

# Immigrasjon: *domestication* av EU eller *europeanization* av medlemslandene?

Ingunn Svae



Hovedfagsoppgave ved Institutt for Statsvitenskap,  
Samfunnsvitenskapelig Fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Oktober 2006



# Innhold

|  |             |
|--|-------------|
| <b>INNHold .....</b>   | <b>III</b>  |
| <b>FORORD .....</b>  | <b>V</b>    |
| <b>DRØMMEN OM EUROPA.....</b>  | <b>VI</b>   |
| <b>FORKORTELSER:.....</b>  | <b>VII</b>  |
| <b>OVERSIKT OVER FIGURER OG MODELLER I OPPGAVEN:.....</b>  | <b>VIII</b> |
| <b>KART OVER ITALIA .....</b>  | <b>IX</b>   |
| <b>1. INNLEDNING:.....</b>   | <b>1</b>    |
| 1.1 INTRODUKSJON TIL TEMAET: IMMIGRASJON TIL EUROPA OG ITALIA: .....   | 1           |
| 1.2 FAGLIG BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA: .....  | 4           |
| 1.3 OPPGAVENS PROBLEMSTILLING .....  | 6           |
| 1.3.1 Avgrensning av oppgaven:.....  | 7           |
| 1.4 DISPOSISJON AV OPPGAVEN.....   | 11          |
| 1.5 BEGREPSAVKLARINGER .....   | 11          |
| 1.6 METODISK TILNÆRMING .....  | 15          |
| <b>2. EMPIRI: UTVIKLINGEN AV ITALIAS IMMIGRASJONSPOLITIKK, OG UTVIKLINGEN MOT EN FELLES IMMIGRASJONSPOLITIKK I EU:.....</b>  | <b>19</b>   |
| 2.1 DEN HISTORISKE UTVIKLINGEN INNENFOR IMMIGRASJONSPOLITIKK I EU FREM MOT 1985: ...21   |             |
| 2.1.1 Målsettingen for en felles immigrasjonspolitikk i EU: .....  | 22          |
| 2.1.2 Asyl- og immigrasjonspolitikkens plassering i EU-systemet: .....   | 24          |
| 2.2 DEN HISTORISKE UTVIKLINGEN INNENFOR ITALIENSK UTENRIKSPOLITIKK OG IMMIGRASJONSPOLITIKK FREM MOT 1985:.....   | 25          |
| 2.2.1 <i>Italias forhold til Europa og EU:</i> .....   | 28          |
| 2.2.2 <i>Italias forhold til immigrasjon:</i> .....  | 31          |
| 2.2.3 <i>Italia og EU i det internasjonale samfunnet:</i> .....  | 34          |
| 2.3 EN KRONOLOGISK OVERSIKT OVER UTVIKLINGEN AV ITALIENSK IMMIGRASJONSPOLITIKK FRA 1985 TIL 2005, OG OVER UTVIKLINGEN MOT EN FELLES IMMIGRASJONSPOLITIKK FOR EU FRA 1985 TIL 2005:35 |             |
| 2.3.1 <i>Kritikk av italiensk og europeisk immigrasjonspolitikk:</i> .....   | 50          |
| <b>3. TEORI.....</b>   | <b>54</b>   |
| 3.1 VALG AV TEORETISK RAMMEVERK OG MODELLER, INTRODUKSJON: .....   | 54          |

---

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 3.2       | RASJONALISMEN I IR:.....  | 57         |
| 3.2.1     | <i>Putnam's to-nivå-modell:.....</i>  | 59         |
| 3.3       | KONSTRUKTIVISMEN I IR: .....  | 65         |
| 3.3.1     | <i>Spiralmodellen: .....</i>  | 68         |
| <b>4.</b> | <b>ANALYSE:.....</b>  | <b>80</b>  |
| 4.1       | PUTNAM'S TO-NIVÅ-MODELL, GENERELT: .....  | 80         |
| 4.1.1     | <i>Det nasjonale nivå's rolle; foregår det en domestication av EU?.....</i>       | 82         |
| 4.1.2     | <i>Størrelsen på win-set'ene:.....</i>  | 86         |
| 4.1.3     | <i>Sjefsforhandlerens rolle: .....</i>  | 90         |
| 4.1.4     | <i>Hva modellen ikke belyser: .....</i>   | 95         |
| 4.2       | SPIRALMODELLEN, GENERELT: .....   | 96         |
| 4.2.1     | <i>Fase 1: Undertrykkelse(frem til ca.1991):.....</i>                             | 99         |
| 4.2.2     | <i>Fase 2: Benektelse(ca.1991-1998):.....</i>                                     | 100        |
| 4.2.3     | <i>Fase 3: Taktiske innrømmelser(1998-2001):.....</i>                             | 103        |
| 4.2.4     | <i>Fase 4: Hevdvunnen status(2002-): .....</i>                                    | 106        |
| 4.2.5     | <i>Fase 5: Regelkonsistent oppførsel: .....</i>                                   | 109        |
| 4.2.6     | <i>Hva modellen ikke belyser: .....</i>   | 111        |
| <b>5.</b> | <b>KONKLUSJON:.....</b>   | <b>113</b> |
| 5.1       | FUNN VED HJELP AV PUTNAM'S TO-NIVÅ-MODELL: .....                                  | 113        |
| 5.1.1     | <i>Dette ble ikke forklart av 2-Nivå modellen: .....</i>                          | 115        |
| 5.2       | FUNN VED HJELP AV SPIRALMODELLEN:.....  | 116        |
| 5.2.1     | <i>Dette ble ikke forklart av Spiralmodellen: .....</i>                           | 117        |
| 5.3       | KAN PUTNAM'S TO-NIVÅ-MODELL BRUKES SOM EN DEL AV FASE FIRE I SPIRALMODELLEN?..... | 117        |
| 5.4       | TEMAER FOR NÆRMERE UNDERSØKELSE: .....  | 119        |
|           | <b>KILDELISTE.....</b>  | <b>121</b> |

## Forord

Det er spesielt å skulle skrive forordet til denne oppgaven, som er avslutningen på en lang studietid. Det er befriende, vemodig og litt skummelt å gjøre seg helt ferdig med studier. Hele statsvitenskapstudiet, og særlig hovedfagskursene, har vært utrolig interessante og utfordrende. Valg av fag har jeg aldri angret på! Hovedfagsoppgaven ble en prosess hvor jeg fikk muligheten til å kombinere flere av de fagene jeg tidligere hadde studert, med min interesse for alt italiensk.

Det har vært en lærerik, interessant, slitsom og fri tid, selv for en som aldri har vært bare student. Både for alle de jeg har rundt meg, og for meg selv, skal det bli godt å komme i gang med noe annet. Å ha fått tre barn i løpet av den tiden jeg har brukt på Hovedfag har vært en flott løsning, med stor fleksibilitet. Likevel skal det nå bli fint å få fritid!

Jeg vil gjerne få takke min veileder, Janne Haaland Matlary, for kritisk veiledning og gode råd. Dessuten vil jeg takke for forståelsen du har vist i forhold til at jeg skrev oppgaven i tillegg til å ha opptil tre barn hjemme.

Takk til mine to venninner Lill og Ingvild, som har lest gjennom tidligere utkast av oppgaven og gitt meg verdifull tilbakemelding. Familien min og alle vennene mine fortjener en stor takk for at de har vært tålmodige med meg den siste tiden. Jeg har vært både distraheret og lite sosial, men nå kommer bedre tider! Særlig lillesøster og mamma har vært til enorm støtte. En ekstra takk til deg, mamma, for korrekturlesing nå på slutten.

Jeg vil takke ungene mine; Eivind, Mathilde og Sigrid, for at dere forsto at mamma måtte jobbe helger, ettermiddager og ferier. Og: Takk for gode klemmer når jeg trengte det. Til Victor: Tusen takk for at vi var to om dette, uten det ville det ikke vært mulig.

Ingunn Svae, Skiptvet, 29.10.2006

## Drømmen om Europa



*Da båten ankom Lampedusa, Italia, hadde antakelig så mange som 70 mennesker omkommet, og man fant 15 overlevende*

*Foto: Scanpix, hentet fra Dagbladet, 14.12.2004*

---

## Forkortelser:

|   |       |
|---|-------|
| Amnesty International                                 | AI    |
| Common Foreign and Security Policy                    | CFSP  |
| Directorate-General for Justice, Freedom and Security | JFS   |
| European Political Co-operation                       | EPC   |
| European Union  | EU    |
| International Relations                               | IR    |
| Justice and Home Affairs                              | JHA   |
| Schengen Information System                           | SIS   |
| Single European Act                                   | SEA   |
| Treaty Establishing the European Community            | TEC   |
| United Nation High Commission for Refugees            | UNHCR |
| West European Union                                   | WEU   |

**Oversikt over figurer og modeller i oppgaven:**

|           |   |         |
|-----------|---|---------|
| Modell 1: | Putnams To-Nivå modell  | Side 61 |
| Figur 1:  | Effekter av redusert win-set størrelse  | Side 64 |
| Modell 2: | Sosialiseringsprosess av normer   | Side 72 |
| Modell 3: | Spiralmodellens fem faser, tilpasset oppgavens case   | Side 74 |
| Modell 4: | Putnams 2-Nivå modell tilpasset oppgavens case  | Side 81 |
| Modell 5: | Spiralmodellen til Risse og Sikkink tilpasset innføringen av internasjonale normer innenfor immigrasjonspolitik i et demokratisk Italia | Side 98 |



## Kart over Italia



Kart som viser Italias plassering i Middelhavsområdet, og hvor man ser avstanden mellom små italienske øyer og det afrikanske fastland.

(kilde: <http://www.infoplease.com/atlas/country>)



# 1. Innledning:

## 1.1 Introduksjon til temaet: immigrasjon til Europa og Italia:

Det rapporteres nesten daglig om immigranter, mange av dem uten eller med falske papirer, som prøver å ta seg inn i Europa. Noen tyr til drastiske virkemidler for å klare dette, det være seg i overfylte båter fra det nordlige Afrika, eller som ofre for sex-trafficking, særlig fra det tidligere Øst-Europa, men også fra land som Nigeria. Den østlige og sørlige grensen av EU er spesielt utsatt for dette immigrasjonspresset, eller *flommen*, som det ofte omtales som i media. Europa Kommisjonens ansvarlige for området "Justice, Freedom and Security", Franco Frattini, hevder at den spesielle geografiske situasjonen i sentral- Europa gjør denne delen særlig sensitiv for trender i illegal immigrasjon og organisert kriminalitet som narkotikatrafikk, menneskehandel og menneskesmugling.<sup>1</sup>

Mange forsøker å ta seg inn illegalt, enten ved å presentere falske papirer, eller ved å unndra seg grensekontroll. Andre igjen søker om opphold på lovlig måte, men oppholder seg så ulovlig i et område hvis de får avslag på asylsøknad eller søknad om oppholdstillatelse. Atter andre tar seg inn på lovlig måte, og får opphold eller asyl etter søknad om dette.<sup>2</sup> De immigrantene som får innpass på arbeidsmarkedet, arbeider i avgrensede sektorer, blant annet innenfor jordbruk, industri, som hushjelp eller annen arbeidskraft i private hjem. Ikke sjelden opplever kvinnene som får prøve seg i sistnevnte arbeidsplass at deres situasjon i landet de kommer til ikke svarer til deres forventninger. De får andre arbeidsoppgaver enn de er tiltenkt, og i en del tilfeller blir de fanget i en slaveliknende tilværelse. Det rapporteres også om "trafficking" av kvinner til vestlige land. Elman hevder at "As many as 100.000 women in Europe are existing in

---

<sup>1</sup> Frattini, 2005c

<sup>2</sup> Carling diskuterer i to artikler ulike måter immigrasjon foregår på, for nærmere problematisering av dette se Carling 2006a og 2006b

---

conditions of sexual exploitation, most trafficked from non- European countries. The sheer size and scope of this industry has had such far- reaching implications that the EU has been forced to address it." <sup>3</sup>

Borgere i stort sett alle land hvor det er aktuelt å søke asyl fra, møter krav om visum for å lovlig kunne ta seg inn i Schengen- området. Hvis man oppgir at man ønsker å søke asyl, får man ikke visum.<sup>4</sup> Dermed oppstår en situasjon hvor man ikke kan være ærlig. Det er derfor mange, om ikke de fleste, som fabrikkerer en annen grunn for besøket. Først etter at de har fått innvilget visum og kommet seg inn i et annet land, søker de om asyl. I denne situasjonen skapes det store rom for ureglementerte måter å komme seg inn i EU. Det skaper rom for menneskesmuglere, og det skaper rom for menneskehandlere. I dag er situasjonen at man begrenser antallet legale immigranter til det europeiske området, ved hjelp av regelverk, men også ved hjelp av effektive grensekontroller. Uavhengig av hvordan man vurderer dette, er det ikke tvil om at det finnes en andel av befolkningen i Europa som er her illegalt, og som statene har liten eller ingen kontroll med. Antallet som tar seg inn eller oppholder seg i området illegalt, vurderes av mange å øke når man effektivt stopper de som følger reglene.

Dette er etter hvert oppfattet som et sikkerhetsproblem<sup>5</sup>, særlig for spesielt belastede land, og er en av grunnene til at man ønsker å utvikle en helhetlig politikk for å møte denne utfordringen i EU. Furuseth diskuterer i sin hovedfagsoppgave nettopp hvordan man bruker immigrasjonspolitik for å skape sikkerhet innenfor EU. Wolff regner økende illegal innvandring til Italia som ett av tre innenrikspolitiske risikoscenario for landet etter slutten på den Kalde Krigen.<sup>6</sup> Det er heller ikke tvil om at terrorangrepene 9.september i USA, og andre rettet mot vestlige interesser, har gjort dette stadig mer relevant<sup>7</sup>. Sikkerhetstrusselen ved å ha deler av befolkningen man ikke har kontroll

---

<sup>3</sup> Elman 1996, s.11

<sup>4</sup> Dette diskuteres av flere, blant annet Jørgen Carling og Frida Nome i en kronikk i Dagbladet tirsdag 1.februar, 2005, s.46, "Hvem er menneskesmuglerne?"

<sup>5</sup> Furuseth, 2002

<sup>6</sup> Wolff , 1997b, s.36-57

<sup>7</sup> Furuseth, 2002, s.73-77

---

med, og hvor man ikke aner omfanget av religiøs og kanskje særlig politisk ekstremisme, ser ut til å bli tatt på alvor. Dette vises blant annet ved at Franco Frattini i flere av sine taler understreker dette. For eksempel uttaler han at de må "...taking into consideration also the security aspects that the immigration can pose, for instance by those that want to abuse the rules to perpetrate criminal acts or exploit the rules for illicit profit." <sup>8</sup>

I løpet av 1980-tallet så man et økende antall immigranter og flyktninger komme til EUs geografiske område. Dette førte til økende antall asylsøknader og søknader om oppholdstillatelse. Samtidig som dette skjedde bremses den økonomiske veksten i Vest-Europa, og arbeidsledigheten steg. Dermed ble disse nykommerne møtt med en stadig økende skepsis. Medlemsstatene strammet inn sin individuelle asyl- og immigrasjonspolitik. Slik bygde det seg opp en nødvendighet for en felles tilnærming til dette området i EU.

