med att genomföra de bestämda riktlinjerna och lagförslagen (Tallberg 2003, ss. 76-82).

När medlemsstaterna överlåter beslutsmyndighet till Kommissionen gör de det som en gemensam skyldighet gentemot varandra, något som skapat tillägget av 'supervisor'-variabeln i Tallbergs teori. Detta för att visa på hur EU:s institutioner, framförallt Kommissionen, Rådet och Domstolen, besitter en övervakande roll för att se till att medlemsstaterna tillämpar EU:s lagar. Överlåtet av beslutsmyndigheten genomförs av Medlemsstaterna och därmed skapas den gemensamma skyldigheten. Om medlemsstaterna inte tillämpar lagarna leder det till konsekvenser för dem, främst i form av sanktioner. Således ska Kommissionen betraktas som 'supervisor' då dess funktion är att övervaka medlemsstaternas agerande så att de följer de gällande avtalen. Kommissionen försöker med sitt inflytande att ge utrymme för sitt främsta intresse, nämligen att skapa "mer Europa". Det innebär en mer intensiv europeisk integration. Detta intresse är således fristående från medlemsstaterna, då Kommissionen som institution kommer att arbeta självständigt för att genomdriva förslag som leder till mer europeisk integration. Detta trots att vissa förslag, exempelvis ett gemensamt hanterande av flyktingkrisen, kan gå emot medlemsstaternas preferenser, något som likt tidigare nämnt riskerar att skapa konflikter. För att utöva det oberoende arbetet med tillämpning av mer europeisk integration krävs det att Kommissionen kan verkställa sanktioner eller någon form av övervakning (Tallberg 2003, ss. 15-37). På så sätt tillämpas EU-lagstiftning och Kommissionen skapar egna preferenser som leder till att staterna inte fullt ut kan kontrollera institutionens intresse, medan Kommissionen tvingas balansera mellan sina egna intressen och medlemsstaterna intressen. Risken för sanktioner mot Kommissionen, då Rådet kan frånta Kommissionen dess makt gör att Kommissionen tenderar att endast presentera lagförslag som godtas (Tallberg 2003, ss. 137).

Medlemsstaternas preferenser beskrivs som mer komplexa än Kommissionens och kan inte reduceras till ett enskilt mål såsom ”mer Europa”. Den första preferensen hos medlemsstaterna är att de vill se Kommissionens policyförslag genomföras och följas. Trots att inte samtliga Kommissionens beslut stöds av alla medlemsstater, så vilar beslut av mellanstatliga organ på att en efterföljande foglighet och förverkligande. Den andra preferensen är att medlemsstaterna vill försvara den nationella suveräniteten (Tallberg 2003, ss. 15-25). Denna preferens kan tyckas konkurrera med den förstnämnda preferensen, en konkurrenssituation som Tallberg beskriver på följande vis: ”Despite far-reaching integration, European governments see national sovereignty as a positive value that is intimately bound up with the unity, identity and *raison d’être* of the state” (Tallberg 2003, s. 29). Här exemplifierar Tallberg de motstridiga intressena som medlemsstaterna besitter och hela tiden tvingas arbeta med. Den tredje preferensen för medlemsstaterna är att de önskar att mildra den tvingande faktorn av anpassande för ny politik som EU implementerar på nationella politiska, ekonomiska och administrativa strukturer. Att anpassa sig till ändringar i EU:s politik är ofta en tuff samt kostsam process för medlemsstaterna och därmed kan det bli attraktivt att inte följa EU:s policy. Detta leder till att medlemsstaterna hellre vill mildra den tvingande faktorn för att inte skapa konflikt mellan europeisk integration och nationell suveränitet. Enligt Tallberg besitter samtliga medlemsstater dessa tre intressen (Tallberg 2003, ss. 30-37).

Det är framförallt Tallbergs ’supervisor’-variabel som blir central för denna studies teoritestande ansats, då det är Kommissionens förmåga att påverka medlemsstaterna som undersöks. ’Supervisor’-variabeln blir måttet på just Kommissionens kapacitet att influera medlemsstaterna i samma riktning som dess intresse. Då det är sedan tidigare implementerade avtal i form av Schengenavtalet och EU:s avtal rörande mänskliga rättigheter som undersöks, alltså förmågan att få medlemsstaterna att tillämpa de beslutade avtalen, passar teorin väl in på studien.

2.3 Teorikritik

Institutionalismen har kritiserats för problemet i att förklara olika institutioner med hjälp av teorin. Det finns tycks finnas svårigheter med att mäta hur olika institutioner skiljer sig från varandra. Därigenom riskerar institutionalismen att bli något statisk, något som den kritiserats för. Vidare har den även kritiserats för dess förmåga att ge sammanhängande förklaringar till

politiska fenomen (Peters 2000, s. 14).

3. Metod

3.1 Tillvägagångssätt

I studien kommer förändring över tid att studeras, då det är Kommissionens och Tyskland påverkan på varandra under flyktingkrisen som studeras. Således genomförs en processpåring, något som innebär att det redogörs för ett händelseförlopp i ett avgränsat fall. Processpåring blir framförallt användbar då vi önskar att gå tillbaka i historien och studera beslut som varit centrala för förändring och därigenom förstå utvecklingen (Levy 2008, ss. 11-12). Då det är aktörerna påverkan under flyktingkrisen som studeras blir studien en fallstudie, som kommer genomföras intensivt för att på ett djupgående sätt studera materialet med fokus på vad som uttalats och skrivits i dess kontext. Det blir således en kvalitativ undersökning istället för en kvantitativ sådan, då ansatsen är att förklara agerandet i det enskilda fallet. Valet att använda kvalitativ metod baseras på två faktorer. Dels vad denna studie ämnar att undersöka, då kvalitativa studier utgår från de särskilda förutsättningarna som fallet innebär. Det andra är att det genom kvalitativ metod gör det möjligt att förhållas kritisk till den befintliga teorin. Teorin utmanas genom att prövas mot det utvalda empiriska materialet, för att därefter diskutera resultatet från analysen (Teorell & Svensson 2007, ss. 10–11).

Synen på vad en fallstudie innebär har förändrats över tid. Istället för att fokusera på den historiska händelsen, är det nu viktigare att fokusera på hur fallstudier kan bidra till validering eller utformning av teorier. En fallstudie blir således en granskning av ett historiskt skede för att utveckla eller undersöka historiska förklaringar som kan vara generaliserbara på andra händelser. Därmed blir den främsta frågan som Levy hävdar bör ställas vid varje fallstudie följande: ”Vad är detta ett fall av?” (Levy 2008, s. 2). Det går dock även att hävda att en fallstudie kan vara specifikt intresserad av det undersökta fallet och att inte söka finna generaliserbara förklaringar. I denna studie används dock ansatsen att finna generaliserbara förklaringar genom att studera fallet, vilka sedan kan prövas på liknande fall. Därmed ses det som studeras i denna studie som ett fall av relationen mellan en överstatlig institution och en stat samt hur deras förmåga att påverka varandra under en svår eller påfrestande period ter sig.

Det empiriska materialet i denna studie kommer att studeras utifrån en kvalitativ textanalys. En kvalitativ metod används då ett eller ett fåtal fall studeras intensivt jämfört med en kvantitativ studie. Utmärkande för kvalitativ metod är att den ofta beskrivs som ett sökande efter insikt

som framkommer genom tolkning (Teorell & Svensson, 2007, ss. 10–13). Analysdelen kommer bestå av ett deskriptivt och teoritestande granskning av Tysklands och Kommissionens agerande under den bestämda perioden. I slutet av studie kommer även kausalitet att diskuteras. För att finna en kausalitet gäller följande tre kriterier: närhet i tid och rum mellan orsak och dess verkan; att orsak inträffar innan följden; samt ”universell förbindelse” (Teorell & Svensson 2007, s. 60).

I denna studie prövas Tallbergs institutionalism i form av P-S-A-modellen i det utvalda fallet. Levy beskriver hypotestestande som en kvalitativ metod vilken med hjälp av ”most/least likely”-falldesign kan påvisa resultat som ligger till grund för en prövning av den befintliga teorin (Levy 2008, ss. 5-6). Fallet i denna studie kan även beskrivas som ett avvikande fall då utvecklingen i EU har skildrats som en form av europeisering. Avvikande fall används för att beskriva hur empiriska anomalier studeras genom redan föreslagna teorier. Genom att använda avvikande fall kan hypoteser förfinas och utvecklas, något som i sin tur leder till att de utvecklade teorierna kan prövas på nya fall. Logiskt för denna metod blir att det inte är utredningens slutpunkt, den behöver vidare testas mot nytt material för att bevisa den. Detta genomförs lättast genom att använda den nya hypotesen på ett eller flera andra fall. (Levy 2008, ss. 13-14). Teoriprövning kan genomföras genom att använda redan utvecklade teorier på ny empiri (Colquitt 2007), något som blir akutellt i denna studie. Systematiken i prövning går delvis ut på processpäring, som redogjorts för ovan, där teorin undersöks gentemot förändringen i påverkan över tid. Under granskningen av det empiriska materialet kommer empiri som visar på att analysobjekten frångått europeiska värden ses som indikatorer på teorins brister att förklara empirin. Detta då Kommissionen, enligt P-S-A-modellen, har ett intresse av att upprätthålla europeiska värderingar och även makt att påverka medlemsstaterna i den riktningen.