Italia er et av landene som i stor grad møter problemet med disse såkalte *flommene*, og hvor situasjonen tilsynelatende er så ille at den italienske innenriksministeren Giuseppe Pisnau, på et tidspunkt kalte det en invasjon. Italias daværende reformminister Roberto Calderoli uttalte i september 2004 at "Hvis vi ikke kan hindre dem i å dra, må vi stanse dem før de ankommer, ellers er det vi som synker. Vi må sende ut Kystvakta og tvinge dem til å snu." Han uttalte også at "Vi kan ikke ta imot alle de sultne menneskene i verden."<sup>9</sup> Etter at EU skal oppheve sanksjonene mot Libya kan Italia selge teknisk utstyr for overvåking til landet. Gadhafi har lovet å intensivere patruljeringen langs kysten etter samtaler med italienske myndigheter. Slik vil man hindre ankomst til Schengenområdet. Dette sees på som problematisk av en del grupperinger, blant annet Amnesty International(AI), fordi Libya ikke har noe velfungerende system for å finne ut hvem som er reelle flyktninger, og hvem som ikke er det. Man frykter derfor at enkelte som har rett til å søke om asyl i EU, ikke får anledning til det. I tillegg kom forslaget fra Rocco Bottiglione, som på den tiden var foreslått som EUs justiskommissær, om å bygge leirer for immigranter utenfor EUs grenser, særlig i Libya.

---

<sup>8</sup> Frattini, 2005c

<sup>9</sup> Gjengitt i artikkel i Dagbladets Magasinet, 9.oktober 2004, s.21 og 23

Menneskerettighetsorganisasjoner kalte dette skisser av konsentrasjonsleire i ørkenen, mens Bottiglione hevdet det kunne hjelpe folk å finne lovlige veier inn i Europa.<sup>10</sup>

I verden i dag lever ca. 36.5 millioner mennesker på flukt, enten fra forfølgelse, krig, nød eller konflikter. Av disse befinner 15.9 millioner seg i Afrika, 12.9 i Asia, 3.8 i Amerika og 3.9 i Europa. Disse tallene inkluderer både flyktninger i eksil og internt fordrevne. Flyktninger i eksil står for 11.9 av de ovenfor nevnte millionene. Europa som verdensdel tar i mot 0.9 millioner flyktninger i eksil.<sup>11</sup>

Moraes påpeker i likhet med mange andre, at samtidig med utviklingen av Schengen prosessen, opplevde alle EUs medlemsland en relativ økning i antallet asylsøkere.<sup>12</sup> Man hører stadig om forsøk på, og intensjoner om, tettere samarbeid på flere politiske områder. Unionen har utviklet seg mye fra sin begynnelse, med Stål- og Kullunionen i 1957. "Since the beginning of the 1990s, the increased flow of people seeking protection in the EU has led the member states to develop a common asylum policy".<sup>13</sup> Slik ordlegger EU selv seg når de omtaler dette i et skriv fra Kommisjonen. Med blant annet Schengen avtalen, Dublin Konvensjonen og Kjøbenhavnkriteriene, i tillegg til de nyere traktatene, særlig forslaget til felles Konstitusjon, har EU utviklet seg fra en økonomisk avtale til en mer enhetlig aktør på det internasjonale området., i tillegg til at de også sammenfatter mer av sin innenrikspolitik.

## 1.2 Faglig bakgrunn for valg av tema:

Min interesse for emnene immigrasjon, asyl og EU var i første omgang ikke faglig forankret, men vekket av oppslag i ulike media, og arbeid i forskjellige organisasjoner. Etter en del år med studier utviklet denne interessen seg så til å bli en faglig interesse,

---

<sup>10</sup> Gjengitt i artikkel i Dagbladets Magasinet, 9.oktober 2004

<sup>11</sup> Flyktningerådet, 2004

<sup>12</sup> Moraes, kapittel 8, s.118, i Spencer, 2003

<sup>13</sup> the European Commission, 2003

---

noe som førte til ønsket om å skrive om dette i Hovedfagsoppgaven. Med fagbakgrunn innenfor europeiske studier, italiensk og med hovedfagskurs innenfor internasjonal politikk som omhandler Afrika og EU åpnet det seg spennende muligheter for problemstilling til denne oppgaven.

Et empirisk utgangspunkt er at EU er i ferd med å utvikle en felles politikk på området for immigrasjon. Det vil senere i oppgaven bli presentert en oversikt over denne utviklingen og den nåværende situasjonen, men det empiriske utgangspunktet ligger fast. Det andre empirisk utgangspunktet, er en endring i italiensk immigrasjonspolitik, særlig siden begynnelsen av 1990- tallet. For begge legger jeg til grunn en endret situasjon i forhold til antall immigranter, hvor de kommer fra og hva de kommer for.

For en statsvitenskapstudent ligger den Weberianske oppfatningen av det internasjonale samfunnet som et anarki av selvstendige stater til grunn for mange vurderinger. Den weberianske tankegangen er så sentral for faglitteratur og forelesninger, at den blir et bevisst eller ubevisst bakteppe for mange av våre vurderinger av det internasjonale system eller samfunn.

Studier av integrasjon innenfor EU er det utført mange av, og de har ofte konsentrert seg om to motsatte tilnæringsmåter til den utviklingen som har funnet sted. Forenklet kan man si at man ofte har antatt at integrasjonen er et resultat av at selvstendige stater har overveid sine valgmuligheter, og kommet til at de får mest igjen for å samarbeide. Det har blitt en forhandlingssituasjon mellom selvstendige stater, hvor man har vurdert nytte mot ulemper. Denne statssentrerte måten å analysere integrasjon på, blir stadig imøtegått av ulike "path dependency" tilhengere, som mener å kunne vise at institusjonalisering i EU fører med seg enda mer integrasjon. En økende grad av integrasjon kan forklares med at institusjonene allerede er der, og at det derfor blir naturlig å behandle stadig flere politiske spørsmål.

Dette er interessante analyser, men de dekker ikke alle aspekter ved integrasjon i EU. De prosessene som går forut for en avtale eller ny lovgivning er som oftest langt mer

komplekse enn spillteorier legger opp til. Det er derfor av interesse å forsøke analyseopplegg som fanger flere av disse dimensjonene. Det er også grunn til å tro at selve forhandlingssituasjonen er mer kompleks og flerdimensjonal enn en del analyser har lagt opp til. Særlig er aktørene i prosessen interessante. Et vesentlig spørsmål blir også: Hvilken vei går pilene i en kausalanalyse av utviklingen innenfor italiensk immigrasjonspolitik sett i forhold til utviklingen mot en felles immigrasjonspolitik for EU. Foregår det en *europeanization* av medlemslandenes politikk, eller ser vi en *domestication* av politikken som utformes i EU? Det er faglig interessant å se på hvordan et medlemslands politikk endrer seg i takt med endringer i EUs politikk, og i takt med en dypere og bredere integrasjon i Unionen. Like interessant er det å se på påvirkningsgraden fra holdninger innenriks på den politiske elite i et land og i hvilken grad dette igjen påvirker politikken i EU.

### 1.3 Oppgavens problemstilling

Siden de tradisjonelle tilnæringsmåtene til temaet ikke dekker alle aspekter, er det interessant å se på andre metoder og teoretiske tilnæringer. Kanskje kan en ny måte å analysere dette på, danne utgangspunkt for utviklingen av bedre måter å analysere forholdet mellom det nasjonale, internasjonale og transnasjonale plan på. De tradisjonelle analyseoppleggene innenfor integrasjon fokuserer ofte ensidig på en av aktørene eller ett av nivåene i det internasjonale samfunn, og man bør fortsatt gjøre forsøk på å utvikle mer helhetlige metoder som kan avdekke kompleksiteten og samspillet mellom nivåer.

Problemstillingen i oppgaven vil dreie seg om hvordan et medlemslands holdning til, og politikk innenfor et saksområdet endres av påvirkning internasjonalt. I tillegg vil oppgaven analysere hvordan utviklingen av en felles immigrasjonspolitik for EU påvirkes av nasjonale preferanser. For å teste dette på en utradisjonell måte, har jeg valgt to teoretiske modeller som er godt kjent innenfor IR, nemlig Putnams's to-nivå-spill og Risse og Sikkinks Spiralmodell. Utgangspunktet er at disse modellene hver for seg forsøker å få frem kompleksiteten i internasjonale forhold. Likevel ender de opp



---

med å ha hovedfokuset på ett av nivåene. Det ville være spennende hvis det viser seg at de to modellene kan kombineres, og at man dermed oppnår en mer helhetlig forståelse av politiske prosesser innenfor IR

### **1.3.1 Avgrensning av oppgaven:**

Som case har jeg valgt utviklingen av italiensk immigrasjonspolitik sett i sammenheng med den utviklingen som har funnet sted i EU i retning av en felles immigrasjonspolitik.

Begrunnelsen for valg av EU som organisasjon er enkel, det er den regionale organisasjonen i verden som har kommet lengst både i bredde og dybde. Det vil si at de har kommet lengst i hvor overnasjonal politikken deres er, og i hvor mange politiske områder de dekker. EU er også en av organisasjonene som har bestått lengst, og dermed har hatt lengst tid til å etablere felles institusjoner og politikk.

Valget av asyl- og immigrasjonspolitik som det området jeg ønsker å studere, henger sammen med flere faktorer. Det viktigste er at det er et område som er svært interessant faglig fordi det har gått gjennom en prosess hvor det har blitt stadig mer sentralt innenfor organisasjonen. Feltet hører til den tredje pilaren i EU-systemet, Justice and Home Affairs(JHA). Politikk innenfor denne pilaren har ikke blitt regnet som utenrikspolitik før 11.september, men situasjonen ble sterkt endret etter dette. Som følge av denne terrorhendelsen ble Pilar III noe mer enn innenrikspolitik, JHA ble nå en del av kampen mot terrorisme. Det ble denne delen av EU -systemet som skal føre den indre delen av den internasjonale kampen mot terrorisme. Viktigheten av de politiske felt som ble omfattet av den, ble større enn noensinne.

Når det gjelder valget av Italia som et eksempel på enkeltlands rolle i utformingen av en felles politikk, er det flere forskjellige grunner til at valget falt på nettopp dette landet. Det er et av de opprinnelige medlemslandene, og har alltid vært svært Europa-vennlig. Implementeringen av EUs regelverk og avtaler i nasjonale regelverk er nok ikke Italias sterke side, det synes som om prosessen går sakte. Det er ulike grunner til

dette, men i utgangspunktet er de svært positive til, og lojale mot EU som organisasjon, både befolkningen og den politiske eliten. I tillegg kommer deres geopolitiske beliggenhet, midt mellom Sør og Nord, og på grensen mot det tidligere Øst-Europa. Slik blir landet en yndet inngangsportal for de som ønsker å ta seg til Europa eller andre vestlige land. Dessuten er det et land som er ganske stort, både befolkningsmessig, økonomisk og geografisk, uten at de er EUs mest sentrale.

Tidsmessig er oppgaven avgrenset til å gjelde årene mellom 1985 og 2005. Det er flere grunner til at det er satt en avgrensning ved dette tidsintervallet. Blant annet var det i 1985 Schengen avtalen ble inngått, et tidlig og viktig tegn på en utvikling som gikk mot en stadig mer felles immigrasjonspolitik i EU. I løpet av de tjue neste årene har også andre viktige konvensjoner og programmer på området tatt form. Dette gjelder særlig Dublin Konvensjonen, Tampere Retningslinjene og Haag Programmet. Haag Programmet ble inngått i 2004. Samtidig med dette, er det også utarbeidet en rekke retningslinjer for behandlingen av søknader om asyl og oppholdstillatelse, og det er åpnet for et enda dypere samarbeid på området.

*Problemstilling for oppgaven er: Hvordan påvirkes Italias immigrasjonspolitik av endringer i EUs politikk på området, og hvilken rolle har enkeltland som Italia i utformingen av en felles immigrasjonspolitik for EU?*

**H1: Det enkelte medlemsland bestemmer i samarbeid med andre medlemsland, innholdet i felles politikk for EU. Det skjer en domestication av EU-politikken.**

I et internasjonalt system av selvstendige stater er det av stor interesse å analysere måten man kommer frem til avtaler, enighet og felles politikk i internasjonale organisasjoner på. Verden er i dag sterkt globalisert, og land samarbeider på tvers av grenser. Hvem påvirker hvem, og hvordan foregår prosessen for å oppnå enighet mellom stater som frivillig er medlemmer av internasjonale eller regionale organisasjoner?

---

Den prosessen som utspiller seg i internasjonale eller regionale organisasjoner når avtaler skal inngås eller enighet skal oppnås, er et komplisert spill. Hvordan dette spillet foregår, er vesentlig for å kunne forstå utviklingen i for eksempel EU. Putnam har utviklet en kjent modell som fanger opp mange av aspektene ved slike spill. Derfor benyttes denne for å analysere caset i oppgaven.

I 2-Nivå modellen opptrer sjefsforhandleren på begge nivåer, mens andre aktører er representert på ett av nivåene. Putnam tenker seg en forhandlingssituasjon hvor sjefsforhandlere fra de ulike landene forhandler frem tentative avtaler på Nivå I, som så må ratifiseres på Nivå II, det vil si det nasjonale plan. Dermed er det tydelig at sjefsforhandleren, det vil si myndighetenes representant er av svært stor betydning for utfallet av en internasjonal forhandlingssituasjon.

Italias og andre Middelhavslands win-sets på området for immigrasjon er relativt begrenset. Det er disse landene som i sterkest grad merker immigrasjonspresset, og hvor trykket for å få kontroll over situasjonen er størst. Sjefsforhandlerne kommer til EUs forhandlingsbord og hevder at kun en politikk som begrenser immigrasjonen, og som letter integreringsprosessen i mottakerlandet kan aksepteres hjemme. De forsøker å overbevise EU om at hvis de får gjennom sine krav til en slik lovgivning, vil den kunne implementeres i Italia. Hvis lovgivningen blir, om enn bare litt mer liberal, vil dette ikke være mulig. På den annen side kan win-set'et sies å være større enn først antatt fordi man ser på muligheten for en ikke-avtale som et verre avtale enn de fleste avtaler.

**H2: Medlemslandenes nasjonale politikk påvirkes av det internasjonale samfunn, i dette tilfellet av EUs politikk på området. Det skjer en europeanization av nasjonal politikk.**

Analysen vil vise hvordan utformingen av en felles politikk innenfor migrasjonsområdet i EU systemet kan føre til en implementering av denne politikken også på nasjonalt plan. Det som først er en nødvendig implementering av EUs lovverk i de ulike medlemslandene, vil kunne føre til en læringsprosess i den nasjonale elite.

Etter en slik gradvis læringsprosess adopterer den en del normer som sine egne, noe som igjen fører til en endret lojalitet og identitet. Et resultat av dette er at man lettere ser positivt på overnasjonale lover og regler senere, som følge av endret lojalitet.

Det faktum at EU har et så sterkt fokus på menneskerettigheter, solidaritet og utvikling i andre deler av verden, kan vise at EU også utvikler sin egen politikk – ikke bare en symbiose av medlemslandenes interesser. Det er kjent at ikke alle medlemslandene vektlegger dette like sterkt. Kanskje er det den innflytelsen en slik egen politikk har, som fører til at Italia er uvillig til å gi innsyn i praktiseringen av egen immigrasjonslovgivning.

I de årene oppgaven dekker har man sett en overgang, hvor immigrasjon i stadig økende grad sees i sammenheng med sikkerhetstrusler og kriminalitet. Flere har vist til en securitization av immigrasjonsfeltet, og det er en tydelig trend i mer restriktiv retning når det gjelder dette området. Det kan selvfølgelig sees som et rasjonalistisk, nyttemaksimerende handlingsmønster, men kan også betraktes i lys av en konstruktivistisk tankegang. Dette vil si blant annet å vurdere denne vektleggingen som et resultat av moralsk diskurs i medlemslandene, og det kan være et resultat av moralske normer som fra begynnelsen var tillærte, men som etter hvert har blitt naturaliserte deler av en eventuell felles europeisk identitet. Utviklingen av en relativt streng immigrasjonspolitik kan også være et resultat av utviklingen av en europeisk identitet. For å beskytte denne identiteten, og befolkningen i sitt område, er det nødvendig å kontrollere territoriet mot ”de andre”. Den kan altså være et resultat både av en allerede eksisterende felles identitet, som åpner for en tankegang om ”oss mot de andre”, og kan komme av forsøk på å styrke en slik felles identitet, og i den prosessen beskytte seg mot inntrykk utenfra. Italiensk støtte til, og arbeid for, en felles politikk kan komme av en erkjennelse av at man har flere identiteter, hvor det å være italiensk er en, mens det å være europeer er en annen – som kan være nesten like viktig.

---

## 1.4 Disposisjon av oppgaven.

I kapittel 2 vil jeg se på empirisk utvikling, i Italia og EU på det området jeg har valgt ut, nemlig immigrasjon. Dette blir en historisk tilnærming, hvor jeg forsøker å beskrive den politiske og dels juridiske utviklingen på området for asyl- og immigrasjonspolitik. Her er det naturlig å gjøre greie for ulike lover, traktater og konvensjoner, og deres betydning for politikken på området i Italia og i EU. Når det gjelder utviklingen mellom 1985 og 2005, vil den bli dekket samlet for Italia og EU.

I kapittel 3 kommer en teorigjennomgang. Der vil det først gjøres generelt rede for rasjonalismen i IR, og dernest mer spesielt om Putnams to-nivå-spill. Enkelte svakheter ved denne teoretiske retningen vil også bli nevnt. Deretter kommer en del hvor konstruktivismen innenfor IR plasseres, og hvor det gjøres rede for de viktigste trekk i den konstruktivistiske modellen som skal anvendes i analysen, nemlig Spiralmodellen. I tillegg kommer det en kort orientering om noen av svakhetene ved denne tilnæringsmåten i forhold til det temaet som skal belyses.

Kapittel 4 blir et lengre kapittel med analyse av hvor godt Putnam og Spiralmodellen forklarer den utviklingen som har skjedd de siste tjue årene, og hvilke utviklingstrekk de eventuelt ikke dekker, eller hvor modellene direkte kommer i konflikt med det som empirisk har funnet sted.

I det siste kapittelet, kapittel 5, kommer konklusjon på hovedfunnene i den teoretiske analysen, samt at jeg kommer til å peke på aspekter det kan være interessant å jobbe videre med. Her kommer jeg også til å skissere en mulighet for å kombinere de to modellene jeg har jobbet med i analysen.

## 1.5 Begrepsavklaringer

Det politiske området det fokuseres på i denne oppgaven, går under betegnelsen immigrasjonspolitik. Det vil si den politikken som tar for seg alle former for innflytting til et område, som EU, eller et land, som Italia. Det omhandler politikk i

forhold til hvem som får krysse de ytre grensene, hvem som har rett til opphold, hva slags opphold de har rett til, hvordan man behandler problemet med illegale og ureglementerte immigranter og hvordan man takler side- effekter av immigrasjon som organisert kriminalitet, narkotikatrafikk, sex -trafficking, fremvekst av terroristgrupper og andre relaterte temaer.

Når jeg har valgt å se på asylsøkere, flyktninger, jobbsøkere, studenter og andre immigranter under fellesbetegnelsen immigranter, er det fordi man i EU-systemet gjør nettopp det. I de aller fleste tilfeller nevnes dette som ett område, eller som områder nært knyttet til hverandre, og det blir derfor vanskelig å skille dem.

Flyktning: "Noen som er tvunget til å flytte fra det landet man kommer fra eller det landet man bor i."<sup>14</sup>En flyktning kan sees på som en anomalitet i den statscentrerte internasjonale loven, fordi de teknisk er statsløse inntil asyl eventuelt er innvilget. The League of Nations opprettet en Høykommisær for flyktninger i 1921, som skulle hjelpe mennesker på flukt. Dette arbeidet er fortsatt av FN etter den 2. Verdenskrig. De etablerte United Nation High Commission for Refugees (UNHCR) i 1951. I EU-systemet benytter man seg av den definisjonen som er nedfelt i Genevkonvensjonen av 1951 for dette begrepet, og som dermed er en internasjonalt benyttet definisjon. Det avgjørende kriterium for tildeling av flyktningstatus etter denne konvensjonen, er at det er velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politiske oppfatninger eller tilhørighet til en gitt sosial gruppe.<sup>15</sup>

Asylsøker: En person som har søkt om asyl, det vil si søkt om å bli anerkjent av en stat som flyktning etter artikkel 1 i Geneve- konvensjonen, men som enda ikke har fått svar på denne, og som i påvente av en slik behandling oppholder seg i dette landet.<sup>16</sup> Hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad, bestemmes innenfor

---

<sup>14</sup> "The penguin Dictionary of International Relations", Graham Evans og Jeffrey Newnham, Penguin Books, 1998, s.470

<sup>15</sup> [Http://europa.eu.int/scadplus/printversion/da/lvb/133060.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/da/lvb/133060.htm)

<sup>16</sup> [Http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/133048.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/133048.htm)

---

EU i Rådets forordning nr.343/2003 av 18.februar 2003. De generelle prinsipper er at kun en medlemsstat er ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden. Et hvert land kan behandle en asylsøker, selv om det ikke er ansvarlig etter de kriterier som er fastsatt i den forordningen.<sup>17</sup>

Immigrasjon: at mennesker flytter fra eget hjemland til et annet, vanligvis for å søke arbeid, øke lønninger, slå seg sammen med familiemedlemmer eller komme seg vekk fra uønskede levedeforhold. Immigranten skiller seg fra flyktingen ved at forflytningen skjer frivillig heller enn tvunget.<sup>18</sup> Immigrasjon utfordrer det internasjonale samfunnet, det kan i enkelte tilfeller skape anstrengte forhold mellom "avsender og mottaker", det kan få forstyrrende økonomiske og finansielle konsekvenser, det utfordrer konsepter som suverenitet, nasjonalitet og menneskerettigheter

Legal immigrasjon: Mennesker som kommer via offisielle kanaler til et land og søker, etter gjeldende regler, om oppholdstillatelse der.

Illegal immigrasjon: Mennesker som kommer til et land ved hjelp av uoffisielle aktører. Disse kalles i en del tilfeller for "menneskesmuglere", i andre tilfeller er det snakk om ren menneskehandel, og følger ikke de lover og regler som gjelder på området. Immigrantene vil ofte oppholde seg i det aktuelle landet uten at staten er oppmerksom på det, og uten å være registrert som borgere. Andre igjen vil, når de er kommet til det landet de ønsket, søke om legalt opphold der.

Menneskesmugling/ menneskehandel: I begge tilfeller er det mennesker som betaler enkeltpersoner eller organiserte nettverk for hjelp til å komme seg fra et sted til et annet. Skillet på disse formene er at mens en menneskesmugler er i besittelse av en form for makt over den som skal smugles, slik menneskehandleren også er, så brukes ikke denne makten nødvendigvis til å utnytte de som smugles. I tilfeller med menneskehandel er det alltid islag av maktbruk, tvang og utnyttelse.

---

<sup>17</sup> [Http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/1331153.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/1331153.htm)

<sup>18</sup> Evans og Newnham, 1998, s.242

Intergovernmental organisasjon: en organisasjon der avgjørelser og politikk er et resultat av forhandlinger mellom selvstendige medlemsstater.

Overnasjonal/føderal organisasjon: En organisasjon som står over/ har høyere myndighet enn de enkelte landene.<sup>19</sup>

Geopolittikk: Læren om de politiske begivenheters avhengighet av geografiske forhold.<sup>20</sup> En metode innefor utenrikspolitisk analyse som forsøker å forstå, forklare og forutse internasjonal politisk oppførsel primært ved hjelp av geografiske variabler, som lokalisering, størrelse, klima, topografi, demografi, naturressurser og teknologisk utvikling og potensiala. Politisk identitet og handling sees derfor (mer eller mindre) som bestemt av geografi.<sup>21</sup>

Integrasjon: Er både en prosess og et mål, som prosess inkluderer de midler eller instrumenter som benyttes for å oppnå et politisk samfunn. Integrasjon som mål er nådd når de integrerte aktører er et politisk fellesskap. Integrasjon er i seg selv frivillig og noe man har gitt sitt samtykke til<sup>22</sup>EU er kanskje den organisasjonen i verden som har kommet lengst i en integrasjonsprosess, mye hjulpet av den eksterne støtten fra USA, fra Marshall hjelpen og fremover - både i form av økonomisk hjelp og annen støtte. Den senere tids utvidelse østover kan sees som en utvanning av integrasjonsprosessen, men den kan også sees på som at integrasjonens nedslagsfelt har økt i forhold til antall deltakende stater.

Menneskerettigheter: En oppfatning av at mennesker har rettigheter fordi de er mennesker og ikke fordi de er borgere i stat x eller stat y. Dette er en relativt ny tankegang, man har tradisjonelt tenkt seg at i det internasjonale samfunnet er det stater som har rettigheter og ikke enkeltmennesker. 10. desember 1948 vedtok

---

<sup>19</sup> Elektronisk ordbok: <http://www.dokpro.uio.no>

<sup>20</sup> Elektronisk ordbok: <http://www.dokpro.uio.no>

<sup>21</sup> Evans og Newnham, 1998, s.197

<sup>22</sup> Evans og Newnham, 1998, s.253-254



---

Generalforsamlingen i FN "Den Universelle Deklarasjonen om Menneskerettigheter", og den fikk ingen stemmer mot, selv om Sør Afrika, Saudi Arabia og Sovjet avsto fra å stemme. Man har med dette etablert en kode for etablerte menneskerettigheter, og man har forsøkt å etablere et juridisk maskineri som kan etterforske brudd på disse. Det siste har ikke alltid vært like vellykket. Stater kan ignorere Menneskerettighetene, og de gjør det. På det regionale plan har man hatt en mer vellykket implementering av menneskerettighetene, for eksempel har man "European Convention on Human Rights" fra 1953, hvor man søker å styrke Menneskerettighetene. Til dette formålet har man etablert en Kommisjon og en menneskerettighets domstol hvor enkeltmennesker kan fremme sine klager overfor deres egne regjeringer og få sine saker avgjort.<sup>23</sup>

## 1.6 Metodisk tilnærming

“En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder.”<sup>24</sup>

Ved å se på dette sitatet, og å lese bøker om metodevalg innenfor blant annet statsvitenskap, er det klart at valgmulighetene er mange! Hva slags analysemetode man skal benytte seg av, vil i stor grad avhenge av valg av problemstilling. For å besvare det spørsmålet som stilles i problemstillingen, ble det tidlig klart at denne oppgaven skulle baseres på et case studie. Jeg har valgt å studere en prosess, nemlig hvordan EUs felles politikk påvirker medlemslandenes politikk på området, og også i hvilken grad et medlemsland har innflytelse på utviklingen av en felles politikk i EU-systemet. Siden fokuset er på denne prosessen, må det kunne sies at undersøkte enheter er en, utviklingen av immigrasjonspolitikken i Italia sett i sammenheng med utviklingen i EU.

---

<sup>23</sup> Evans og Newnham, 1998, s.229-231

<sup>24</sup> Vilhelm Aubert i Hellevik, 2000, s.12

Oppgaven utføres som en dynamisk undersøkelse, i motsetning til en statisk, det vil si at jeg tar for meg et hendelsesforløp over tid. Hensikten er å oppnå en helhetsforståelse av hvordan prosessen med å overføre internasjonale normer til et nasjonalt plan og nasjonale normer til et internasjonalt plan foregår. I en slik metodisk tilnærming er det slik at de ulike dokumentene jeg studerer representerer til dels ulike tidspunkter i denne prosessen.<sup>25</sup>

Case studie er et av de vanligst benyttede undersøkelsesdesign, og det er en empirisk undersøkelse. Dette studiet belyser et samtidig fenomen, innenfor det virkelige livs rammer, grensene mellom fenomenet og den sammenheng den inngår i er ikke klart innlysende, og det er mulig å anvende flere informasjonskilder for å belyse fenomenet. Det sentrale er at designet er ahistorisk, ikke-eksperimentelt og vedrører kun ett fenomen.<sup>26</sup> Etter bokens mening kan case studier godt ha et historisk tilsnitt, og de hevder at Yin senere synes å gå god for dette.

I følge Yin er det tre typiske formål som kan begrunne et single case studie, nemlig at caset er kritisk i forhold til gjeldende teori, modeller, antakelser eller praksis, at caset er unikt/ ekstremt, eller at caset er fenomenavslørende. I det tilfellet jeg har valgt er det riktig å si at caset er kritisk i forhold til de teorier jeg vil teste.

Når det gjelder analyse og fortolkning, har jeg valgt en kvalitativ fortolkning, som går ut på å "skape/ finne helhet, mønstre, få puslespill til å gå opp."<sup>27</sup> I denne oppgavens case finnes det en hel del opplysninger om historiske hendelser som har funnet sted i løpet av det tidsrommet oppgaven dekker, ca.20 år. Det finnes også svært mange faktiske opplysninger om hva som har skjedd med italiensk immigrasjonspolitik i disse årene, og det finnes like mange opplysninger om EUs tilnærming til dette politiske området. Det interessante for en oppgave som denne, blir å finne ut hvorfor

---

<sup>25</sup> Andersen, 1990, Kap.7

<sup>26</sup> Yin(1989) i Andersen(red), 1990

<sup>27</sup> Andersen(red.), 1990, s.161

---

utviklingen har skjedd, mer enn hva som har skjedd, og også hvordan de to nivåene har påvirket hverandre. Det blir altså som Andresen refererer til, et slags puslespill, hvor man forsøker å få brikkene til å passe.

I en slik prosess er det alltid fare for at forskerens holdninger vil påvirke resultatet. Denne risikoen er ekstra stor i et design som dette, hvor det ikke baserer seg på statistiske utregninger, men på fortolkninger av skriftlig materiale. Den eneste måten å håndtere dette på, er at forskeren selv er klar over det og forsøker å gjøre den effekt dette har på fortolkningen så liten som mulig. Dette er en krevende måte å arbeide på, og stiller store krav til skriftlig dokumentasjon av de premissene som legges til grunn for analysen.

For denne spesielle oppgaven vil det benyttes to ulike teoretiske modeller for å teste det empiriske materialet. Dette gjøres fordi jeg har en mistanke om at ingen av dem fullt ut kan forklare den utvikling som har funnet sted, og det er dermed interessant å se om noen av dem er bedre egnet enn den andre, eller om det faktisk kan bli snakk om en komplementering av teorier.