3.2 Material, urval och avgränsning

Det material som undersöks i denna studie är officiella tal från analysobjekten Tyskland och Kommissionen, avtal samt officiella dokument från Kommissionens och tyska regeringens hemsidor som beskriver beslut och hur aktörerna ämnar att agera i framtiden. Det har gjorts ett strategiskt urval av material för att uppfylla studiens syfte. Den bakomliggande idén med att studera detta material är att det skapar en möjlighet att undersöka kopplingen mellan det som analysobjekten uttalat och deras agerande. Då dessa dokument är publicerade av statliga

myndigheter och EU-institutioner anses de företräda analysobjektens inställning. Förbundskansler Merkel representerar i delar av analysen den tyska förbundsrepubliken och ordförande Juncker representerar på ett liknande sätt Kommissionen. Uttalanden från Merkel och Juncker angående flyktingkrisen studeras och analyseras. I Junckers ”State of the European Union”-tal analyseras de delar som behandlar flyktingsituationen. Då Tyskland inte har ett liknande årligt tal där statens tillstånd behandlas går det inte att hitta ett jämförbart empiriskt material för Tyskland. Detta har lett till att det empiriska materialet som studeras gällande Tyskland har varit officiella uttalanden som Merkel gjort angående flyktingkrisen.

Det tidsspann som kommer att ligga till grund för studiens analysdel är den period som blir relevant för densamma, det vill säga från januari 2015 fram till och med oktober 2016. Det var under denna period som förändringar i agerandet hos analysobjekten inträffade och således kan studeras. En stor del av analysen består av en studie i förändrad diskurs och agerande över tid, något som blir en del av tillvägagångssättet och urvalet (Levy 2008, ss. 11-12). Därmed studeras endast material från perioden då förändringen skedde hos analysobjekten, med max ett år före eller efter gränskontrollernas inrättande. För att ge en beskrivning av flyktingkrisen har även material i form av nyhetsartiklar hämtats. Därmed existerar det påfallande risker gällande att politisk inriktning eller annan agenda har påverkat rapporteringen. För att i största möjliga mån försäkra att återgivningen av fakta varit korrekt har flera nyhetsorganisationers rapporteringar av samma händelser granskats.

För att genomföra studien har två analysobjekt valts ut på grunder av forskningsproblemet. I studien undersöks en förändring hos analysobjekten bort från europeiska värden. Därmed blir det som mest intressant att undersöka de aktörer som beskrivits som mest utmärkande försvarare av europeiska värden. Tyskland beskrivs ha tagit ledarrollen för att värna europeiska värden och driva på europeiseringen (Lemke 2010; Handl 2013). Något som även gäller Kommissionen då det är institutionens uppdrag att presentera gemensamma lösningar inom EU, samtidigt som dess intresse att skapa ”mer Europa” beskrivs som fixerat (Tallberg 2003, ss. 15-37). Därmed har dessa analysobjekt valts ut för att möjliggöra en undersökning av en eventuell förändring hos de mest pådrivande aktörerna för europeiska värden och europeisering.

3.3 Operationalisering

En operationalisering genomförs i syfte att skapa mätbarhet i begrepp (Teorell & Svensson 2007, s. 53). Då stora delar av Kommissionens arbete går ut på att skapa 'mer Europa' genom att sprida europeiska värderingar och normer, blir det relevant att operationalisera just europeiska värden.

3.3.1 Europeiska värden

I en artikel författad av Ian Manners redogör han för mer samtida europeiska normer. En viktig del av utformandet av EU var den historiska kontexten för det geografiska området, menar även han. EU skapades i kölvattnet av Andra världskriget och Förintelsen, något som hade en stor inverkan på kreerandet av unionen. Principer som frihet, demokrati, fred, lag och ordning, samt mänskliga rättigheter har varit väsentliga sedan de först nämndes i Köpenhamnsdeklarationen 1971. Dessa anses vara de fem främsta konstitutiva normerna inom EU. De fem främsta normerna kompletteras av fyra normer som är något mer omstridda. Dessa normer är solidaritet, anti-diskriminering, hållbar utveckling samt god administration. Ett av de engagemang som varit kärnan inom EU har varit respekten för mänskliga rättigheter. Detta visar sig genom det Europeiska rådets benägenhet att skydda grundläggande mänskliga rättigheter då det är en grundläggande förutsättning för unionen (Manners 2002, ss. 240-243).

I denna studie utökas Manners definition av de främsta och kompletterande europeiska normerna med fri rörlighet som ytterligare en europeisk norm. Denna utökning är sprungen ur Kommissionens egna definition av fri rörlighet som en europeisk norm och den främsta bedriften för den europeiska integrationen (Europeiska kommissionen 2013, s. 13). Då definitionen är väl grundad genom idéerna som framförts i Schumandeklarationen (Europeiska unionen 2016) och Köpenhamnsdeklarationen blir det den precisering som blir mest relevant för denna studie. Denna operationalisering används för att studera hur Kommissionen och Tyskland förhåller sig till normerna i sitt agerande.

3.3.2 Makt

Då makt är centralt för insitutionalismen i allmänhet och P-S-A-modellen i synnerhet blir det relevant att operationalisera begreppet i studien. P-S-A-modellen utgår ifrån aktörer inom EU-samarbetet har en förmåga att påverka andra aktörer i riktning mot egna intressen. För

Kommissionen är det intresset, som ovan beskrivet, 'mer Europa'. Definitionen rörande maktbegreppet hämtas från Robert A. Dahl (1957) som presenterade en beskrivning som visade på hur en aktör hade makt att påverka en annan aktör till att göra något som den senare aktören annars inte skulle gjort. Han sammanfattar det med en mening: "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do." (Dahl 1957, ss. 202-203). Detta då hela EU-projektet har gått ut på att få dess medlemsstater att agera på ett annat sätt jämfört med tidigare. Istället för nationalism och två världskrig som hade sin geografiska utgångspunkt i Europa, blev EU i och med den så kallade Schumandeklarationen (Europeiska unionen 2016) ett försök att bryta med det förflutna och skapa en långvarig fred byggd på interdependens.

4. Bakgrund

4.1 Flyktingkrisen

För att förstå vad en kris kan innebära för EU:s institutioner och medlemsstater vänder vi oss till Ashok Swain som beskriver hur de senaste decenniernas utveckling mot en globaliserad värld har förändrat kriserna som länder ställs inför. Den tidigare distinkta skillnaden mellan inhemska och globala frågor har suddats ut. Lokala problem och intressen kan numera inte skiljas från de globala problemen och intressena, något som stater behöver adressera (Swain 2013, s. 1). Detta har fått till följd att kriser har genomgått en liknande utveckling, något som i sin tur lett till att stater inte längre kan förvänta sig att hantera kriser på egen hand eller att inte påverkas av kriser som inträffar på andra staters territorium. EU blir därmed intressant på grund av sin roll som samordnare av 28 staters funktioner. Dagens gränsöverskridande kriser, något som innebär att kriser påverkar flera stater samtidigt, gör att EU blir en central aktör för att bemöta dessa kriser. Därutöver påverkar dessa kriser flera olika nivåer av de inomstatliga funktionerna och det förutsätter samarbete för att uppnå bästa möjliga resultat vid hantering av sådana kriser (Boin, Ekengren & Rhinard 2013, s. 100). Flyktingkrisen har varit ett tydligt exempel på en gränsöverskridande kris, då flera stater har påverkats samtidigt. Förutsättningar för samarbete har existerat genom den europeiska unionen, men aktörerna inom EU-samarbetet har inte nyttjat dessa förutsättningar.