Det er mange feller en forsker eller student kan gå i, når det gjelder analyseopplegg. En av de vanligste er å påvirkes av egne fordommer. At man påvirkes av egne holdninger og fordommer er naturlig, og noe alle er utsatt for. Ved å synliggjøre disse og aktivt forsøke å avkrefte dem, kan man langt på vei kompensere for forhåndsoppfatninger.<sup>28</sup>

Den største mangelen ved oppgaven kan sies å være fravær av intervjuer av sentrale personer. Dette begrunner jeg i praktiske hensyn, og oppgavens begrensede omfang. Det vil uten tvil være av stor interesse å kartlegge for eksempel de ulike sjefsforhandleres posisjoner, både som privatpersoner, og som representanter for sine regjeringer. Ved å skulle gjennomføre noe slikt, støter man på mange problemer. Egil Fivelsdal beskriver i siste del av boken til Andersen hva slags problemer han har støtt

---

<sup>28</sup> Hellevik, 2000

på i intervjusituasjoner, og disse stemmer i stor grad med de problemene jeg så for meg å møte. Blant annet skriver han: "Enkelte av intervjupersonene hadde gjort grundige forberedelser og satt med mer eller mindre innstuderte foredrag, og disse bar som oftest preg av organisasjonens eller virksomhetens offisielle og taktiske synspunkter."<sup>29</sup> I tillegg nevner han at "enkelte av intervjupersonene inntok en rasjonalistisk holdning, som ga seg uttrykk i at de helst ville snakke om "facts"."<sup>30</sup> Dette var nettopp noe jeg var bekymret for, at siden mitt nettverk blant sjefsforhandlere i EU systemet er svært begrenset, ville jeg ikke få "ærlige, personlige" svar.

I oppgaven har jeg benyttet meg av det Andersen i sin bok kaller indirekte teknikker, eller også kontaktfrie målingsteknikker. I stedet for å gå inn og observere atferd har jeg observert de fysiske spor som er etterlatt etter atferd.

Jeg har benyttet meg av primærkilder, ved å se direkte på offisielle dokumenter både i Italia og i EU. Dette gjelder uttalelser, lovtekster, avtaler og taler av sentrale personer. I tillegg har jeg benyttet meg av sekundærkilder, det vil si skriftlig materiale som omhandler enten den empiriske utviklingen på det området jeg har studert, eller de teoretiske retningene og modellene jeg har benyttet i analysen. Dessuten har jeg vist til kritikk av modellene, skrevet av forskere på området.

---

<sup>29</sup> Isdal, Appendiks 5, s.285, Andersen, 1990

<sup>30</sup> Isdal, Appendiks 5, s.286, Andersen, 1990

---

## 2. Empiri: Utviklingen av Italias immigrasjonspolitikk, og utviklingen mot en felles immigrasjonspolitikk i EU:

Situasjonen innenfor EU og i resten av de vestlige landene er slik at man må tilpasse seg en stadig eldre befolkning, hvor de som er i arbeidsfør alder ikke lenger ønsker å ta en del jobber med lav status. Dermed øker faktisk behovet for immigrasjon til EU, slik Franco Frattini, Visepresident i Europakommisjonen med ansvar for "Justice, Freedom and Security" (JFS), uttalte i en tale holdt ved Harvard Universitet i 2005: "The new key message is: Europe will need more migration, since labour and skill shortages are already noticeable in a number of sectors and they will tend to increase. Demographic projections indicate that a decline in employment in the order of 20 million workers for EU-25 can be expected between 2010 and 2030 as a result of demographic change. This phenomenon will affect some Member States more than others. Nevertheless, it is a common trend."<sup>31</sup> Dette er også grunnlaget for analysen i boken "The Politics of Migration", hvor Sarah Spencer i introduksjonen fremhever aldrende befolkning og synkende arbeidsstyrke som viktige trekk i fremtidens immigrasjonspolitikk.<sup>32</sup>

Samtidig blir det stadig mer klart at integrasjon av de immigrantene som innvilges opphold av en eller annen sort, ikke har vært vellykket. Det er vesentlig å takle situasjonen som har oppstått, med et betydelig antall illegale immigranter innenfor EUs geografiske område. Det er i tillegg knyttet stor spenning til utviklingen av velferdsgodene i EU på dette området, hvis presset på disse øker. Dersom immigranter skal ha fullverdig tilgang til velferdsgodene fra dag en, vil dette kunne skape konflikter med den opprinnelige befolkningen.<sup>33</sup>

I de senere årene har det funnet sted en del kriser i land beliggende ved EUs ytre grenser, og dette har ført til at presset på området har økt. Dette er særlig situasjoner i Middelhavsområdet og på Balkan. I 1985 kom Gorbachev til makten i Sovjetunionen,

---

<sup>31</sup> Frattini, 2005e

<sup>32</sup> Spencer, 2003, s.3

<sup>33</sup> Spencer, 2003, s.5

og brakte med seg *glasnost* og *perestroika*. Mot slutten av 1980-tallet betydde dette en oppmykning av den Kalde Krigen, som tok en definitiv slutt da Muren falt i 1989. Etter dette gikk Sovjetunionen i oppløsning, og en rekke land forlot Warsawapakten. I tillegg fikk verden Gulfkrigen i 1991, og krigen i Jugoslavia utgjorde også en helt klar pressfaktor i forhold til å produsere immigranter. Dette fortsatte utover hele 90-tallet, og 11. september 2001 rammet terrorangrepene USA. I 2003 starter Irak-krigen og i 2004 opplever Europa et særlig voldsomt terrorangrep på eget territorium, nemlig bombene i Madrid.<sup>34</sup>

Migrasjonsstrømmen fra områder som har vært berørt av den utviklingen som her er skissert, har økt de siste tiår. Slike spesifikke hendelser sammen med en stadig strengere grensekontroll ved Schengen områdets ytre grenser kan sies å ha begrenset den legale immigrasjonsstrømmen, mens det antakelig har vært med på å øke antallet illegale immigranter i området.<sup>35</sup>

EU har hatt en tradisjon for å holde high politics utenfor fellesskapet, men har ikke historisk sett ført en felles politikk på områder som har omfattet militær og forsvar, heller ikke utenrikspolitikk. Dette er nå i ferd med å snu, med innføringen av Common Foreign and Security Policy (CFSP), og endringene i forhold til immigrasjonspolitikken kan vurderes i lys av at dette området i sterkere grad enn før blir sett på som en sikkerhetsrisiko. Tidligere ble dette sett på enten som low politics, fordi det dreide seg om menneskerettigheter, solidaritet og utviklingshjelp, eller det ble rett og slett ikke regnet som et område som ble omfattet av Unionens lovgivning. Lenge skulle det håndteres av medlemslandene selv. Også nå, hvor en del lovgivning fra EU på området er av overnasjonal karakter, er det medlemslandenes institusjoner som skal sette disse ut i livet. Franco Frattini sier det slik: "Regarding asylum and immigration, the Action Plan points the way towards a common European asylum system and a new approach to migration management. The ultimate decision as to how many migrants may be accepted in each Member State must of course remain a national decision. But we need a policy mix which takes into account the economic and

---

<sup>34</sup> De historiske opplysningene finnes, blant mange andre steder, på nettsiden: <http://www.bbc.co.uk/history/recent/>

<sup>35</sup> Chiuri, De Arcangelis, Ferri, "Crisis in countries of origin and illegal immigration into Europe via Italy", s.4

---

demographic evolution of Europe, and enhances the fight against illegal migration and trafficking in human beings.”<sup>36</sup>

## 2.1 Den historiske utviklingen innenfor immigrasjonspolitik i EU frem mot 1985:

Etter slutten på den Kalde Krigen ble politikken som angikk immigrasjon i EU preget av innføringen og utviklingen av det indre marked. Samtidig så man et sterkt behov for strengere kontroll utad. Dette blant annet for å demme opp for økende interesse for å reise til vestlige land i det tidligere Øst- Europa og Sovjetunionen. Den reelle politiske endringen, sammen med en trend i vestlig politikk og media, fremstilte det som nå skjedde som en potensiell *flom* eller *invasjon* av flyktninger. Man la derfor opp til en politikk som skulle begrense immigrantenes mulighet til å komme inn i EU, og hvis de kom seg dit, skulle det lønne seg å reise igjen. EU er et av områdene i verden, og en av organisasjonene hvor prosjektet med fri bevegelse av personer har kommet lengst. Dette er ikke av humanitære årsaker, men i hovedsak økonomiske. Målet er å etterfølge fellesmarkedstankegangen, ikke å utvide de sivile rettigheter for befolkningen i medlemslandene.<sup>37</sup>

I EUs *viktige juridiske meddelelser* ble det ved tusenårsskiftet uttrykt at målet med å koordinere innvandringspolitikken er " å yte et nytt bidrag til den debatten som er i gang om utarbeidelsen av en ny innvandringspolitikk for EU med henblikk på den europeiske migrasjonskonferanse, som det belgiske formannskap avholdt den 16. og 17. oktober 2001".<sup>38</sup> Dette var et tydelig signal om at utviklingen gikk mot en felles immigrasjonspolitik..

---

<sup>36</sup> Frattini, 2005d

<sup>37</sup> Evans og Newnham, 1998, s.244

<sup>38</sup> [Http://europa.eu.int/scadplus/printversion/da/lvb/133155.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/da/lvb/133155.htm)

### 2.1.1 Målsettingen for en felles immigrasjonspolitik i EU:

Det faktum at det er en konstant pågang av immigranter til EUs område blir etter hvert anerkjent åpent av de politiske myndigheter i Unionen, og i enkeltland innenfor den.<sup>39</sup> Det kan virke som om EU har valgt en tosidig tilnærming til dette. På den ene siden forsøker de etter beste evne å begrense antallet illegale immigranter. Det gjør de ved å forsterke overvåking og vakthold ved de ytre grensene, særlig langs spesielt populære strekninger.<sup>40</sup> Det er over tid utviklet svært avanserte metoder for å oppdage og i tide avskjære transportmidler som transporterer potensielle immigranter, samtidig som systemet for å raskest mulig å deportere de som ikke kvalifiserer for opphold, gjøres stadig mer effektivt. Det er enighet om at disse metodene har vært effektive, men det kan også ha ført til at antallet illegale immigranter stiger. Det er stadig flere som tar seg inn i området uten å gå via de lovlige kanalene, og det er dessuten flere som oppholder seg i området uten å ha lovlig opphold.

Dessuten blir det sett som en konstruktiv måte å takle problemet på, å inngå partnerskapsavtaler med produsenter av immigranter. Dette fremheves av flere som en riktig vei å følge.<sup>41</sup> Dette er avtaler som, i bytte for gunstige handelsavtaler med EU, skal sørge for at menneskerettigheter, demokrati og økonomisk vekst settes i førersetet når det gjelder samfunnsutviklingen i det aktuelle landet eller området. Slik håper man å ta *migrasjonsproblemet* ved roten. I tillegg drives det et nokså utbredt diplomatisk arbeid i områder med stor spenning og pågående kriser. Selvfølgelig av humanitære og solidariske grunner, men også med det i bakhodet at rolige internasjonale forhold er med på å begrense immigrasjonspresset på Europa.

Når det så er ganske tydelig at immigrasjonen ikke lar seg stoppe, må EU forholde seg til dette, og det gjør de på flere måter. De forsøker å finne ut hvordan man kan sørge

---

<sup>39</sup> Blant annet Frattini 2005c og 2005e

<sup>40</sup> Dette beskrives blant annet i Carlings to upubliserte artikler.

<sup>41</sup> Spencer 2003, og Moraes i Spencer 2003. I tillegg fremheves det i flere av Frattinis taler og intervjuer, blant annet 2005e



---

for at de som kommer innenfor Schengens ytre grenser er nyttige som arbeidskraft, det vil si at man ønsker å matche bedre den kompetansen de som kommer har, med den arbeidskraften det er behov for i det området de kommer til.<sup>42</sup> Det er et etablert faktum at Europa om kort tid vil ha et skrikende behov for arbeidskraft.<sup>43</sup>

I tillegg er det innenfor EU systemet og i de enkelte medlemsland i EU en sterk forpliktelse i forhold til Europa Konvensjonen for Menneskerettigheter. Denne setter minimumsstandarder for hvordan enkeltmennesker skal behandles. Disse rettighetenes posisjon er sterk, og man ønsker å spre dem til så mange som mulig. De kan betraktes som noe av limet som holder Unionen sammen.<sup>44</sup>

Et samarbeid innenfor justissektoren har foregått lenge, på et relativt uforpliktende plan. Dette fordi en del temaer som ligger innenfor dette området regnes for å være sensitive for de etter hvert 25 medlemslandene. For eksempel gjelder dette politisk asyl, ulovlig innvandring, organisert kriminalitet, narkotikasmugling og terrorisme. Flere av disse temaene blir stadig mer aktuelle, og må takles i fellesskap. Det kan se ut som de ulike medlemslandenes justismyndigheter i større grad er villig til å gi fra seg kontrollen over politikkkutformingene nettopp fordi de har innsett dette. Frattini sier det slik: “Justice, Freedom and Security has been on the top agenda of the European Union for the last five years. This “explosion” has however not come about due to the expansion of the competencies of the Union as such, but rather due to the fact that reality has imposed itself and showed the need for common policies on a number of key areas, areas very close to the daily life of every citizen.”<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Fremheves blant annet i Frattinis 2005a

<sup>43</sup> Spencer, 2003

<sup>44</sup> Spencer, 2003

<sup>45</sup> Frattini, 2005a

### 2.1.2 Asyl- og immigrasjonspolitikken plassering i EU-systemet:

Foreløpig behandler man dette temaet innenfor EU' s tredje pilar, JHA, en del av organisasjonen som er intergovernmental av karakter<sup>46</sup>, noe som for EU betyr at avgjørelser stort sett fattes av Ministerrådet. Et av de største problemene ved organiseringen av denne pilaren og dens ansvarsområder, er at de ulike medlemslandene kan avstå fra å delta, i tilfeller der de finner det umulig å støtte de avgjørelser som fattes.

Et av Europakommisjonens 36 departementer heter *The Directorate-General for Justice, Freedom and Security*<sup>47</sup>. Europakommisjonens rolle er å fremme forslag om lovgivning for den Europeiske Unionen, og å måle hvordan denne lovgivningen implementeres så snart den er godkjent av Ministerrådet. Innenfor området for JFS, som er et nytt felt for EU kompetanse, deler Europakommisjonen sin rett til å fremme lovforslag med medlemslandene.

Dette departementets oppgaver og ansvar er lagt frem i Romatraktaten, Amsterdamtraktaten og konklusjonen etter Europarådets møte i Tampere. Utviklingen til et fullverdig Directorate-General skjedde i 1999. Kommisjonæren som er ansvarlig for dette departementet er i dag Franco Frattini, tidligere italiensk utenriksminister under Berlusconi. Det har fire underdirektater, og av disse er et av dem Direktorat B: *Immigration, Asylum and Borders*. Det skal ta for seg grenser og visum, immigrasjon og asyl, storskala IT-systemer, finansiell solidaritet for asyl, immigrasjon, og grenser. Direktorat C: *Civil Justice, Rights and Citizenship* tar blant annet for seg ”statsborgerskap” og fundamentale rettigheter. Kampen mot terrorisme, trafficking og utnyttelse av mennesker faller inn under direktorat D: *Internal security and criminal justice*.