Flyktingströmmar har varit en fråga som behandlats genomgående under Europeiska unionens historia (Svantesson 2015). Under de senaste åren har det dock skett förändringar som påverkat både EU och dess medlemsstater. Konflikter, exempelvis kriget i Syrien, tillsammans med andra påverkande faktorer har lett till att ett stort antal människor har tvingats fly från dessa oroliga områden. FN:s flyktingkommissariat rapporterade att en del av dessa flyktingar har försökt och lyckats ta sig till Europa, något som har lett till en ökad belastning för vissa medlemsstaters flyktingmottagande. De flesta av dessa flyktingar har inte haft möjlighet att ta sig till Europa på laglig väg, något som har lett till att många valt den farliga vägen över Medelhavet med hjälp av resor som anordnats av flyktingsmugglare. Grekland, Italien, Spanien och Malta har tagit emot många av de flyktingar som tagit sig över Medelhavet mellan 2014 och 2016. Första halvan av 2015 ökade flyktingströmmen till de nämnda medlemsstaterna med 62 000 i jämförelse med året innan, en ökning med 83%. Det totala antalet människor som omkom eller försvann på Medelhavet under 2015 översteg 3500, samtidigt som vägen genom

Turkiet till Grekland blev den vanligaste maritima vägen för flyktingar in i Europa, en skillnad jämfört med tidigare flyktingströmmar då den vanligaste vägen gått från Nordafrika till främst Italien. Något som ytterligare påverkade situationen var de dödsfall som inträffade på medelhavet när flyktingbåtar sjönk under första halvåret av 2015. I april 2015 omkom 1308 flyktingar och migranter, ett antal som aldrig tidigare förekommit under EU:s historia. Tyskland, tillsammans med Sverige, har under denna period beskrivits som mest drivande för att finna lösningar mellan medlemsstaterna. Sådana lösningar och överenskommelser har till stor del uteblivit, något som lett till att både Sverige och Tyskland har fattat beslut kring inomstatliga lösningar (UNHCR 2015; Karlsson 2015, ss. 28-30).

4.2 EU:s ramverk

I Lissabonfördragets artikel 78 redogörs det för hur medlemsstaterna ska agera i migrationsfrågor. Artikel 78 lyder:

Unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om "non-refoulement"¹. Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och med andra tillämpliga fördrag.

(Europeiska unionen 2007)

Denna artikel blir central för hur EU ska hantera en flyktingkris. I och med att medlemsstaterna ratificerade Lissabonfördraget förband de sig att utforma en gemensam överenskommelse för att hantera och beskydda flyktingar. Artikel 80 i fördraget, även kallad solidaritetsprincipen, blir likaså intressant då den tycks vara sprungen ur europeiseringsbegreppet. Den blir framförallt intresseväckande då den studeras i ljuset av artikel 78 och EU:s hantering av flyktingkrisen. Artikel 80 innebär att medlemsstaterna har ett ansvar att skapa en rättvis ansvarsfördelning för mottagandet av asylsökande. En tänkbar anledning för att aktivera artikel 80 är att dela de kostnader som uppkommer vid en kraftig ökning av asylansökningar. Ett exempel på en sådan lösning var det tvingande kvotsystem som inrättades för att fördela 160

¹ *Non-refoulement innebär att ingen flykting får överföras till en plats där hen riskerar att utsättas för tortyr eller annan form av dålig behandling (Internationella Rödakorskommittén 2005)*

000 flyktingar mellan medlemsstaterna. Beslutet fattades för att underlätta för Italien och Grekland, de två länderna som var mest belastade vid tillfället. Denna överenskommelse har dock beskrivits som långt ifrån tillräcklig för att gemensamt lösa de utmaningar som unionen ställts inför (Karlsson 2015, ss. 32-33). Att en så stor union gemensamt skapar ett ramverk för hantering av flyktingar och asylansökningar är ovanligt, om inte unikt. Således kan vi notera hur medlemsstaterna och EU:s institutioner har en vilja att tillmötesgå och dessutom skydda de mänskliga rättigheterna för människor som varken är en medborgare av den egna staten eller ett annat medlemsland. Den uttryckta viljan har dock inte omsatts i handling lika tydligt under flyktingkrisen, något som kan tänkas tyda på att viljan att värna normer och värderingar försvagas i tider av kris.

De olika nivåerna av avsikt hos medlemsstaterna att respektera avtalet, Lissabonfördraget, som undertecknats av samtliga medlemmar har skapat friktion inom unionen. Tyskland har, som ovan nämnts, varit drivande i att finna en gemensam lösning inom EU. Landet har försökt påverkat övriga medlemsstater att sluta upp bakom ett gemensamt kvotsystem. Men trots Tysklands starka ställning i EU har landet misslyckats med detta och medlemsstaterna har istället valt att finna lösningar på egen hand. Europeiska värden, främst i form av solidaritet, gör flera medlemsstater avsteg ifrån i och med oviljan att gemensamt finna en lösning. Radaellis beskrivning av europeiseringen som "ways of doing things" (Radaelli 2004, s. 3), leder till antagandet att agerandet framstår som alierat europeiseringen. Därutöver har EU:s visat upp ett alltmer aggressivt tillvägagångssätt under flyktingkrisen, där pushback-taktiker används som redskap för att stävja situationen på Medelhavet. Detta har EU fått kritik för då det inte anses samverka med EU:s ansvar för mänskliga rättigheter (Miltner 2015). Återigen har europeiska värden, i form av skyddet för mänskliga rättigheter, åsidosatts till förmån för att minska flyktingströmmen. Något som varit uttalat nationellt intresse från flera medlemsstater och samtidigt hämmat europeiseringen.

5. Analys

5.1 Tyskland

Ett av de länder som varit i centrum under flyktingkrisen är Tyskland. Inte för att de har beklagat sig över en hög belastning som Grekland, Italien och Malta, eller för att de lika kategoriskt förvägrat en överenskommelse mellan medlemsstaterna som Ungern och Slovakien. Tyskland har stått i centrum då det är den medlemsstat som har tagit rollen att uppmana övriga medlemmar att ta ansvar i den svåra tid som det varit för unionen. Framförallt har landets förbundskansler Angela Merkel blivit en symbol för ansvaret att hjälpa asylsökande från oroliga utomeuropeiska områden. Tyskland tog under 2015, det året då flyktingkrisen var som mest intensiv, emot strax över en miljon flyktingar (Bauder 2016, s. 64). Detta var något som Tyskland mottog lovord för, exempelvis från USA:s president Barack Obama. Obama uttryckte uppskattning för Tysklands och Merkels ledarskap under flyktingkrisen och påpekade att Tyskland var ett föredöme i och med sitt agerande (DW 2015). Landet beslutade dessutom att åsidosätta Dublinförordningen för syriska flyktingar och tillät därigenom dem att söka asyl i Tyskland, trots att det inte var det första EU-landet som flyktingarna kom till. Merkel menade att detta var ett sätt för att visa solidaritet med Grekland och Italien, då det skapade en möjlighet för flyktingarna att ta sig till Tyskland utan att söka asyl i det medlemsland som flyktingarna först anlände till. Dublinförordningen har länge varit en orsak till spänningar inom unionen på grund av de problem den orsakade för medlemsstater som var tvungna att ta ett stort ansvar för asylansökningar på grund av deras geografiska läge. Det var den första gången som ett undantag från Dublinförordningen gjordes sedan dess instiftande år 1990 (Capon 2015). Då detta undantag skapade mer öppenhet och större möjligheter att garantera flyktingar en god asylprocess ses agerandet här som en del i Tysklands arbete för europeisk integration av flyktingfrågan.

Rapporter gjorde även gällande hur Merkel kritiserade de östliga medlemsstaterna, som Ungern och Slovakien, för att deras agerande under flyktingkrisen till och med kunde betecknas som farligt för Europa. Framförallt var det isolation i form av stängda gränser som Merkel vände sig emot. Detta var dock kritik som Merkel aldrig uttryckte offentligt, utan ska ha förmedlats under stängda möten mellan ministrar (Eder & de La Baume 2015). Återigen noteras det hur Tyskland i form av Merkel manade på för att europeisera hanteringen av flyktingströmmen genom att påtala vikten av europeiska värden. Stoltheten över det tyska folkets medmänsklighet i form av hjälp till flyktingar under deras första tid i landet stod i centrum av förbundskanslerns

uttalanden. Hon lyfte fram hur den tyska befolkningen delade med sig av materiella ting såväl som sina hjärtan och förklarade att det var långt fler som med öppna hjärtan välkomnade flyktingarna än som demonstrerade mot flyktingmottagandet. Tysk grundlighet och flexibilitet skulle möjliggöra för att klara av denna kris under lång tid, enligt Merkel (Tysklands förbundsregering 2015)

Merkel påtalade vid upprepade tillfällen under 2015 Tysklands att landet hade förmåga att klara av att möta det allt större antalet flyktingar med öppenhet. Under denna period använde förbundskanslern en fras för att sprida optimism kring situationen och landets förmåga att hantera den. Frasen löd ”Wir Schaffen das”² (Citerat från Bauder 2016, s. 71) och anspelade på att Tyskland tidigare hade klarat av svåra situationer tidigare och flyktingkrisen skulle således inte vara ett så stort problem att landet inte skulle klara av att hantera det. Tyskland skulle leda som exempel för övriga Europa och visa medmänsklighet (Bauder 2016, s. 71). I augusti 2015 påtalade Merkel att europeiska värden står på spel i och med flyktingkrisen. Därmed var det väsentligt att samtliga medlemsstater engagerade sig för att lösa de problem som uppstått på grund av flyktingkrisen. Vid samma tid påtalade Merkel även att Tyskland fortsättningsvis kommer att värna de mänskliga rättigheterna och att även de övriga medlemsstaterna bör beskydda flyktingarnas grundläggande rättigheter. Merkel uppmuntrade de tyska medborgarna genom att säga följande: ”We should be proud of the humanitarian principles enshrined in the Basic Law” (Citerat från Tysklands förbundsregering 2015)

Så sent som i augusti 2015 fortsatte således den tyska regeringen att uppmana befolkningen att göra sig redo för att fler flyktingar skulle anlända och att det var viktigt med samarbete för att hantera detta. Tyskland valde att ta ledarrollen i den kris som många menade att Europa befann sig i. Tysklands agerande under första halvan av 2015 tycks vara sprunget ur de nämnda europeiska normerna och värderingarna. Framförallt då Dublinförordningen åsidosattes för att visa solidaritet med övriga medlemsstater och möjliggöra för ett upprätthållande av ratificerade avtal inom EU och därigenom värna mänskliga rättigheter.