---

<sup>46</sup> Bretherton og Vogler, 1999, s.11-12

<sup>47</sup> Informasjon om dette er funnet på: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)

---

## 2.2 Den historiske utviklingen innenfor italiensk utenrikspolitikk og immigrasjonspolitikk frem mot 1985:

Italia ble så sent som i 1871 en samlet stat, noe som også var tilfellet for Tyskland. Den italienske staten hadde ikke den samme styrken som Tyskland. Italia har på grunn av dette, knyttet allianser med de land som til enhver tid har hatt en sentral maktposisjon i Europa. Disse alliansene varierte stadig frem til slutten av 2. Verdenskrig. Da bestemte landet seg for en tilknytning til NATO og amerikanerne, noe som fortsatt er aktuelt. Denne tilknytningen ga seg uttrykk i en politikk kalt *atlantisme*. Landet valgte omtrent ti år senere en politikk kalt *europaisme*, med sitt medlemskap i det europeiske fellesskap i 1957. Etter hvert utviklet landet en fornyet interesse for Middelhavslandene i sitt diplomati, hvor de, i motsetning til Storbritannia og Frankrike, ikke hadde hatt tidligere koloniinteresser. Utover på 60-tallet utviklet landet en politikk kalt *terzomondisme*<sup>48</sup>, en vennskaps- og interessepolitikk overfor land i den tredje verden, hvor de italienske regjeringene viste en reell vilje til dialog med utviklingslandene. På 70- og 80-tallet ble denne dimensjonen styrket i italiensk utenrikspolitikk, mens de i økende grad tillot seg å komme i konflikt med USA. *Europeismen* ble på den annen side stadig bekreftet, og under utformingen av Maastrichtavtalen i 1990, da Italia hadde formannskapsvervet i EU, ble både *europaismen* og *atlantismen* støttet også av kommunistene.

På åttitallet var Italia et av de landene som hadde størst fordel av avspenningen mellom øst og vest. Man viste fra italiensk side en egen evne til å reagere raskt på avspenningen mellom øst og vest, og var opphavsland til prosjektet "Mitteleuropa", som skulle hindre en total tysk dominans over de områder som tidligere var kontrollert av Sovjetunionen.<sup>49</sup> Dette prosjektet ble lagt på is, og man opplevde innen EU en forsterking av den tysk- franske akselen, en utelukkelse av Italia fra EMU<sup>50</sup> og en

---

<sup>48</sup> Disse tre nøkkelbegrepene for italiensk utenrikspolitikk benyttes av Wolff, 1997b

<sup>49</sup> Wolff, 1997a, s.17

<sup>50</sup> Wolff, 1997a, s.18

påfølgende marginalisering av Italia i europeisk sammenheng. I dag er *atlantismen* fortsatt en betydelig del av landets utenrikspolitikk, på tross av at spenningene mellom øst og vest er nesten helt borte og Italias geopolitiske rolle dermed er svekket. For Italia er utvidelse av EU noe som ikke bare må skje mot øst, men som også etter hvert bør omfatte Albania og Makedonia, som er middelhavsland, og muligens Marokko og Egypt, som er svært viktige for sikkerhetsspørsmålet i Middelhavet. Italia vil kunne opptre som en utfyllende partner for amerikanerne i Nord- Afrika og Midtøsten, og dermed styrke sin geopolitiske posisjon.<sup>51</sup>

Europa blir på denne måten rammen for italiensk utenrikspolitikk, og i perioder med manglende initiativ fungerer den som et slags alibi. I tillegg kan denne være et instrument for å gi Italia muligheten til å bli en moderne stat, det vil særlig si å utvikle det politiske systemet i mer moderne retning. Frem til 1980-tallet tenkte man seg at den europeiske komponenten innenfor italiensk utenrikspolitikk skulle endre italiensk innenrikspolitikk både økonomisk og sosialt. På mange måter kan dette sies å ha fungert på det økonomiske området, mens det fungerte dårligere på det sosiale området. Italia har hatt en sterkt økonomisk vekst, men man har ikke klart å endre de politiske strukturene like bra. Denne dikotomien mellom moderne økonomi og mer tradisjonelt politisk styre mener Ferraris gjør at italienere generelt er svært entusiastiske overfor EU, og at de forventer mye av EU- kanskje for mye.<sup>52</sup> Han hevder også at tilknytningen til EU bremset ytterliggående krefter på det vanskelige 70-tallet.

Sterke krefter i Italia, nemlig sosialister og katolikker, ønsket på denne tiden egentlig en dreining av fokus og oppmerksomhet mot den tredje verden og særlig

---

<sup>51</sup> Disse landene som eksempler på eventuell utvidelse av EU, viser det problematiske med at EU aldri har definert hva som egentlige er Europa. Den diskusjonen er svært interessant, men hører hjemme i en annen oppgave enn her.

<sup>52</sup> Ferraris, Kapittel 6 i Francioni (ed.), 1992

---

Middelhavsområdet, eller eventuelt at de skulle innta en nøytral posisjon i verdenssamfunnet.<sup>53</sup>

Det finnes et par åpenbare motsetninger i Italia som får strek betydning for deres utenrikspolitiske standpunkt. For det første ser man en realpolitisk motsetning mellom Italias faktiske evne til å handle på den internasjonale arena, og forventningene om å bli sett på som en stormakt. For det andre er man overbevist om at man ikke blir tatt alvorlig, dels på grunn av andres fiendtlighet, men også på grunn av manglende bestemthet i forhold til å betale kostnadene ved å forfølge nasjonale interesser.

Italias politikk i forhold til EU preges av to ting, nemlig en sterk tro på (om enn ikke alltid så overbevisende for andre) Italias mulighet til å takle egne problemer, og i tillegg en enda dypere tro på utviklingen av italiensk økonomi. Italiensk innenrikspolitikk preges av en skjørhet i det politiske systemet som bli mer og mer åpenbar. Det italienske folket hevdes å vise en fatalistisk tro på at det negative som kommer frem ikke er tilfellet, og hvis det faktisk er det, så er det ikke nødvendigvis et problem.<sup>54</sup>

Etter samlingen av Tyskland ønsket man i Italia å forfølge to mål, nemlig at den generelle økonomiske balansen i Europa ikke skulle endres, og ønsket om å søke et europeisk sikkerhetssystem skulle ikke komme i konflikt med NATOs funksjoner. Man så for seg The West European Union (WEU) som riktig institusjon for dette, gjerne i samarbeid med NATO, og man ønsket en europeisk arkitektur som inkluderte den russiske/øst-europeiske dimensjonen på en slik måte at man ikke trengte å ta inn medlemmer som enda ikke var modne for det.

---

<sup>53</sup> Wolff, 1997a, s.14

<sup>54</sup>Ferraris, kapittel 6 i Francioni(ed.), 1992

### 2.2.1 Italias forhold til Europa og EU:

Italia har ført en utenrikspolitikk med blikket rettet først og fremst mot økonomiske kontakter. I tillegg til dette har man ikke ønsket å gi slipp på ambisjonene om å høre til blant stormaktene og ha en likeverdig internasjonal status sammenliknet med andre europeiske stormakter. Uten EU som sentral aktør i det internasjonale systemet, ville Italias stemme i verden blitt ansett som svak og lite relevant. Hvis de derimot er med på å lede EU fremover, vil deres makt i verden øke tilsvarende EUs maktposisjon.

Italia er nå et sentralt land innenfor EU når det gjelder immigrasjon - og asylproblematikken. Det kommer særlig av landets beliggenhet og dets tradisjonelle åpenhet for immigrasjon av ulike karakter. Det er også sentralt fordi det har vært tidlig ute med å signere avtaler, konvensjoner og traktater som påvirker håndteringen av dette politikkområdet. Likevel har det vist seg at de er dårlige til å implementere lovgivning, men det gjelder ikke bare på dette området. Italia har rykte på seg i EU for å være tilbakeholden med implementering av EUs lovgivning generelt, noe som gjør at man ikke stoler fullt ut på dem, de blir ansett for å være fulle av store ord, men ikke så gode på praktisk iverksetting av det man i fellesskap har blitt enige om medlemslandene i mellom.

Hvis man ser på hva de ulike politiske fraksjonene sier om EU medlemskap og forpliktelser får man en viss informasjon om vektlegging av Europapolitikk i den nasjonale politiske debatten. Her vurderes regjeringsprogrammet for L'Unione, koalisjonen av venstre/sentrumspartier som viste seg å vinne valget i 2006. Dessuten ser jeg på programmene for Lega Nord, Alleanza Nazionale og Forza Italia. De programmene som ble lagt frem før valget i 2006 sier mye om ønsker for fremtiden, men reflekterer også viktige trekk fra perioden som dekkes av denne oppgaven.

I "Per il bene dell'Italia", programmet for perioden 2006-2011 for l'Unione, påpekes det at når det gjelder lovgivning er det ikke lenger tilstrekkelig å ha en nasjonal lovgivning. En rekke saker som omhandles i lovverket går ut over nasjonalstatens grenser, og må derfor taes tak i på et mer internasjonalt nivå. Det pekes i denne

---

sammenheng på viktigheten av et europeisk samarbeid. Nødvendigheten av harmonisering av lovgivningen i Italia med den i EU systemet fremheves.

I sin omtale av EU, fremstår de som svært EU-vennlige, og hevder at en videre integrasjon i Europa er helt nødvendig for å kunne ta tak i de problemene verdensdelen i dag står ovenfor. L'Unione mener deres tilnærming er den motsatte av det sentrum/høyre regjeringen førte før dem, de hevder den tidligere regjeringen førte en svært uvillig politikk overfor Europa og at man reduserte rollen og autoriteten til Italia i Europa. De fremhever derfor Italias sentrale posisjon i Europa, som de mener landet har hatt, og som de ønsker å jobbe for at det skal få igjen. De vil jobbe for institusjonelle reformer, og foreslå nye politiske og institusjonelle instrumenter for å sikre videre utvikling innenfor EU. Dessuten vil de jobbe for en god utvidelsespolitikk, med Københavnkriteriene som base. De skriver at "La politica dell'Italia nei confronti dell'Europa deve dunque recuperare ad ispirarsi ai valori che sono stati alla base del disegno per un'Europa federale, forte ed unita".<sup>55</sup> Altså ønsker de et føderalt, sterkt og forent Europa. De argumenterer for et sterkt Europa med en sterk rolle i verdenssamfunnet, hvor Italia skal få tilbake sin "tapte storhet".

Når det gjelder de tre høyrepartiene, ser de litt annerledes på dette. Det er liten tvil om at så godt som alle politiske partier i Italia er svært EU lojale<sup>56</sup>, men de legger dette frem på forskjellige måter, og vektlegger forskjellige aspekter ved det Europeiske samarbeidet. Alleanza Nazionale har ikke noe partiprogram på hjemmesidene sine, og er ikke mulig å få kontakt med per e-post. Vurderingen av dette partiet gjøres derfor på grunnlag av taler og andre kilder.

Alleanza Nazionale, representert ved Fini's avslutningstale, er like Europa- lojale som andre partier i Italia. Når Fini legger frem Italias tilstand, sammenlikner han gjerne med gjennomsnittet i Europa, og med andre europeiske lands resultater. Han hevder også at for å være en del av Europa må man streve for å holde hele Italia sammen, og

---

<sup>55</sup> "Per il bene dell'Italia" side 85-86

<sup>56</sup> Wolff, 1995, s43-44

fremme veksten i alle deler av Italia. Han hevder at Prodi vil få problemer med å følge sin Europavennlige linje med de partnerne som inngår i hans koalisjon, da den også omfatter anti-globalister og partier som ser på Europa med skepsis. Dermed vil en Prodi-regjering ikke kunne gjennomføre de reformene han har lovet Europa. Fini ramser opp en rekke måter man kan vise at man elsker Italia på. Han sier at "To love Italy means having a centre role even in Europe." Han tilbakeviser Prodis anklager om at AN er "less European".

Lega Nord og deres "Casa delle Libertà" fremstiller det europeiske samarbeidet som viktig, men noe som medfører store kostnader for Italia. Overgangen til EURO sies å ha kostet Italia svært mye. Når det gjelder hva de har oppnådd i regjering, hevder de å ha ført Italia tilbake til den plasseringen landet fortjener rent økonomisk i forhold til resten av Europa. Innenfor de 36 reformene de hevder å ha gjennomført nevnes ikke Europa samarbeid eller forholdet til resten av verden en eneste gang. De har et punkt hvor de tar for seg frihet, identitet og sikkerhet som vesentlig for arbeidet i den neste perioden. De argumenterer med at det er av største viktighet med kommunikasjon og fred mellom folkegrupper for å hindre kamp mellom sivilisasjoner. I denne oppgaven mener de at det naturlige valget er europeisk og atlantisk. De sier at "La costruzione di un'Europa dei popoli più unita, ispirata all'originale principio di sussidiarietà e con caratteristiche più federali costituisce un punto fermo della nostra comune agenda del Governo".<sup>57</sup> De hevder altså at konstruksjonen av et Europa som jobber etter subsidiaritetsprinsippet og er føderalt i bunn og grunn, er et viktig mål for regjeringsprosjektet. De forsvarer europeisk kristen arv. De går inn for å styrke eget næringsliv i forhold til resten av Europa. De går også inn for et europeisk samarbeid for utviklingen av en ny generasjons atomenergi.

Forza Italia<sup>58</sup>, Berlusconi's parti, argumenterer sterkt for samhold i Vesten, som de ser som en enhet. De ser EU som en naturlig organisasjon for Italia å delta i, og argumenterer mot en svekkelse av denne. Likevel er det for dem umulig å ha et EU

---

<sup>57</sup> Lega Nord: "La casa delle Libertà – Programma elettorale 2006 – Valori in corso!" side 8

<sup>58</sup> Forza Italias hjemmeside: <http://www.forza-italia.it/cdv/cartadeivalori.pdf>



---

som går i opposisjon til USA. Det er helt nødvendig at disse, EU og USA samarbeider og holder sammen. De går mot at EU skal konfrontere USA i viktige saker. Både EU og USA er en del av det de omtaler som det beste styringssystemet, nemlig demokratiet, og de hevder at Vesten er bærere av svært mange overlegne verdier, som man må kjempe for å spre til så store deler av verden som overhode mulig.

### **2.2.2 Italias forhold til immigrasjon:**

I den italienske grunnloven har begrepet asyl blitt definert svært sjenerøst. I følge artikkel 10:3 i Konstitusjonen er alle utlendinger som i sitt eget land er nektet å utøve sine demokratiske rettigheter (som garantert for av den italienske republikk), berettiget til asyl i Italia.<sup>59</sup>

Problemet kommer når man forsøker å se på den loven som regulerer adgangen til den italienske republikk. Den finnes nemlig ikke. For å kunne sjekke hvordan italienske styresmakter setter artikkel 10 ut i livet, kan man se på avgjørelser fattet av ”Commissione Centrale per il Riconoscimento dello status di Rifiugato”, i individuelle saker. Ved å forsøke seg på dette støter man på problemer. Man kan ikke få tilgang på disse avgjørelsene uten at alle parter i en sak går med på det. Slik sier det seg selv at en dybdeanalyse av immigrasjonspolitikken i Italia er svært vanskelig.

Italias historie som et land for immigranter, er relativt kort, og avviker fra de som tradisjonelt har vært land med mye immigrasjon i Europa. Italias koloniale fortid er meget kort, og skapte ikke de bånd som har vist seg i tilfeller som for eksempel Frankrike. Italia er et godt eksempel på ”Mediterranean modell of migration”<sup>60</sup>. Disse landene ble mottakere av immigranter på slutten av 70-tallet, på et tidspunkt hvor Nord Europeiske land hadde innført strenge restriksjoner på inntak av immigranter, og på et tidspunkt hvor deres egen produksjon av emigranter hadde roet seg. Rundt

---

<sup>59</sup> <http://quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>

<sup>60</sup> Ruspini, 2005, s.2-3

midten av 1970-tallet så man en sterk økning i utenlandsk arbeidskraft som søkte arbeid i Italia. I årene som fulgte denne endringen førte Italia en slags "åpen dør" politikk, for å fremme turisme, men også av humanitære grunner. Man aksepterte immigrasjon, men søkte etterhvert å regulere den, slik at man økonomisk kunne absorbere dem.<sup>61</sup>

De siste tiårene har det skjedd en utvikling i dette, hvor Italia har blitt en mottaker av immigranter i større grad enn en leverandør av emigranter. Det er nå som mottakere av immigranter Italia er i fokus på den internasjonale arena. Italia, blant andre land, har blitt oppfordret av EU til å beskytte grensene sine bedre, og landet har selv et behov for å spre vekten av immigrasjonsbyrden mer jevnt på alle EU land, for slik å ta noe av den vekk fra eget land

Et argument som føres for italiensk utenrikspolitikk er at Middelhavsregionen er senter for konfliktene i verden. Her møtes religioner, økonomiske forskjeller synliggjøres, politiske systemer av forskjellige slag møtes, ulike kulturer møtes. Ferraris hevder at det ikke er noe annet område i verden som er så sentralt for internasjonale relasjoner som nettopp dette.<sup>62</sup> Han mener Italia er det landet som best kan være en brobygger og megler mellom Europa og resten av verden i dette området. I tillegg hevder han at Middelhavsregionen har fått og må få en stadig viktigere posisjon i europeisk politikk. Han sier at den europeiske middelhavsdimensjonen er en svært viktig del av Europas identitet, men at den er kjennetegnet ved mangel på ensartethet. Det finnes en forestilling om et *latinsk Europa* i Italia. Dette begrepet kan defineres på forskjellige måter, blant annet at det er et geografisk område på den sørlige flanken av det europeiske kontinentet, men uten klart definerte grenser. Det kan også være at det omhandler den romanske språkfamilien, eller den delen av Europa som grenser til Middelhavet. Det kan dreie seg om de land der den "latinske" kulturtradisjonen står sterkt, europeiske land med katolsk majoritet eller land med tradisjonelle

---

<sup>61</sup> Towards a European migration policy: the Schengen Treaty and the Dublin Convention in theory and practice, punkt6.1, side 29

<sup>62</sup> "Ferraris i Wolff 1999

---

jordbrukssamfunn. Hvilken av disse definisjonene man velger, vil antakelig avhenge av hvilken fagtradisjon man tilhører, og dette valget vil ha sitt å si for hvilke land man inkluderer i en slik betegnelse.<sup>63</sup>

Wolff hevder i boken "Det latinske Europa, myte eller realitet?" at tolkningen til Udgaard i en artikkel i 1988 er interessant og et nyttig analyse utgangspunkt. Hun gjengir tolkningen slik: "Her bli *det latinske Europa* tolket som en geografisk og kulturell enhet med felles interesser som strekker seg fra Latin-Amerika til de nordafrikanske land. Udgaard legger ikke bare vekt på disse landenes demografiske tyngde, men også på deres kulturelle og fremfor alt økonomiske makt som medfører at utvidelsen sørover vil resultere i en politisk maktforskyvning innad i Det europeiske fellesskap."<sup>64</sup> Udgaards utsagn i artikkelen "når disse landenes interesser faller sammen, kan avgjørelser i EF ikke gå på tvers av deres preferanser", virket derfor svært betegnende for situasjonen også for 1990-tallet.<sup>65</sup> Spørsmålet blir om det er slik at disse landene faktisk har så mye til felles at de kan betraktes som en enhet innenfor EU- systemet, og derfor blir et viktig analytisk redskap i vurderingen av Italia' s rolle innefor dette systemet, da særlig på immigrasjons- og asylområdet.

Ferraris hevder i sitt kapittel at det er en del problemer i denne delen av Europa som vil spre seg nordover, og også få betydning for resten av det europeiske kontinent. Dette gjaldt konkrete saker som krisen på Balkan, men også andre, mindre håndfaste områder som de store demografiske og økonomiske forskjellene mellom den nordlige og den sørlige bredden av Middelhavet, den religiøse fanatismen, stadig flere innvandrere fra sør representerer et felles problem for det "latinske Europa" og millioner av muslimer bor allerede på det europeiske kontinent.<sup>66</sup> Arteaga hevder at man ser en utvikling der disse fire landene utvikler en del felles politiske planer og initiativer frem til prosjektet for Euro-Middelhavspartnerskap. I tillegg ser man at den europeiske integrasjonsprosessen også bidrar til den "latinske" identiteten, ved at det blir et mål å

---

<sup>63</sup> Wolff(Red.), 1999, s.6-7

<sup>64</sup> Wolff(Red.)1999, s.6-7

<sup>65</sup> Wolff(Red.), 1999, s.9

<sup>66</sup> Wolff(red.), 1999

skape en motvekt til innflytelsen til de nordeuropeiske og østeuropeiske medlemmene i EU<sup>67</sup>.

### **2.2.3 Italia og EU i det internasjonale samfunnet:**

Frem til 1992 eksisterte det et forum kalt European Political Co-operation.(EPC). Dette var en intergovernmental kontakt mellom medlemslandene i EU når det kommer til samarbeid om områder i utenrikspolitikk som ikke er definert i Roma Traktaten. Man kan stille spørsmål ved autonomien i en italiensk utenrikspolitikk, ja enkelte stiller spørsmål ved selve eksistensen av en.<sup>68</sup> Italia er ingen tradisjonell stormakt i Europa, og de føler en stadig frykt for å ”ekskluderes fra det gode selskap”. Bartali hevder denne svakheten kan bli en styrke internasjonalt, fordi de kan ha en mer fleksibel holdning til internasjonale hendelser. Fra 1992 mener Bartali bildet er noe endret, da man kan se tegnene til en mer aktiv italiensk utenrikspolitikk. Dette skjedde antakelig fordi man oppnådde en indre enighet om Italias internasjonale posisjon(dette skjedde allerede på 70-tallet), man så slutten på den gamle splittelsen ideologisk mellom regjering og opposisjon, det hadde funnet sted en økonomisk vekst – de var blitt en av de store europeiske økonomiene.

EU har hatt to måter å utforme politikk på i forhold til resten av verden. De fulgte ”Felleskapsmetoden” i saker som omfattes av Roma traktaten, eller de deltok i samtaler mellom de ulike medlemslandene for å samarbeide på områder som ikke dekkes av denne traktaten. EPC var en måte for de 12 medlemsstatene å maksimere egen innflytelse på internasjonale forhold. EPC- konsultasjoner hadde som hensikt å styrke EUs posisjon og å sørge for minst mulig konflikter EU landene i mellom innenfor FN systemet. I tillegg finner det sted hyppige ambassadør- møter i FN

---

<sup>67</sup> Arteaga i Wolff(red.), 1999

<sup>68</sup> Bartali, Kapittel 7 i Francioni(ed.), 1992

---

sesjonen, og man har en felles EU tale på vegne av Unionen og dens medlemmer fra Utenriksministrene i EU.<sup>69</sup>

Antallet felles deklarasjoner har økt sterkt. Denne økningen i felles deklarasjoner har begrenset konkret effekt, da de stort sett er et minste felles multiplum, men det fører til økt samordning og samarbeid. I 1992 kunne man fortsatt ikke snakke om medlemslandene som en enhet innad i FN, på tross av økende samordning. Ved konflikter mellom fellesskapets politikk og nasjonale interesser, seiret generelt de siste. Felles deklarasjoner som er fremforhandlet i New York av stedlige representanter, blir ofte hindret av nasjonale instruksjoner. Kontroversielle saker debatteres i den Politiske Komiteen og blant utenriksministrene frem til 1992. Italia er et av de landene som sjelden stemmer mot flertallsposisjonen. Italia fører en svært EU-lojal linje i FN systemet, og velger bevisst å satse på EU som en enhetlig aktør i denne organisasjonen.

## 2.3 En kronologisk oversikt over utviklingen av italiensk immigrasjonspolitik fra 1985 til 2005, og over utviklingen mot en felles immigrasjonspolitik for EU fra 1985 til 2005:

**1985: Schengen avtalen:** Å oppholde seg innefor EU' s grenser for en som opprinnelig er fra et område utenfor, er regulert av to ting: Asylregler, og kriterier for statsborgerskap. Bretherton og Vogler<sup>70</sup> hevder i sin bok at til ut på 80- tallet var immigrasjonsmønstrene og håndteringen av disse et ansvar hvert enkelt medlemsland hadde, mens man har sett en gradvis europeisering fra denne tiden og frem mot i dag. Denne utviklingen skjedde som et forsøk på å begrense organisert internasjonal kriminalitet spesielt med tanke på narkotika og pengekriminalitet. I forbindelse med dette, anså man immigrasjon som et grunnleggende problem.

---

<sup>69</sup> Bartali, Kapittel 7 i Francioni(ed.), 1992

Man etablerte i 1985 Schengen avtalen. Denne avtalen kom i stand som et resultat av kravet om fri bevegelse av personer innenfor EU området.<sup>71</sup> Som en følge av dette kravet måtte man finne en måte å redusere eller avskaffe personkontroll ved de interne grensene, samtidig som man opprettholdt eller styrket kontrollen ved de ytre grensene. Schengen avtalen ble inngått i 1985 og Italia skrev under i 1990.<sup>72</sup> Enkelte land i EU, som Storbritannia, Irland og Danmark har ikke villet delta i dette samarbeidet. I 1990 ble det i en komplementær Konvensjon vedtatt et prinsipp om avskaffelsen av kontroll ved felles grenser, og overføringen av denne kontrollen til Schengen områdes eksterne grenser. For å gjøre den frie bevegelsen teknisk mulig, ble det satt opp to regelsett, nemlig en felles politikk for ikke- EU borgere og komplementære metoder for å gjøre opp for den kontrollen som ble fjernet ved avskaffelsen av interne grensekontroller.<sup>73</sup> Den felles politikken som ble etablert av Schengen Konvensjonen med hensyn til ikke-EU-borgere omhandler tre aspekter: Innreise, bevegelse og utvisning. Det var regulert slik at Schengen avtalen tok seg av innreise i området på kortvarig turistbasis, mens langvarige opphold forble en sak for nasjonal lovgivning.

En felles visumpolitikk gjorde det nødvendig at de deltakende partene ble enige om en liste over tredjeland, hvis innbyggere måtte ha gyldig visa for å kunne krysse de ytre grensene til Schengen området. Man endte opp med tre lister i dette arbeidet; en for land hvor man var enige om et krav om visa, en liste med land hvor innbyggerne ikke trengte visa og en liste over land man ikke klarte å bli enige om en felles politikk for. Personer som har fått turistvisa med varighet opp til tre måneder, kan i løpet av denne tiden bevege seg fritt innenfor Schengen landene. Dersom man har fått et visa med lenger varighet enn tre måneder, er dette et nasjonal visa, og gjelder ikke automatisk for de andre landene i Schengen området.

---

<sup>70</sup> Bretherton og Vogler, 2002

<sup>71</sup> Ahnfeldt og From, Kapittel 8, s.147-150 i Andersen og Eliassen, 2001

<sup>72</sup> [http://europa.eu/abc/history/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/history/index_en.htm)

<sup>73</sup> Towards a European migration policy: the Schengen Treaty and the Dublin Convention in theory and practice, punkt 2.1 s.8

---

Hvis man tar seg inn i Schengen illegalt, kan man utvises fra territoriet, enten til opprinnelsesland eller til et tredjeland som har signert en avtale med Schengen landene om å ta tilbake illegale immigranter. Polen skrev for eksempel under en slik avtale om å ta tilbake ulovlige immigranter som krysset den Schengen-polske grensen illegalt. For å bedre begrense illegal innvandring til området har man etablert et system hvor offentlige transportmidler som ferge, fly og tog pålegges å sjekke om passasjerene er i besittelse av riktig dokumentasjon når de reiser inn i Schengen området. Dette skal utføres av nasjonale myndigheter, men Schengen konvensjonen gir ingen overnasjonal mulighet til å gripe inn overfor de medlemsland som velger å ikke gjøre dette.

Schengen Informasjonssystem (SIS) er et system utviklet for å hjelpe de deltakende parter i Schengen avtalen med å sjekke de personer som krysser Europas eksterne grenser. Det er bygd opp av en felles, sentral del, og av nasjonale deler. Disse skal kunne utveksle informasjon med hverandre, og mellom de nasjonale delene. Det er en begrenset liste med detaljer som kan oppbevares om de personene som figurerer i dette systemet, av personvernårsaker. Systemets mål er å lokalisere personer som er listet opp i SIS. På grunn av ønsket om økt samarbeid mellom de deltakende parter, har man gjort det mulig å utveksle data på tre områder, nærmere bestemt behandling av asylsøknader, oppmuntre til politisamarbeid og etterforskning av kriminalitet og gjensidig assistanse i kriminalsaker.<sup>74</sup>

**Italias deltakelse i Schengen:** Italias politikk på immigrasjonsområdet før de gikk inn i Schengen avtalen ble et problem for andre europeiske land, de mottok stadig flere immigranter og asylsøkere som kom via Italia. Derfor ble Italia etter hvert tvunget til å oppgi denne, og nærme seg mer den politikken som Schengen landene førte på området. I løpet av 90-tallet ble Italia konfrontert med en bølge økonomiske og politiske immigranter, først fra Albania i 1991, og så av kurdere fra Tyrkia og Irak i 1998. Særlig i det siste tilfelle ble det hevdet at de dro til Italia som et resultat av den liberale lovgivningen på immigrasjonsfeltet. Slik kan det sies at den kurdiske krisen

---

<sup>74</sup> Towards a European migration policy: the Schengen Treaty and the Dublin Convention in theory and practice, punkt4.3, side 19

tvang Italia til å tilpasse seg europeisk lovgivning på feltet. For å regularisere illegale flyktninger som allerede var kommet til Italia, ble det gitt et amnesti.

I Italia har man etter dette fokusert mer på å forbedre grensekontrollen ved de ytre grensene. Siden Italia alltid hadde hatt et liberalt immigrasjonsregime, var opplæringen av personell til å vokte grensene noe underprioritert i forhold til de nye oppgavene de nå fikk, og måtte forbedres betraktelig.

Med et ønske om å kunne deportere illegale immigranter og asylsøkere, fikk man et nytt legalt instrument i Italia; muligheten for administrativ utvisning. Hovedproblemet viste seg å bli tidligere italiensk utenrikspolitikk, eller snarere mangelen på en slik. Italia har aldri vært særlig opptatt av sitt forhold til andre stater, med unntak av de europeiske, men vært mer opptatt av interne anliggender. Dette førte til at mange ikke-europeiske land var relativt lite villige til å utstede dokumentasjon som den italienske regjeringen trengte for å kunne utvise illegale immigranter og asylsøkere.

Italienske styresmakter følte et press, både på grunn av økt immigrasjon og fra europeiske partnere, for å etablere transportsanksjoner. Dette var for å komme mer på linje med nord- europeiske land. Slike sanksjoner ble vedtatt 27.august 1995. De som er ansvarlig for transportmiddelet kunne etter dette bli bøtelagt for hver person de transporterte uten at denne hadde gyldig dokumentasjon. I tillegg var de ansvarlig for å transportere denne personen tilbake hvis det viste seg at han eller hun ikke fikk opphold.