I mitten av september 2015 skedde det en stor förändring jämfört med det som ovan har beskrivits. Tyskland beslutade att införa tillfälliga gränskontroller, med störst fokus på gränsen mot Österrike. Landet bestämde således att återinföra de gränskontroller som hade avlägsnats i

² Ungefär: ”Vi klarar det”

och med Schengenavtalet och därigenom frångå den fria rörligheten. Den tyska inrikesministern Thomas de Maizière meddelade detta den 14 september 2015 och menade att Tyskland verkställde sitt beslut med målet att Europa skulle återgå till den tidigare processen för flyktingmottagande. de Maizière sa: "The goal of this measure is to restrict the present inflow of migrants into Germany and return again to an orderly process upon entry," (Citerat från Tysklands förbundsregering 2015b) Med sitt beslut att införa gränskontroller tycks Tyskland ha rört sig närmare en lösning utifrån nationella intressen och samtidigt ifrån den solidaritet som landet tidigare uppvisat och därigenom till viss del de-europeiserats. Det vore orättvist att hävda att Tyskland isolerat sig från övriga medlemsstater, då det snarare är flera andra av medlemsstaterna som isolerat sig från Tyskland i flyktingfrågan och landets önskan att gemensamt nå överenskommelser i flyktingfrågan. Dock går det inte att bortse från att den fria rörligheten har inskränkts i och med Tysklands tillsammans med Danmark, Sverige och Österrikes beslut att införa gränskontroller. Schengenavtalet har varit en av grundstenar både för EU:s handel och för europeiseringen i form av fri rörlighet på det gemensamma territoriet.

Detta betydde alltså att Tyskland ändrade beslutet att åsidosätta Dublinförordningen för syriska flyktingar, ett beslut som landet fattat mindre än en månad tidigare. Således skulle processen återigen vara som den var innan Tyskland valde att inte följa den. Inrikesministern påpekade att Tyskland enligt europeiska lagar inte var ansvariga för den stora majoriteten av de som sökte asyl inom EU. de Maizière uppmanade istället alla medlemsstater att uppfylla sin del av det moraliska ansvar som fanns för var och ett av dem. Detta innebar att den ansvariga medlemsstaten inte längre kunde registrera de asylsökande för att sedan låta de asylsökande pröva sin asylrätt i valfritt medlemsland, utan att asylrätten skulle prövas i samma land som registrerade flyktingarna. På tyska federala regeringens hemsida förklarades det med största tydlighet att Tyskland inte längre accepterade den bördan som andra staters agerande innebar för landet. Bland annat skrev de följande: "The refugees must also accept that they cannot pick and choose which EU member state grants them asylum. This would also apply if an agreement were to be reached on a European resettlement system" (Tysklands förbundsregering 2015b). de Maizière fortsatte med att påtala att Tyskland har tagit och fortsatt kommer att ta ett stort ansvar för de fundamentala mänskliga rättigheterna. Dock var det en uppenbar markering mot övriga Europa när inrikesministern sa: "But the burden of caring for the refugees must be spread fairly." (Tysklands förbundsregering 2015b). Detta var en signal till övriga Europa att ta sitt ansvar i krisen, något som Tyskland hade försökt att uppmana till tidigare. Den stora skillnaden var att i och med detta beslut valde Tyskland att agera annorlunda jämfört med innan beslutet.

Beslutet att införa gränskontroller för att bevaka de tyska gränserna följdes av ett anmärkningsvärt uttalande från förbundskansler Merkel. Endast några dagar efter beslutet uttalade Merkel för första gången att hon ångrade den dåliga förberedelsen inför sommaren 2015 och det stora antalet asylsökande. Detta till följd av att Merkels parti CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) hade förlorat mandat i delstaten Berlins parlament efter valet i september 2015. Samtidigt lyckades det nationalkonservativa och EU-skeptiska partiet AfD (Alternative für Deutschland) att få 14% av rösterna i samma val. Det var något som ansågs vara ett stort misslyckande för Merkel och hennes hantering av flyktingkrisen. Merkel sa: "If I could, I would turn back time for many, many years, to prepare better," som ett svar på det svaga valet. Merkel fortsatte: "Nobody wants a repeat of that situation - including me." (Citerat från: BBC 2016). Merkel menade att hon hade behövt arbeta hårdare för att förklara hennes policy under flyktingkrisen och tog ansvar för att hon inte lyckats med det samt det dåliga valresultatet. Hon stod dock fast vid att beslutet att hålla gränserna öppna för de tusentals flyktingar som blivit strandsatta i Ungern var korrekt, men att den dåliga förberedelsen var problemet (The Guardian 2016; The Telegraph 2016). Således tycks det ha blivit en alltför påfrestande process att arbeta för en fortsatt europeisering. Då europeisering ska förstås som ett interaktivt förlopp och inte en ensidig process (Radaelli 2004), där i det här fallet Tyskland arbetade för en utökad europeisering. De medlemsstater som agerade mer utifrån sina nationella intressen får därmed anses även ha påverkat Tyskland att fatta beslutet att stänga sina gränser. Detta blir en intressant iakttagelse kopplat till Kalibers och Aydin-Düzgits (2009) forskning rörande Turkiet de-europeisering, då flyktingkrisen visar att staters agerande kan starta en de-europeiseringsprocess inom andra medlemsstater.

Merkels uttalande anspelar på den tunga bördan som Tyskland tvingades att bära på grund av en stor del av de övriga medlemsstaterna. De europeiska normerna och värderingarna enade inte Europa under denna kris och dess ledargestalt fick till slut ge vika för de nationella intressena. Genom att stänga sina gränser vände landet en del av de europeiska normerna och värderingarna ryggen. Dels frihet, en av de mest grundläggande normerna inom EU, då den fria rörligheten begränsades. Schengenavtalet har varit en del av den grund som projektet EU byggts på, men möjligheten att röra sig fritt över EU:s inre statsgränser har ifrågasatts av AfD och liknande EU-skeptiska partier i andra medlemsländer. Även under de politiska kampanjerna i och med Storbritanniens folkomröstning rörande landets eventuella utträde ur EU blev den fria rörligheten en viktig fråga. På kort tid har den fria rörligheten blivit kraftigt ifrågasatt och till

viss del begränsats. Detta är något som går emot de europeiska värderingarna som Tyskland har arbetat för att upprätthålla.

5.2 Kommissionen

Den Europeiska kommissionen beskrivs som EU:s mest utmärkande och kontroversiella institution, framförallt i jämförelse med Europaparlamentet. Denna särprägel beror främst på tre egenskaper eller funktioner som Kommissionen besitter. Dels är Kommissionen en viktig politisk aktör i unionens inre och har möjlighet att påverka policyutformningen, då Kommissionen nästintill har egen makt att initiera och utarbeta lagförslag som Europaparlamentet och Ministerrådet sedan tar ställning till. Kommissionen ses ofta som en medlare mellan Parlamentet och Ministerrådet, där Parlamentet anses representera EU:s intressen och ministerrådet anses företräda medlemsstaternas intressen. Bilden av Kommissionen som en aktör vilken balanserar Parlamentets och Ministerrådets relation till varandra anser vissa dock vara vilseledande (Svantesson 2014, s. 233). Därutöver har Kommissionen som uppdrag att representera EU i relationen med aktörer utanför unionen. Kommissionen har även ett ansvar att genomföra de tilldelade uppgifterna genom att vara opartisk. Detta enligt artikel 17 av fördraget om Europeiska unionen där följande står skrivet:

Kommissionen ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den ska säkerställa tillämpningen av fördragen och av de åtgärder som institutionerna antar i enlighet med fördragen... Kommissionen ska fullgöra sina uppgifter med fullständig oavhängighet. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18.2 får kommissionens ledamöter varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå. De ska avhålla sig från varje handling som är oförenlig med deras skyldigheter eller utförandet av deras uppgifter.

(Europeiska unionen 2007)

Artikel 17 blir särskilt intressant för denna studie då den tydligt beskriver hur Kommissionen ska gå till väga i sitt arbete. Kommissionen består av en ordförande och 27 kommissionärer, en från varje medlemsstat. Artikel 17 gäller även för ordföranden och kommissionärerna, de ska därmed inte se till sina hemländers intressen i sitt arbete för Kommissionen. Därutöver väljs inte kommissionärerna av unionens medborgare, något som ytterligare särställer Kommissionen i jämförelse Europaparlamentet. Denna åtgärd existerar då det ska undvika att kommissionärerna inte ska ha något ansvar gentemot en regering eller annan institution. Detta

får ses som anmärkningsvärt med tanke på Kommissionens viktiga ansvarsområden och den förhållandevis stora potentialen i maktutövande (Nugent & Rhinard 2015, ss. 9-12; Europeiska kommissionen 2016a).

Den 9 september 2015, ungefär en vecka innan Tyskland införde gränskontroller, höll Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker ett tal angående EU:s tillstånd inför Parlamentet. Tidigt i talet slog Juncker fast att unionen inte var i ett gott skick. Han påpekade att det inte var tillräckligt mycket Europa i EU och inte heller tillräckligt mycket union i EU (Juncker 2015, s. 47).. Här går det att tydligt urskilja hur Kommissionens ordförande talar för europeiska värden i form av ett mer enhetligt och solidariskt Europa, något som ligger i Kommissionens intresse. Genom att nämna detta tidigt i talet sätter Juncker agendan för resterande del, han vill ha mer samarbetsvilliga medlemsstater.

Efter den korta inledningen adresserar Kommissionens ordförande vad han hävdar var av högsta prioritet för hela unionen, det vill säga flyktingkrisen. Han fortsätter med att påpeka hur det är dags för modiga och bestämda beslut samt aktioner för att lösa flyktingkrisen, istället för att skrämmas av uppgiften. Det är viktigt att bevara mänskliga värden och skydda mänskliga rättigheter, det är en skyldighet Europa har. Juncker fortsätter med att påtala hur Europas historia har utgjorts av människor som tvingats fly från religiöst och politiskt förtryck, från nazisternas förtryck och från Francos förtryck i Spanien. Han skildrar på så vis Europas historia och framhåller att Europa är en kontinent fylld av historia med människor som flytt antingen från eller inom dess gränser. Juncker hävdar att det var efter alla dessa hemska händelser som Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning antogs i Genève 1951. Därefter fortsatte Juncker: ”We Europeans should know and should never forget why giving refuge and complying with the fundamental right to asylum is so important. A fundamental right to asylum is one of the most important international and European values. We should not forget that.” (Juncker 2015, s. 48). Återigen talar ordföranden här om hur asylrätt och ett öppet Europa är centralt för europeiska värden. Junckers tal blir som en del av europeiseringsprocessen för att få medlemsstaterna att agera i linje med europeiska värderingar och normer.

Stängda gränser och ett minskat asylmottagande skulle, enligt Kommissionen, strida mot europeiska normer och värderingar. Juncker hävdar att medlen för att ta emot ett stort antal flyktingar som flyr från krig, terrorism och förtryck finns i Europa. Han påpekar därutöver att flyktingar i Europa vid tiden för talet motsvarade cirka 0,11% av Europas befolkning, något

som en rik kontinent bör klara av att hjälpa. Han vänder sig till parlamentsledamöterna och ber dem sätta sig in i flyktingarnas situation och hävdar att vi alla skulle gjort samma resa för att söka ett bättre liv. Det är även något som parlamentarikerna och de invånare som de representerar borde acceptera, det finns helt enkelt inget annat alternativ, enligt Juncker (Juncker 2015, s. 48).

De insatser som genomförts för att stoppa smugglare och rädda människoliv i Medelhavet lyfts fram av ordföranden. Han hävdar att detta är ett bevis för solidariteten som finns i EU då 29 medlemsstater och Schengenmedlemmar deltar i medelhavsinsatsen Operation Mare Nostrum. Därutöver lyfter han fram att EU är den största givaren av medel för att lindra utsattheten för syriska flyktingar. Men detta är inte tillräckligt enligt Juncker; det krävs att EU skapar en gemensam, omfattande agenda för migration. Det som syrier och libyer utsätts för idag, kan snart vara det som ukrainare utsätts för imorgon. "Europe has made the mistake in the past of distinguishing between Jews, Christians and Muslims. There is no religion, no belief, no philosophy when it comes to refugees." (Juncker 2015, s. 51). Detta är ytterligare indikatorer på att Juncker värnar de europeiska värderingarna i form av mänskliga rättigheter, alla människors lika värde och anti-diskriminering. Därefter fortsätter han att framhäva behovet av mer Europa och mer sammanhållning i flyktingpolitiken. Solidaritet är ett ledord som genomsyrar hela Junckers tal. Det är något som blir särskilt påtagligt när Ordförande Juncker talar om Schengenavtalet och hur det inte kommer att avskaffas inom ramen för Kommissionens mandat.

Fortunately, in the European Union we have given up border controls between Member States of the Schengen area, to guarantee free movement of people, a unique symbol of European integration. And this Schengen system will not be abolished under the mandate of this Commission.

(Juncker 2015, s. 52)

Junckers tal får betraktas som ett fall av 'top down'-europeisering då talet till stor del går ut på att mana medlemsstaterna att förändra sin politik i flyktingfrågan. Dock ledde Junckers tal inte till en förändrad inrikespolitik hos medlemsstaterna. Om en sådan förändring ägt rum, hade den beskrivits som ett tydligt exemplet på en lyckad 'top down'-förändring för Kommissionen.

I ljuset av införandet av gränskontrollerna som Tyskland inrättade en vecka efter detta tal blir detta högst relevant för denna studie, då Juncker i september 2015 tydligt säger att Schengenavtalet inte kommer att avskaffas. När Tyskland sedan inrättade gränskontrollerna valde Kommissionen att stötta agerandet, men påpekade samtidigt det Juncker sagt om vikten av Schengensamarbetet i sitt tal en vecka tidigare (Europeiska kommissionen 2015a). Lite över en månad senare gjorde Kommissionen ytterligare ett uttalande angående Tyskland gränskontroller då de gav ett ännu starkare stöd för agerandet (Europeiska kommissionen 2015b).

Juncker fortsätter sitt tal med att hävda hur det är nödvändigt för EU att se över de legala vägarna för flyktingar in på unionens territorium. Fler kontrollerade och säkra vägar in i Europa skapar en mindre efterfrågan för illegala flyktingsmugglare och därigenom färre dödsfall på Medelhavet. Men han påtalar att han förstår att flyktingkrisen kommer att pågå under lång framtid och att det kräver ett kontinuerligt engagemang från unionen. Lösningen är inte att sätta eld på flyktingförläggningar eller låtsas om att inte se de människor som lider, det är inte Europa. Istället berättar Juncker vilket Europa han föreställer sig och vill leva i när han säger: ”That’s those at the Munich rail station applauding and welcoming refugees. The Europe I want to live in is illustrated by those who are helping. The Europe I don’t want to live in is a Europe refusing those who are in need.” (Juncker 2015, s. 54).

Inom EU har aktörerna haft svårt att nå en överenskommelse kring de öppna vägar som Juncker talade om. Istället nåddes en överenskommelse mellan EU och Turkiet för att förhindra en fortsatt flyktingström av samma storlek som tidigare. Detta avtal trädde i kraft den 20 mars 2016 och innebar att alla nya irreguljära immigranter som tog sig från Turkiet till de grekiska öarna uteslutande skulle föras tillbaka. Enligt paragraf tre av överenskommelsen tilläts Turkiet att använda alla nödvändiga medel för att stoppa de illegala vägarna in i Europa (Europeiska kommissionen 2016c).

Denna överenskommelse kan framstå som ett led i europeiseringen av Turkiet, då det leder till ett ökat diplomatiskt utbyte mellan de båda aktörerna. Därigenom skulle ett sådant avtal kunna normalisera relationen till Turkiet och europeisera landet, i likhet med hur Bremberg påpekar att EU arbetar för att normalisera krishantering i medelhavsregionen (Bremberg 2015). Dock är innehållet i avtalet till stora delar en motsats till de värderingar som Juncker pläderade för i september 2015. Att förhindra flyktingar från att ta sig till EU är direkt motsatt till de europeiska

värderingar som han talade om i form av fri rörlighet öppna gränser. Därutöver har, som Aydin-Düzgit och Kaliber (2016) påpekat, Turkiet de-europeiserats under president Erdoğan. När EU, understött av Kommissionen, ingår ett avtal med Turkiet för att begränsa människors rörlighet under den period då landet anses ha försvagat ställningen för mänskliga rättigheter och pressfrihet riskerar det att framstå som att EU samarbetar med Turkiet trots landets agerande. Detta adderat med att avtalet mellan EU och Turkiet inte innehåller någon form av de europeiska normer och värderingar som operationaliserats i denna studie gör det att Kommissionens agerande inte är i enighet med europeiseringsteorin. Agerandet ovan ses i aktuell studie som en indikator på att P-S-A-modellen inte förmår att förklara Kommissionens agerande, då dess intresse, enligt teorin, är 'mer Europa'.