**1989:** Første gang man nevnte å harmonisere politikken på asyl- og immigrasjonsområdet som et mål for det Europeiske Fellesskapet, var i "European Council" i 1989. Man ønsket å ta tak i situasjonen til flyktninger i flukt, problemet med ulike søknadsprosedyrer for en enkelt asylsøker, og de problemer som fulgte etableringen av et område med blant annet fri bevegelse av personer(dette etter underskrivingen av Single European Act( SEA)). Det ble derfor i 1989 bestemt at man skulle etterstrebe enhetlige internasjonale forpliktelser innenfor asyllovgivning. I tillegg etablerte man et europeisk system for behandlingen og forpliktelser i forhold til



---

asylsøknader. Man ønsket også å forenkle behandlingen av åpenbart grunnløse asylsøkere, og regler for fri bevegelse av asylsøkere mellom medlemsstatene. Dette arbeidet resulterte senere i signeringen av Dublin Konvensjonen den 15. juni 1990.

**1990:** I Italia fikk man ”La Legge Martelli” som omhandlet immigrasjon. Denne loven fulgte internasjonal lovgivning og standarder for flyktninglovgivning. Den fulgte for eksempel prinsippet om *non-refoulement*, det vil si at ingen skal sendes tilbake til et område hvor deres liv eller helse står i fare. Frem til 1990 vurderte den italienske regjering kun asylsøknader fra europeiske søkere. Ikke - europeiske søkere måtte henvende seg til FN-systemet<sup>75</sup>

**1992: Maastricht-avtalen:** Det var i Maastricht traktaten fra 1992 man formelt anerkjente at justissaker var et felles anliggende, og EUs tredje søyle ble opprettet - Justice and Home Affairs(JHA). Lovgivning og tiltak her måtte besluttes enstemmig av EUs regjeringer, og så formelt godkjennes og ratifiseres av de nasjonale parlamentene i EU. Dette var tungvint og førte til liten aktivitet den første tiden.

**1994: Amsterdam- Traktaten:** 1.mai 1994 trådte Amsterdam traktaten i kraft, og dette er en av de viktigste bevegelsene i EUs justissamarbeid. I denne traktaten flyttet man mange viktige politiske områder inn i EUs tradisjonelle beslutningssystem, dette gjaldt blant annet immigrasjonspolitik, og samarbeid mellom nasjonale domstoler. Schengen aquis blir inkorporert i EUs lovgivning, og dette gir både Europa Parlamentet og Kommisjonen mer kompetanse på asyl- og immigrasjonsområdet. Dessuten får The Court of Justice mer kompetanse på felter for Schengen lovgivning. Et problem ble eksistensen av to retter, nemlig the European Court of Justice og the European Court for Human Rights. En del saker vil kunne versere i begge disse, for eksempel er immigrasjonslovgivning knyttet til menneskerettigheter, og motsatt. Dette ble først endret ved implementeringen av Amsterdam Traktaten. Etter denne

---

<sup>75</sup> Towards a European migration policy: the Schengen Treaty and the Dublin Convention in theory and practice, punkt6.1, side 29

implementeringen har The European Court of Justice fått mer makt, noe som kan føre til mer juridisk kontroll med Schengen-avtalen.

Amsterdam Traktaten åpnet for forventninger når det gjaldt raskere progresjon innenfor harmonisering av asylpolitikk og prosedyrer. Asyl ble med denne traktaten overført til Pilar I.

**1996: Barcelonaprosessen:** Denne prosessen ble et middel for å bekjempe problemene med immigranter uten gyldige papirer. Man inngikk en avtale mellom Italia og MAGREB-landene om at Italia skulle importere mer frukt og grønnsaker fra dem, mot at disse landene skulle være mer samarbeidsvillige når det gjaldt å utstede gyldige pass og arbeidstillatelse

**1997: Dublin- Konvensjonen:** Denne Konvensjonen er det første bindende instrumentet på området for asyl i EU. Den er viktig for medlemsstatene i forhold til det å gå gjennom asylsøknader, og for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for vurderingen av den enkelte asylsøknad. Slik fungerer den som et middel i kampen mot misbruk av asylprosedyrer, og forebygging av situasjoner hvor en asylsøker har flere søknader gående i flere forskjellige land. Dublin Konvensjonen ble satt ut i livet 1. september 1997, syv år etter at den var underskrevet. Den ble sett på som det første steget på vei mot en harmonisering av asylpolitikken i Europa.

Hensikten var å forhindre at asylsøkere ikke lyktes i å finne en medlemsstat som godtok at den var ansvarlig for å gjennomgå søknaden. I tillegg ønsket man å forhindre såkalt *asylshopping*, og å forebygge ukontrollert sekundær forflytting, innenfor det europeiske systemet.

Det finnes flere svakheter med konvensjonen, blant annet å få tilgang til bevis for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for å gjennomgå søknaden. Dessuten har den et begrenset nedslagsfelt og omhandlet ikke familiegjenforening. Et medlemsland kan bestemme seg for å vurdere en søknad selv om staten ikke er ansvarlig etter gjeldende regler, og The European Court of Justice har ikke myndighet til å sikre en uniform og

---

sammenhengende tolkning av Dublin konvensjonen. Konvensjonen legger store byrder på de land som har eksterne grenser mot ikke-EU land.

**Implementering av Dublin- konvensjonen i Italia:** Når det gjelder implementering av Dublin Konvensjonen, ba italienske myndigheter på slutten av 90-tallet om mer tid. Man hevdet å mangle et passende byråkrati. I tillegg mente man det ville være bedre å først stramme inn asylprosedyrene, og å harmonisere dem med resten av EU, før man ville ta i bruk Dublin Konvensjonen. Italiensk byråkrati har vært lite effektivt. Det gjenstår å se om italienske embetsmenn har nok erfaring og arbeidsmateriell til å kunne implementere ulike regler og retningslinjer fra Dublin Konvensjonen.

**1999: Tampere- Programmet:** I Tampere i Finland i 1999 forpliktet EUs regjeringer seg til å vedta tiltak på områder som nettopp asylpolitikk, kriminalitet og samarbeid mellom domstoler og politi. De prioriteringene som ble fastlagt her, gjaldt for perioden 1999-2004. I formannskapetets konklusjoner slås det fast at man har holdt et møte om "opprettelse av et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet i Den Europeiske Union." Dette skal skje ved at man fullt ut "gjør bruk av de muligheter som Amsterdam- traktaten gir".

I punkt tre i dette dokumentet slår man fast at den friheten som fremheves ikke kun skal gjelde medlemslandenes borgere. Det fremheves at man vil følge Europas tradisjoner med ta inn de som rettmessig søker om adgang til Unionens område. For å kunne gjøre det, må man etablere felles asyl- og innvandringspolitikk, samtidig som det taes hensyn til behovet for ensartet kontroll av de ytre grensene. Dette siste er for å stoppe ulovlig innvandring, og å bekjempe dem som organiserer den. Punkt fire i programmet fastslår at Unionen må oppfylle de krav Genevekonvensjonen stiller, og andre relevante krav om menneskerettigheter. Det bestemmes at det skal utformes en felles EU politikk på området asyl og migrasjon, som skal omfatte følgende elementer: partnerskap med hjemlandene, et felles europeisk asylsystem, rettferdig behandling av tredjelands borgere og forvaltning av migrasjonsstrømmer.

Dette programmet synes å prøve å balansere to, til dels motstridende, interesser, nemlig hensynet til EU borgernes sikkerhet og frihet, og en solidaritets og rettferdighetstankegang overfor borgere i tredjeland.<sup>76</sup>

Italia blir på denne tiden hovedportalen for illegal immigrasjon til EU. EUROSTAT beregner at av de 54 428 illegale immigranter som blir stoppet på vei inn i EU, var 38% av dem på vei inn i EU via Italia i det tredje kvartalet i 1999. Dette er ikke en fullstendig tallanalyse. Det kan likevel illustrere at Italia er en viktig inngangsportal til Europa.

**2002:** Tall fra 2002 viser at det er gruppen immigranter fra Marokko og Albania som er størst i Italia, men også grupper fra Romania, Filippinene og Kina er av betydning. Av religiøse grupper synes det som om gruppen av kristne er størst, med muslimer som neste på listen, og deretter Østlige religioner. Den muslimske gruppen er ikke bare nest størst, men også den raskest voksende gruppen. Den største andel legale immigranter i Italia holder til i Nord, der etterspørselen etter arbeidskraft er størst. 58,9% av alle oppholdstillatelser gies som arbeidstillatelser, og i Nord er andelen enda høyere, faktisk 60%. Den andre viktige årsaken til å innvilge oppholdstillatelse er familiegjenforening.<sup>77</sup>

Det er fra 1980-tallet og frem til i dag at Italia har blitt et land for immigranter, og det er i løpet av denne tiden gjennomført fem ulike amnestier, hvor illegale immigranter bosatt i Italia har fått innvilget lovlig oppholdstillatelse, etter at de har oppfylt en del kriterier som går på lengden av oppholdet deres til nå, og andre aspekter. Disse fant sted i 1986-88, 1990, 1995-96, 1998 og 2002, og involverte til sammen rundt 1,5 millioner mennesker.<sup>78</sup> De mange amnestiene som er gitt i Italia for å regularisere den

---

<sup>76</sup> Formannskapetets Konklusjoner, oktober 1999, punkt D 59, s.9

<sup>77</sup>Ruspini, 2005, s.4

<sup>78</sup> Gjengitt i Ruspini, 2005, s.3

---

illegale delen av befolkningen, er med på å viske ut skillelinjene mellom det som så enkelt deles opp i legal og illegal immigrasjon.

”Bossi-Fini – loven” fra 2002 er den loven som i hovedsak omhandler Italias tilnærming til dette politiske området. Med innføringen av denne loven, innførte man også det prinsipp at man ikke kunne komme til Italia for så å søke arbeid, men man må ha arbeid før man får mulighet til å krysse den italienske grensen. Oppholdstillatelse blir med denne loven avhengig av en kombinasjon av arbeidskontrakt og bolig – *contratto di soggiorno- lavoro*. Oppholdstillatelsen varer ikke lenger enn arbeidskontakten varer. Dette er ni måneder for sesongarbeidere, ett år for midlertidig arbeidskraft og to år for mer varig arbeidskraft. Familiegjenforening er mulig for dem som har opphold i minst ett år, og familiemedlemmer får rett til å jobbe. Foreldres rett til gjenforening med sine barn er begrenset til å gjelde dem som kan bevise at det ikke finnes barn i hjemlandet som kan sørge for dem. For permanent oppholdstillatelse er det nå nødvendig med seks års dokumentert opphold, mot fem år etter loven fra 1998.

Det legges til rette for at det skal være mulig å legalisere en del av de illegale immigrantene som finnes i Italia. Slik la man grunnlaget for det amnestiet som fant sted i 2002, hvor over 700 000 søkte om å ”regularisere” oppholdet sitt. Man kan argumentere med at dette ikke løste problemet med illegale immigranter, men at det heller virket som en oppfordring til ny illegal immigrasjon.<sup>79</sup> Naturalisering er ikke lett å oppnå i Italia. Det krever at man avlegger en lojalitets ed, og det kan avslåes ved tilfeller av fengselsstraff i mer enn ett år, og ved forsøk på å underminere nasjonens sikkerhet. Dessuten må man gi avkall på sitt opprinnelige statsborgerskap. De som har oppholdstillatelse, men ikke er italienske statsborgere, har ikke mulighet til å delta ved valg, og dette bidrar til at valgdeltakelsen fra denne delen av den italienske befolkningen ikke er særlig høy.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Hevder Ruspini, 2005, s.7

<sup>80</sup> Hovedpunkter hentet fra Ruspini, 2005

**2004: Grunnlovstraktaten og Haag-Programmet:** I 2004 ble medlemslandene i EU enige om en Grunnlovstraktat, som skal være en forenkling av EUs regelverk, og som skal erstatte de tidligere traktatene. Dette vil gjelde Roma-traktaten fra 1957, Den Europeiske Enhetsakten fra 1987, Maastricht- traktaten fra 1993, Amsterdam-traktaten fra 1999 og Nice- traktaten fra 2003.

Forslaget til Grunnlov skulle ratifiseres av medlemslandene, og etter at viktige land hadde stemt nei til forslaget, ble den videre prosessen bremsset. Fremtiden for Grunnlovstraktaten og EUs retning videre er dermed uviss. Ved en eventuell fremtidig ratifisering, vil antakelig organiseringen av immigrasjonspolitikken kunne endre seg fra dagens utgangspunkt.

4.november 2004 ble det såkalte Haag-programmet vedtatt av Ministerrådet. Målet med dette var å forsterke den europeiske unionen som et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Det setter prioriteringer for perioden 2005- 2010, og skal blant annet vedrøre områder som grunnleggende rettigheter og unionsborgerskap, asyl og innvandring, integrasjon, forvaltning av grensene, forebygging og bekjempelse av terrorisme og organisert kriminalitet, sivil- og strafferettslig samarbeid og politisamarbeid.. Det skal etableres en handlingsplan med forslag til konkrete tiltak, og det skal føres en årlig resultattavle.

Rådet har i tillegg vedtatt et direktiv om minimumsstandarder for de betingelser som tredjelandsborgere skal oppfylle for å kunne oppnå flyktningstatus, og man oppnådde enighet om minimumsstandarder for prosedyrer i medlemsstatene for tildeling og fratakelse av flyktningstatus. Dette regnes for den første delen av et felles europeisk asylsystem. Den andre delen av dette systemet består i en felles asylprosedyre og en ensartet status som gjelder i hele EU for dem som innvilges asyl. Dette er per dags dato ikke iverksatt.

Haag- Programmets hensikt er å videreføre et felles europeisk asylsystem, og er en videreføring av Tampere-Programmet. Det er første fase i en prosess som skal overvåke etableringen av felles asylprosedyrer og enhetlig status for de som får

---

innvilget asyl eller subsidiær beskyttelse. Man ønsker å definere strukturer for å hjelpe medlemslandene i å få til en enhetlig prosedyre, standardisere informasjon om opprinnelsesland og å hjelpe til i saker der press oppstår som resultat av faktorer som geografisk plassering. Denne prosessen skal resultere i opprettelsen av et Europeisk Support Kontor, som skal ha oversikt over all form for samarbeid mellom medlemsland på området for et felles europeisk asyl system.

Haag-Programmet vier også en del oppmerksomhet til den eksterne dimensjonen ved asyl. En viktig del av denne prosessen er de såkalte Regionale Beskyttelsesprogrammene, som i første omgang skulle gi direkte hjelp til flyktingene, samtidig som de skal arbeide for en bedring av menneskerettighetssituasjonen i den nasjonen de har søkt opphold i. Dermed vil man forhåpentligvis redusere immigrasjonspresset på EU.

Det er fire lovinstrumenter som skal hjelpe til i denne samarbeidsprosessen. Den første er Dublin-reguleringen – som gir klare regler for hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. Slik skal man unngå at en person søker i flere land. Dernest er det Direktiv for Mottakelsesforhold, hvor man sikrer en minimumsstandard for mottakelse av asylsøkere. Et tredje Direktiv er for Kvalifisering, det vil si klare kriterier for hvilke elementer som gjør at man har krav på flyktningsstatus, eller annen beskyttelse. Det siste er et Direktiv for asylprosedyrer som skal sørge for at alle møter sammen minimumsstandarder i det første steget i behandlingen av en søknad. Opprettelsen av The European Refugee Fund skal vise solidaritet mellom medlemslandene og skal skape en viss balanse i den anstrengelse de legger i det å motta asylsøkere, flyktinger og andre på flyttefot.