Den 4 mars 2016 publicerade Kommissionen en kommuniké till Europaparlamentet, Europeiska rådet samt Europeiska unionens råd angående Schengenavtalet och hur vägen tillbaka till öppna gränser inom unionen ska se ut. Kommunikén inleds:

Schengen is one of the major achievements of European integration. The creation of an internal area without borders where persons and goods can circulate freely has brought important benefits to European citizens and business alike. Schengen is one of the key means through which European citizens can exercise their freedoms, and the internal market can prosper and develop.

(Europeiska kommissionen 2016d)

Kommissionen inleder, som påvisat, med att förklara hur viktigt Schengenavtalet har varit och fortfarande är för det europeiska samarbetet. Schengenavtalet betecknas som ett av de främsta medlen för EU-medborgare att utöva sin frihet. Vidare beskrivs Schengenavtalet som väsentligt för den inre marknaden, något som varit en av grundstenarna ända sedan inrättandet av kol- och stålgemenskapen 1952. Enligt Kommissionen har dock karaktären på flyktingkrisens möjliggjort för ifrågasättande av Schengenavtalet funktion och de fördelar som finns tack vare avtalet (Europeiska kommissionen 2016d). Då Schengenavtalet har legat till grund för denna fria rörligheten, något som varit en norm inom EU, uppfattas agerandet från Kommissionen här som en form av de-europeisering.

En potentiell möjlighet för Kommissionen skulle, enligt Tallbergs modell, vara att gå emot Tyskland och starkt kritisera landets agerande, något som skulle kunna ha försvårat relationen

till landet och inneburit en förändring i negativ riktning för att nå målet ”mer Europa”. P-S-A-modellen utgår från att Kommissionen arbetar för att medlemsstaterna ska följa de avtal som ratificerats, något som gör det svårt för modellen att förklara Kommissionens förändring. Förändringen består av att Kommissionen ett år senare rekommenderade att medlemsstaterna skulle tillåtas att bevara sina gränskontroller, något som bör ses som en total förändring i Kommissionens agerande. Därmed blir detta agerande en indikator på bristen i P-S-A-modellens förklaringskraft. Agerandet skulle dock kunna bero på att Kommissionens intresse drastiskt har förändrats, något som framstår som högst otroligt. En troligare förklaring är att Tyskland i sin ledarroll har makt till den grad att landet kan fatta beslut utifrån sina intressen utan att Kommissionen som en överstatlig institution kan hindra handlingen. Kommissionen har därefter tvingats följa Tysklands, och övriga medlemsstater, agerande för att behålla sin relevans för unionen.

Juncker höll återigen ett tal angående Unionens tillstånd den 14 september 2016 (Juncker 2016). Detta tal präglades inte i samma utsträckning av flyktingkrisen och EU:s plikt att ta emot asylsökande och värna mänskliga rättigheter som talet ett år tidigare. Istället för att tala om fler öppna och säkra vägar in i Europa, fokuserade Juncker på hur unionen säkerhet ska upprätthållas. Bland annat sa Juncker följande:

In the face of the worst of humanity, we have to stay true to ourselves, to our values and to our democratic, plural, open and tolerant societies. We must show terrorists that they stand no chance when they try to attack those values. But this tolerance of ours cannot come at the price of our security.

(Juncker 2016, s. 62)

Juncker uttrycker här något som kan uppfattas som motsägelsefullt, då säkerhet riskerar att begränsa frihet och därmed fri rörlighet. Juncker säger liknande saker som tidigare, att de europeiska värderingarna ska återspeglas i EU:s agerande. Men han infogar även ett intressant tillägg där han säger att agerandet i enighet med värderingarna inte får medföra att säkerheten riskeras. Detta är ett typiskt exempel av säkerhetisering där flyktingfrågan först har ramats in tillsammans med mänskliga rättigheter och öppenhet, för att sedan förändras och målas fram som ett säkerhetshot och en potentiell fara för unionen. Säkerheten har enligt Juncker alltid prioriterats och kommer alltid att prioriteras av Kommissionen. Juncker fortsätter att tala om unionens säkerhet snarare än att värna europeiska normer och värderingar på följande sätt:

That is why the Commission has prioritised security from day one. We have criminalised terrorism and the return of foreign fighters across the EU, we have cracked down on the use of firearms and on terrorist financing, we have worked with internet companies to get terrorist propaganda offline and we have fought radicalisation in Europe's schools and prisons. But more needs to be done. We need to know who is crossing our borders. That is why we will defend our borders with the new European Border and Coast Guard Agency.

(Juncker 2016, s. 62)

Juncker förstärker här de tidigare påpekanden han gjort, då han tydligt hävdar att skyddet av gränserna är mycket viktigt för unionen. Det är dessutom viktigt att veta vilka flyktingarna är som söker asyl inom EU. Juncker spinner vidare på detta ämne och hävdar att strikta kontroller på vilka som kommer till eller lämnar EU ska inrättas (Juncker 2016, s. 62). Här framstår det som att Juncker implicit menar att samtliga personer som kommer till EU:s territorium potentiellt är farliga. Därför krävs det en utökning av den befintliga kontrollen för att kunna stoppa potentiella hot framförallt i form av terrorism. Den utökade kontrollen tycks inte passa in på Junckers tidigare resonemang kring europeisk öppenhet och frihet, då säkerhet har tagit dess plats. Säkerhet är något som Kommissionen inte haft som ledord i det tidigare studerade materialet, då det likt redovisat i talet från 2015 har varit tydligare fokus på öppenhet, mänskliga rättigheter, medmänsklighet och frihet. Den förändrade diskursen från frihet och öppenhet mot mer säkerhet, blir därigenom en indikator på att Kommissionen har frångått europeiska värden för att ligga i linje med medlemsstaternas önskan. Något som inte borde vara fallet enligt P-S-A-modellen.

Kommissionens funktion som övervakare av medlemsstaternas agerande, så att det överensstämmer med de avtal och lagar som implementerats, har prövats under flyktingkrisen. Enligt Tallbergs modell har Kommissionen som en överstatlig institution ett oberoende intresse som utgörs av "mer Europa" och en övervakande makt att kontrollera medlemsstaternas agerande. Tyskland agerande gick emot Kommissionens intresse att bevara fri rörlighet, något som var ett uttalat intresse från Kommissionen. Det bör betraktas som en tydlig indikation på att Kommissionens agerande under flyktingkrisen inte kan förklaras med hjälp av P-S-A-modellen då Juncker försvarade Schengenavtalet i september 2015. Då framförde han distinkt att Schengenavtalet skulle bestå under Kommissionens övervakning. "[...] this Schengen

system will not be abolished under the mandate of this Commission.” (Juncker 2015, s. 52), sa Kommissionens ordförande. Således var det inte institutionens vilja och det låg inte i dess intresse att acceptera gränskontrollerna. När Tyskland, tillsammans med Sverige, Danmark och Österrike, inrättade gränskontroller en vecka efter Junckers tal torde det ha legat i Kommissionens intresse att försöka förhindra detta, något som diskuteras vidare längre ner

Den 25 oktober 2016 fortsatte Kommissionen på den inslagna vägen från 2015 då institutionen rekommenderade förlängda gränskontroller inom Schengenområdet med tre månader. Detta beslut fattades med anledning av att Kommissionen ansåg att situationen inom EU:s territorium inte var tillräckligt stabil för att inleda arbetet med att återgå till Schengenreglerna (Europeiska kommissionen 2016e). Det rapporterades att beslutet fattades efter påtryckningar från Tyskland och Danmark i synnerhet (The Local 2016). Kommissionen motiverade fortsatt att de länder som fortgick med gränskontrollerna kontinuerligt skulle granska huruvida dessa var nödvändiga (Europeiska kommissionen 2016e).

5.3 P-S-A-modellens förklaringskraft

Det bör poängteras att Kommissionen utsattes för ett svårt prov då även Tyskland, som var den starka stat i unionen som stod upp för europeiska värderingar under flyktingkrisen, valde att införa gränskontroller och gå emot normen kring fri rörlighet. Även den bitvis isolationistiska politik som ett flertal medlemsstater bedrev i just flyktingfrågan försvårade det för Kommissionen. Detta bör dock inte leda till en så extrem och snabb förändring av det uttalade målet att upprätthålla de avtal som slutits inom ramen för unionen, enligt Tallbergs P-S-A-modell, då Kommissionen har ”mera Europa” som fixerat intresse. Ett sådant agerande blir en tydlig indikator på att Kommissionens påverkansmakt varit förhållandevis liten. Det ska betraktas som en tydlig indikation på att Kommissionens agerande under flyktingkrisen inte kan förklaras med hjälp av P-S-A-modellen då Juncker försvarade Schengenavtalet i september 2015. Han framförde distinkt att Schengenavtalet skulle bestå under Kommissionens övervakning. ”[...] this Schengen system will not be abolished under the mandate of this Commission.” (Juncker 2015, s. 52), sa Kommissionens ordförande. En vecka senare visade sig motsatsen då Tyskland, tillsammans med några ytterligare medlemsstater införde gränskontroller. I det studerade fallet framstår det snarare som att det är framförallt Tyskland, men även övriga medlemsstater, som satt agendan och haft möjlighet att leda Kommissionen i riktning mot sina nationella intressen. Dels då Kommissionen innan Tysklands inrättande av

gränskontroller talade om öppenhet och andra europeiska värden, för att efter Tysklands omställning ändra sin retorik och argumentera mer för säkerhet inom unionen. Kommissionen översteg således Tyskland i riktning bort från europeiska värden, något som tycks häpnadsväckande med tanke på institutionens fixerade mål.

Även det faktum att Kommissionen rättfärdigade sitt agerande med att till viss del säkerhetsisera flyktingfrågan, utan att Tyskland gjorde det, ger mer utrymme för kritik av P-S-A-modellen. Det visar att makten ligger hos medlemsstaterna och att den övervakande funktionen, Tallbergs 'supervisor'-variabel, blir en form av chimär under kriser som är så allvarliga att nationella värden sätts på spel, då staterna likväl agerar utifrån egna intressen. Kommissionens makt att påverka blev under flyktingkrisen bevisligen svagare i jämförelse med ett normalt fall. I ett normalläge stödjer medlemsstaterna europeisk integration, men när statliga aktörer anser det bli alltför kostsamt tvingas Kommissionen agera utefter medlemsstaternas intressen för att behålla sin relevans. Därmed blir P-S-A-modellen något statisk då den utgår från att Kommissionens intresse är fixerat vid "mer Europa", något som inte visat sig i Kommissionens agerande efter att Tyskland beslutade att införa sina gränskontroller. P-S-A-modellen bör innehålla en variabel som klargör att i tider av svåra kriser tenderar stater att agera mer utefter nationella intressen och genom detta ta med sig Kommissionen i samma riktning. Kommissionen förlorar vid sådana perioder sin övervakande förmåga och tvingas till ett överlevnadstänk. Indikatorerna på att Tyskland, men även Kommissionen, har frångått europeiska värden gör att P-S-A-modellen ter sig än mer paradoxal. Då Kommissionen har ett självständigt intresse i form av 'mer Europa', torde ett agerande likt det som studerats under flyktingkrisen inte vara möjligt. Trots det existerar det flera exempel på tal från Kommissionens ordförande och beslut från Kommissionen som visar på att institutionen frångått europeiska värden. Det är något som får det att framstå som att Kommissionens främsta intresse inte är 'mer Europa', utan snarare att överleva som institution.

6. Slutsatser och vidare forskning

6.1 Slutsatser

På vilket sätt har Kommissionens och Tysklands agerande under flyktingkrisen avvikit från europeiska värderingar och normer?

Hur förklarar Tallbergs P-S-A-modell Kommissionens och Tysklands makt att påverka varandra och deras agerande under flyktingkrisen?

Det forskningsproblem som legat till grund för denna studie har varit *paradoxen att Tyskland, den stat som tagit ledarrollen för europeisk integration, samt Kommission har valt respektive rekommenderat att frångå den fria rörligheten och Schengenavtalet*. Med hjälp av kvalitativ textanalys och processpåring, har förändringar i aktörernas agerande under flyktingkrisen studerats. Aktörernas agerande har beskrivits och en förklarande ansats gjorts genom att använda P-S-A-modellen och Europeisering. Som Radaelli okonstlat beskriver det så handlar europeisering till stor del om ”ways of doing things” (Radaelli 2004, s. 3). Den bild som träder fram utifrån analysen är att Tyskland tycks ha agerat avvikande från europeiska värderingar och normer på grund av den isolationistiskt förda politiken i andra medlemsstater. Detta ledde till att flyktingströmmen blev så stor att landet inte längre ansåg sig kunna ha en god administration i arbetet. Således avvek Tyskland från europeiska värden genom att införa gränskontroller och därigenom begränsa den fria rörligheten.

Kommissionens agerande framstår som mer häpnadsväckande jämfört med Tysklands agerande. Dels på grund av Kommissionens uppdrag att finna lösningar som är till för hela EU:s bästa, men även då Kommissionens ordförande tydligt uttalade att den fria rörligheten inte skulle begränsas under dennes mandatperiod. Trots detta rekommenderade Kommissionen endast månader senare till fortsatta gränskontroller och därmed en begränsning av fri rörlighet. Ordförandens diskurs i tal efter gränskontrollerna handlade dessutom mer om säkerhet och inte lika mycket om mänskliga rättigheter, medmänskighet och öppenhet. Genom den säkerhetiserade diskursen kan det noteras en de-europeisering vad gäller Kommissionen som är kraftigare än den för Tyskland, något som blir anmärkningsvärt. Främst då det, likt Svantesson påpekat, inte borde finnas något inneboende intresse hos Kommissionen att öka antal hot. Kommissionen visade sig inte tillräckligt starkt för att på egen hand försvara europeiska värden under flyktingkrisen. Det ovanstående tycks visa på att Kommissionen inte

haft en tillräckligt stor makt att påverka medlemsstaterna i en riktning mot mer europeisk integration. Istället tycks medlemsstaterna, i de frågorna som berört flyktingkrisen, rört sig ifrån europeiska värden för att skydda de inhemska intressen.

Då analysobjekten valts ut genom ”most likely”-metoden – det vill säga att de två analysobjekten som är mest troliga att agera på ett visst sätt, i det här fallet skydda europeiska värden – kan en generaliserbar slutsats antas genom att förmoda hur övriga medlemsstater även avvikit från europeiska värden och troligtvis i högre grad. Dock har studien endast undersökt en liten del av analysobjektens agerande under en begränsad tid. Detta medför att generaliserbarheten blir begränsad till just detta fall och den begränsade tiden. Det går även att argumentera för att upptäckterna i denna studie visar på att två av tre kriterier för kausalitet uppfylls. Den tydligaste är att Tysklands agerande föregick Kommissionens ändrade inställning i frågan om Schengenavtalet. Det är något otydligare huruvida det finns en närhet i tid och rum. Temporalt kom Tysklands införande av gränskontroller endast en vecka före Kommissionens förändrade inställning till avvikelser från Schengenavtalet. Något som visar på att det finns en närhet vad gäller tid. Den rumsliga kausaliteten är svårare att påvisa, då EU är en stor union med många aktörer som påverkar varandra. Dock har Tyskland, som ovan diskuterats, en stark ställning inom unionen. Det är något som tidigare forskning visat på (Lemke 2010; Handl 2013). Då det finns tidigare forskning som visar på att Tyskland har en stor påverkansmakt gentemot andra aktörer inom unionen, samtidigt som denna studie tycks finna samma sak, går det att argumentera för att det finns en rumslig kausalitet. Det är dock viktigt att påpeka det stora antalet aktörer inom unionen och hur samtliga aktörer påverkar varandra. Därmed blir det svårt att påvisa en rumslig kausalitet i en studie som denna där endast en institution och ett medlemsland undersöks. Huruvida andra institutioner i samma situation under samma omständigheter skulle bete sig likadant är svårt att svara på utifrån denna studie. Det öppnar dock upp för möjligheter till vidare forskning.

Teoretiskt har vi genom studien funnit att Tallbergs metod inte helt kan förklara Kommissionens agerande. Främst är det Kommissionens agerande efter det att Tyskland, den främsta aktören som gemensamt med Kommissionen drivit på övriga medlemsstater att värna europeiska värden, införde gränskontroller som P-S-A-modellen inte förklarar. Det tycks visa sig i analysen att Kommissionen följt Tysklands vilja och agerande. Institutionalismens utgångspunkt att överstatliga institutioner har ett oberoende intresse, som i det här fallet är den

uttalade viljan att behålla Schengenavtalet. Kommissionen lyckades inte att bevara den fria rörligheten inom unionen trots institutionens övervakande makt.

6.2 Vidare forskning

Det finns stort utrymme för vidare forskning inom det undersökta området och flera vägar att ta för framtida undersökningar. Denna studie har endast undersökt två aktörer i EU, som innehåller ett stort antal andra aktörer. Det är tänkbart att det finns andra orsaker till varför aktörerna agerade som de gjorde under flyktingkrisen. Således finns det utrymme att undersöka debatter, tal och beslut från exempelvis Parlamentet och Rådet som inte undersökts i denna studie. Vidare finns det även utrymme för att undersöka flyktingkrisen utifrån andra aktörer och hur dessa har påverkat varandra med koppling till europeisk integration och värden. Det finns även mycket material som inte undersökts i denna studie som kan ligga till grund för vidare forskning. Då aktuell studie haft en teoriprovande ambition, finns det även utrymme för att pröva teorin mot nya fall och ny empiri.

7. Referenser

- af Schmidt, F. & Sjöberg, H. 2016, Nationella fronten, Nationalencyklopedin [online], tillgänglig via: <http://www.ne.se.proxy.annalindhbiblioteket.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/nationella-fronten>
- Aydın-Düzgit, S. & Kaliber, A. 2016, "Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country?", *South European Society and Politics*, Vol. 21, Nr. 1, s. 1–14.
- Baele, S. & Sterck, O. 2014, "Diagnosing the Securitisation of Immigration at the EU Level: A New Method for Stronger Empirical Claims", *Political Studies* Vol. 63 Nr. 5, s. 1120-1139
- Balzacq, T. 2008, "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, Nr. 1, s. 75-100.
- Bauder, H. 2016, "UNDERSTANDING EUROPE'S REFUGEE CRISIS: A DIALECTICAL APPROACH", *Geopolitics, History & International Relations*, Vol. 8, Nr. 2, s. 64-75
- BBC. 2016, Berlin election: Merkel links migrant crisis to CDU defeat, *BBC*, [online], tillgänglig via: <http://www.bbc.com/news/world-europe-37409451>
- Boin, A. Ekengren, M. & Rhinard, M. 2013, *The EU as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boswell, C. 2007, "Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, s. 589-610
- Bremberg, N. 2015, "The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices", *Journal of common market studies*, vol. 53, Nr. 3
- Börzel, T & Panke, D. 2013, Europeanization. I Cini, M & Pérez-Solórzano Borragán (red.) 2013, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press
- Capon, F. 2015, Germany drops EU rule in order to welcome syrian asylum seekers, *Newsweek*, [online], tillgänglig via: <http://europe.newsweek.com/germany-drops-eu-rule-order-welcome-syrian-asylum-seekers-332020>
- Colquitt, J.A. & Zapata-Phelan, C.P. 2007, "Trends in Theory Building and Theory Testing: A Five-Decade Study of the "Academy of Management Journal"", *The Academy of Management Journal*, vol. 50, no. 6, pp. 1281-1303

Dahl, Robert A. (1957). "The Concept of Power." *Systems Research and Behavioral Science* 2(3), 201-215.

DW. 2015, 'Obama tells Merkel he appreciates her leadership on migrant crisis', *DW*, [online], tillgänglig via: <http://www.dw.com/en/obama-tells-merkel-he-appreciates-her-leadership-on-migrant-crisis/a-18676627>

Eder, F. & de La Baume, M, 2015, Merkel slams eastern Europeans on migration, *Politico*, [online], tillgänglig via: <http://www.politico.eu/article/merkel-eu-needs-to-consider-treaty-change/>

Ekengren, M. 2009, *The time of European governance*, Manchester: Manchester University Press

Europeiska kommissionen. 2013, 'Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference', [online], tillgänglig via: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf

Europeiska kommissionen. 2015a, 'European Commission Statement following the temporary reintroduction of border controls by Germany, particularly at the German-Austrian border', [online], tillgänglig via: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5638_en.htm

Europeiska kommissionen. 2015b, 'Commission Issues Opinion on Temporary Reintroduction of Controls at Internal Borders: Germany and Austria acting in compliance with Schengen Borders Code', [online], tillgänglig via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5900_en.htm

Europeiska kommissionen. 2016a, 'Om EU-kommissionen', [online], tillgänglig via: http://ec.europa.eu/about/index_sv.htm

Europeiska kommissionen. 2016b, 'Commission recommends extending temporary internal border controls for a limited period of three months', [online], tillgänglig via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3501_en.htm

Europeiska kommissionen. 2016c, 'EU-Turkey Statement: Questions and Answers', [online], tillgänglig via: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

Europeiska kommissionen. 2016d, 'Back to Schengen - A Roadmap', [online], tillgänglig via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf

Europeiska kommissionen. 2016e, 'Commission recommends extending temporary internal border controls for a limited period of three months', [online], tillgänglig via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3501_en.htm

Europeiska unionen. 1985, 'Schengenregelverket', tillgänglig via: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01))

Europeiska unionen. 2007, 'Lissabonfördraget: Avdelning III: Institutionella bestämmelser', [online], tillgänglig via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A12012M017>

Europeiska unionen. 2016, 'Schumandeklarationen den 9 maj 1950', [online], tillgänglig via: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_sv

Featherstone, K. 2003, Introduction: In the Name of Europe, I Featherstone, K. & Radaelli, C. (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press

Greenhill, K. M. 2016, "Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis", *European Law Journal*, Vol. 22, Nr. 3, Maj 2016

Handl, V. 2013, "The continuing relevance of Germany's engine for CEE and the EU", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 46 Nr. 3, s. 327-337

Huysmans, J. 2000, 'The European Union and the Securitization of Migration', *Journal of Common Market Studies* Vol. 38, Nr.5 s. 751-777

Internationella Rödakorskommittén. 2005, "Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law – Three Pillars", [online], tillgänglig via: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/6t7g86.htm>

Juncker, Jean-Claude. 2015, *State of the European Union 2016*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Juncker, Jean-Claude. 2016, *State of the European Union 2016*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Kaarbo, J. & Beasley, R.K. (1999), "A Practical Guide to the Comparative Case Study Method in Political Psychology", *International Society of Political Psychology*

Karlsson, L. 2015, "Flyktingkrisen: Från Syrien till EU", *Världspolitikens Dagsfrågor* 2015/11-12, Utrikespolitiska institutet

Lemke, C. 2010, "Germany's EU Policy: The Domestic Discourse", *German Studies Review* Vol. 33, Nr. 3. The Johns Hopkins University Press, s. 503-516

Levy, J. 2008, "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference", *Conflict Management and Peace Science*. New Brunswick, Rutgers University

Lindahl, R. 2016, Europeiska unionen, *Nationalencyklopedin* [online], tillgänglig via: <http://www.ne.se.proxy.annalindhbiblioteket.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/europeiska-unionen>

Lodge, M. (2006) The Europeanization of Governance - Top Down, Bottom Up or Both?, I Schuppert, G. (red.), *The Europeanisation of Governance*, Baden-Baden: Nomos, s. 60-76.

Mair, P. (2004) 'Review section', *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, S. 337-348

Manners, I. 2002, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 Nr. 2, s. 235-258

Miltner, B. 2015, "The Mediterranean Migration Crisis: A Clash of the Titans' Obligations?", *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 22, Nr 1.

Nationalencyklopedin. 2016, Alternative für Deutschland, *Nationalencyklopedin* [online], tillgänglig via: <http://www.ne.se.proxy.annalindhbiblioteket.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/alternative-fur-deutschland>

Neal, A. 2009, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, Nr. 2, s. 333-356

Norwegian Nobel Institute (2016), *Nobel Peace Prize 2012*, tillgänglig via: http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/

Nugent, N. & Rhinard, M. 2015, *The European Commission*, Second edn, Palgrave Macmillan, New York, NY; London

Radaelli, C. 2004, "Europeanisation: Solution or problem?" *European Integration online Papers* Vol. 8 Nr. 16

Sayegh, P. 2013, "DIMENSIONS OF NATIONALISM AND RELIGION IN FRANCE, POLAND AND THE UNITED KINGDOM: TOWARDS A RENEWED SYNCRETISM?", *Geopolitics, History, and International Relations*, vol. 5, no. 2, pp. 11-37

Svantesson, M. 2014, Threat Construction inside Bureaucracy : A Bourdieusian Study of the European Commission and the Framing of Irregular Immigration 1974-2009, Stockholms universitet.

Swain, A. 2013, 'Understanding Emerging Security Challenges – Threats and Opportunities', London: Routledge 2013

Tallberg, J. 2003, European governance and supranational institutions: making states comply, Routledge, New York, N.Y;London

Teorell, J. & Svensson, T. 2007, Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod, 1. uppl. edn, Liber, Stockholm.

The Guardian. 2016, 'Angela Merkel admits mistakes over asylum seekers after disastrous election', [online], tillgänglig via: <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/19/angela-merkel-admits-mistakes-asylum-seekers-election>

The Local. 2016, 'Sweden can extend border controls, EU says' [online], tillgänglig via: <http://www.thelocal.se/20161025/sweden-can-extend-border-controls-european-commission-says>

The Telegraph. 2016, 'Angela Merkel signals she may back down from open-door refugee policy after disastrous Berlin election', [online], tillgänglig via: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/09/19/merkel-signals-she-may-back-down-from-open-door-refugee-policy-a/>

Tysklands förbundsregering. 2015a, '"Flexibility is called for now"', [online], tillgänglig via: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/08_en/2015-08-31-sommer-pk-der-kanzlerin_en.html)

Tysklands förbundsregering. 2015b, 'Temporary border controls introduced', [online], tillgänglig via: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-13-de-maizi%C3%A8re-grenzen_en.html?nn=709674)

TT 2016, 'Cameron skyllde brexit på invandringsoro', [online], tillgänglig via: <http://www.svt.se/nyheter/utrikes/cameron-skyllde-brexit-pa-invandringsoro>

UNHCR. 2015, 'Mediterranean Crisis 2015 at six months: refugee and migrant numbers highest on record' [online], tillgänglig via: <http://www.unhcr.org/5592b9b36.html>

Wahl, P. 2016, Between Eurotopia and Nationalism: A Third Way for the Future of the EU. Globalizations