**2005:** Det er for tiden tre sentrale begrensninger for Italia i Europa. Den første er den økende styrken i Tysklands posisjon som setter søkelyset på Italias svekkede posisjon. Så er det de interne problemer i forholdet mellom nord og sør i Italia som forhindrer den politiske elite i å vie utenrikspolitikken større oppmerksomhet. Dessuten er tilstedeværelsen av underliggende samfunnsmessige begrensninger, som for eksempel den politiske holdningen til den Katolske Kirke, og innflytelsesrike katolske sektorer

---

viktig. Ferraris uttrykker Europas betydning for Italia så sterkt: "Through Europe and the decisions taken in the framework of the Community institutions Italy is able and willing to be herself."<sup>81</sup>

**Partistandpunkter på immigrasjon i Italia per 2005:** De ulike politiske partienes holdninger til dette politiske området er til dels lunken. Det er ikke noe prioritert område hvis man tar utgangspunkt i partiprogrammene før valget i april 2006. Det var generelt sett lagt liten vekt på utenrikspolitikk og emner som immigrasjon. Slik sett stemmer altså utsagn om Italias enighet på det utenrikspolitiske område, hvis man ser på immigrasjonspolitikk som en del av dette. Hvis man derimot ser på det som innenrikspolitikk, kan denne tausheten også være et tegn på at majoriteten har et syn på dette som stemmer overens med høyrepartienes syn, og at de andre partiene derfor velger å holde en lav profil på området for ikke å skremme bort potensielle velgere. For å se litt mer på den offentlige opinion har jeg vurdert ulike politiske programmer før valget i april 2006. Grunnlaget for utvalget fant jeg på hjemmesidene til il Senato della Repubblica og til la Camera dei Deputati.<sup>82</sup> Ut i fra disse listene tok jeg for meg de største partiene. Jeg bestemte meg for å se på de partiene jeg hadde vurdert i forhold til EU lojalitet tidligere, Lega Nord-Movimento per l'Autonomia, Alleanza Nazionale og Forza Italia på høyresiden. Så vurderte jeg l'Unione, koalisjonen av sentrum-venstre partier under ledelse av Romano Prodi, som til slutt gikk seirende ut av valget.

I regjeringsprogrammet til l'Unione, "Per il bene dell'Italia", nevnes det hvilke lovpålagte rettigheter utenlandske borgere i Italia har, "I diritti dei cittadini stranieri". Her understreker man at utenlandske borgere som oppholder seg i Italia skal ha rettigheter på tre plan: For det første religionsfrihet – så lenge det ikke kommer i

---

<sup>81</sup> Ferraris, Kapittel 6 i Francioni, 1992

<sup>82</sup> <http://www.senato.it/leg/15/Elettorale/riepilogo.htm>,  
[http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/nominativo\\_ListaRiepilogo....](http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/nominativo_ListaRiepilogo....),  
[http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/NeoRielRiepilogo\\_vai.asp?...](http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/NeoRielRiepilogo_vai.asp?...)



---

konflikt med italiensk lovgivning. For det andre reformer når det gjelder statsborgerskap og politiske rettigheter. Man ønsker å redusere lengden på den perioden man må oppholde seg i landet for å kunne oppnå italiensk statsborgerskap. Man foreslår også at immigranter etter noen års legalt opphold kan få politiske rettigheter ved valg, og at dette også skal gjelde på EU nivå. For det tredje gir de sin tilslutning til en helhetlig lov om retten til asyl.

Avsnittet om migranter og nye italienere (*Migranti e nuovi italiani*) er det som mest spesifikt tar for seg problemstillingen som omhandles i denne oppgaven. For det første går de inn for en styrt immigrasjon. De regner med at den legale immigrasjonsgruppen i Italia er på 4.8 % av den totale befolkningen, den illegale kommer i tillegg. Den legale immigrasjonsbefolkningen er en verdifull ressurs, og de er allerede en del av befolkningen i landet. Man hevder at de politikerne som styrte landet frem til valget i april 2006, har valgt å overse realiteten i den endringen som har forekommet. De kritiserer Bossi-Fini loven, og hevder at de ønsker å nullstille seg. De skriver: "Per costruire una nuova società europea e migliorare la nostra stessa democrazia dovremo accettare l'idea di un'identità in divenire."<sup>83</sup> For å skape et nytt europeisk samfunn og for å forbedre eget demokrati, er det nødvendig å akseptere at egen identitet er under stadig utvikling (min oversettelse). Man ønsker for det andre å styre immigrasjon sammen med Europa og sammen med verdenssamfunnet: Man fremhever at forvaltningen av migrasjonsstrømmene i verden må taes tak i av et samlet verdenssamfunn, av både avsenderland og mottakerland, og av transittland, det kan ikke løses av enkeltland alene. Det fremheves også hvordan immigrasjonspolitikken i Europa er nært knyttet sammen med utvidelsen av EU og med deres internasjonale forbindelser. De vektlegger enigheten som ble oppnådd i Tampere. For det tredje ønsker de å gi rom for legale måter å immigrere på. Hovedstandpunktet er at immigranter er enkeltpersoner med individuelle rettighet, noe som gjør at man ikke kan ha en immigrasjonspolitikk som fokuserer kun på økonomiske og sosiale rettigheter, og som i prosessen overser subjektivitet og immigrantenes rettigheter. De mener Bossi-Fini loven har oversett

---

<sup>83</sup> "Per il bene dell'Italia" side 250

immigrantenes individualitet, og at den har skapt et rigid system av kvoter som holder immigrantene i stadig usikkerhet. Den viktigste effekten av denne loven har vært at man har dirigert migrasjonsstrømmene i retning av illegal entré, ulovlig opphold og en økning i irregulære immigrasjonsstrømmer. På denne måten mener man å ha mistet muligheten til å kjenne til, og kontrollere de som kommer

De fremhever også retten til asyl. Den italienske konstitusjonen og de internasjonale avtaler de har gitt sin tilslutning til, gir en bred adgang til asyl etter visse kriterier. Likevel mener alliansen at disse rettighetene har vist seg å være nokså uanvendelige, selv om de ikke direkte er misbrukt. De mener lovgivningen som finnes i Italia i dag gir stort rom for illegal praksis på området. De foreslår derfor en sammenhengende lovtekst som har artikkel 10 i Konstitusjonen som grunnlag. De mener det må etableres rutiner for bedre å identifisere søkere, og for lettere å skille mellom asylsøkere og immigranter med økonomiske motiver. Asylsøkerprosessen må etableres med prosedyrer som sørger for at søkeres rettigheter blir ivaretatt, og at de får tilgang til juridisk assistanse i denne prosessen. Denne prosessen må også respektere det internasjonale prinsippet om *non-refoulement*.

Lega Nord – Movimento per l'Autonomia er et høyrepopulistisk parti som gikk i regjering sammen med Forza Italia i 1994. I valgprogrammet for 2006 betoner de sterkt at verden og Italia er i endring, særlig etter 11.september, og at kampen mot terrorismen må vektlegges. De bruker først en del plass på å fortelle hva regjeringen Berlusconi har utrettet, og blant de 36 store reformene de hevder denne regjeringen har gjennomført, nevnes som nummer 10: *Reforma della disciplina sull'immigrazione* – reformer innenfor området immigrasjon. De nevner ikke hva de ulike reformene har gått ut på, men i tilfellet immigrasjon, er det naturlig å tro at de tenker på innføringen av Bossi-Fini loven. De hevder at for fremtiden vil det i tillegg til deres hovedanliggende *Frihet*, også være av største viktighet å beskytte *Identiteten*. De fremhever at de som kommer til Italia må respektere italiensk sivilisasjon. Deres program for neste periode omhandler immigrasjon kun en gang, under punktet helse. Der sier de at de skal sørge for prevensjon til ungdom og immigranter.

---

Forza Italia ble i 1994 dannet av mediemagnaten og forretningsmannen Silvio Berlusconi. Han dannet partiet mye for å forhindre at venstresiden skulle ta over regjeringsmakten etter at de gamle partiene hadde brutt sammen som følge av ulike korrupsjons- og kriminalitetsskandaler. Når det gjelder omtale av immigrasjon - og asylpolitikk er det svært sparsomt. Det dreier seg om til sammen tre linjer under punktet "Il dialogo tra le civiltà: rispetto reciproco": dialog mellom sivilisasjoner: gjensidig respekt". Her fremhever de viktigheten av å elske eget land, språk og kultur for å kunne bry seg om og ha respekt og toleranse for andre. Deres politikk på området bygger på den vurdering at i møte med de massive immigrasjonsstrømmene er det viktig og nødvendig å ta i mot de som kommer i håp om en bedre fremtid på en hyggelig måte, men like viktig er det at de respekterer italiensk kultur, religion, tradisjoner og lover(min oversettelse).<sup>84</sup>

Alleanza Nazionale ledes av Gianfranco Fini, og de står også for tradisjonelle høyrepopulistiske verdier. Det har vist seg svært vanskelig å få tak i noe konkret partiprogram, det er vanskelig å finne på nettet, og de har ikke besvart e-post med forespørsel om et trykt eksemplar eller internett-link til programmet. På hjemmesiden deres finnes lite om EU, immigrasjon og asyl. De er opptatt av det internasjonale systemet, på den måten at det vektlegges å finne en løsning slik at Italia kan konkurrere med de ny-industrialiserte delene av verden, og de er opptatt av kampen mot terror. I den grad immigrasjon og asyl nevnes, gjøres det i en videosnutt som reklamerer for programmet deres før valget i april. Det som nevnes der er rett og slett kampen mot illegal immigrasjon som en viktig del av samfunnsstyret i Italia fremover. I Finis avslutningstale på Programkonferansen til Alleanza Nazionale i februar 2006 lette jeg etter omtale av de to områdene som er av interesse for denne oppgave. Når det gjelder immigrasjons- og asylpolitikk var det også her relativt lite. De fremhever plikten til å lære seg språket, kulturen og lover og regler. De fremhever immigrantens ansvar for å bli integrert i det italienske samfunnet. "Coherency says that even in the immigration drama one has to continue on the road already embarked upon, not only is strictness needed but also a policy of

---

<sup>84</sup> Carta dei Valori, Forza Italia, 2004, side 36

acceptance and solidarity in the face of those who come to us. It's clear that whoever claims a right must also respect the duties.”<sup>85</sup> I talen framhever han loven som bærer hans navn, nemlig Fini-Bossi loven og mener Europa bør se til Italia, fordi deres modell i for immigrasjon er en suksess.

### **2.3.1 Kritikk av italiensk og europeisk immigrasjonspolitik:**

Fordi italienske styresmakter gir begrenset innsyn i praktiske implikasjoner av italiensk immigrasjonspolitik, kan man se på ulike Amnesty-rapporter om Italia og deres behandling av immigranter. De har ved flere anledninger forsøkt å undersøke det italienske systemet for mottakelse av immigranter, både legale og illegale, men har møtt store vansker i dette arbeidet. Det har vist seg vanskelig å få adgang til de fasilitetene hvor man holder immigranter i påvente av behandling av saken deres, og det finnes ikke noe overordnet uavhengig overvåkingsorgan som følger med på hva slags forhold disse lever under, og hva slags behandling de utsettes for. Det finnes ingen overvåking av at sentrale menneskerettigheter overholdes i behandlingen av søknad om opphold i Italia. I tillegg til dette viser det seg vanskelig for advokater å komme i kontakt med sine klienter i de såkalte ”detention centers”. Amnesty hevder at UNHCR ikke får tillatelse av italienske myndigheter til å besøke detention centers i de periodene hvor man har stor pågang av illegale immigranter av sikkerhetsgrunner, mens Libyske myndigheter i mars 2005 fikk tilgang til utlendinger på Lampedusa. Man brøt dermed konfidensialiteten til Libyere og ikke-Libyere som muligens ville søke rettmessig om asyl i Italia.<sup>86</sup> Lampedusa er en av de destinasjoner i Italia som er det første møtet med Italia og Europa. Stedet har blitt kjent gjennom sterk media eksponering de siste årene, og tar i mot svært mange illegale immigranter. Den informasjonen man mottar når man ankommer stedet er som følger(oversatt fra italiensk av AI):”Dear guests, you are now in the First Reception Centre of Lampedusa(Italy). You shall remain here until you are transferred to another centre to be properly identified, where you will have the

---

<sup>85</sup> Fini's tale til programkonferansen i februar 2006, side 6

<sup>86</sup> <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300082005>, “Italy: Lampedusa , the island of Europe’s forgotten promises”

---

opportunity to explain the reason for your arrival in Italy. During your stay here, you will receive primary medical assistance and a barber is at your disposal. To respect those who will arrive in this centre after you, please take care of all supplies and structures you use. To preserve your health and that of others, wash yourself and keep your clothes clean. We ask you to be patient, to respect and collaborate with the personnel working for you through-out your stay. For further assistance or information, please contact a staff member dressed in yellow and sky-blue.”<sup>87</sup>

Det såes tvil i flere rapporter fra AI, om hvorvidt det er mulig å identifisere flere hundre illegale immigranter i løpet av noen få timer. Mange av disse kommer fra steder hvor det må kunne sies å være vanskelig å få bekreftet identiteten til egne innbyggere. Man er faktisk så sikre på identiteten at man etter kort tid sender disse ut av landet, og det gjør det også tvilsomt om immigrantenes ankemuligheter ivaretaes.

I tillegg til dette hevder AI at Italia praktiserer flere ting som strider mot sentrale internasjonale konvensjoner som de har ratifisert. Blant annet at egyptiske statsborgere ikke har rett til asyl i Italia, og som et direkte resultat av dette nektes adgang til hele asylsøkningsprosedyren. Dette er diskriminering av disse menneskene på grunn av deres opprinnelsesland, og skal ikke forekomme. Heller ikke har man i følge internasjonale konvensjoner mulighet til å kollektivt utvise ikke-italienske borgere, noe italienske myndigheter har gjort.

Man har satt svært mange(over tusen) immigranter på chartrede eller militære fly med destinasjon Libya – et land som er kjent for ikke å respektere flyktningers rettigheter, og som ikke har oppfylt sine internasjonale forpliktelser om ikke å sende noen tilbake til land hvor de kan risikere brudd på menneskerettigheter. AI hevder at på tross av stadig sterkere kritikk av de italienske myndigheter på dette området, så fortsetter de sin praksis, og AI sier det meget klart i avslutningsavsnittet i denne korte rapporten:

”Lampedusa stands as a blight on Europe – an outpost of the European Union where normal rules do not apply. Increasingly, governments around the world appear to be adopting an “out of sight, out of mind” approach to these kinds of outposts – whether in the Australian desert, a military base on Cuba or small islands across the Mediterranean Sea. This situation cannot be allowed to continue – international law and obligations based on treaties which governments have voluntarily signed should be respected. Persons arriving in Lampedusa should

---

<sup>87</sup> <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300082005>, “Italy: Lampedusa, the island of Europe’s forgotten promises”

be able to enjoy their human rights, including the right to seek asylum, under commitments made by the Italian government.”<sup>88</sup>

Italiensk lovgivning på dette området har stadig blitt kritisert for å være på den ene siden rett og slett mangelfull, og på den annen side å ikke ta nok hensyn til menneskerettigheter og internasjonale avtaler på området. I en rapport fra AI i desember 2004 sier organisasjonen helt klart at ”There was still no specific and comprehensive law on asylum. The protection for asylum-seekers offered under certain provisions of immigration legislation (the so-called Bossi-Fini law 189/2002), the implementing legislation of which was not published until December, did not guarantee access to a fair and impartial individual asylum determination procedure.”<sup>89</sup>

I Bretherton og Voglers bok nevnes det at summen av den politikken i EU som ble ført på området immigrasjon nesten kun fokuserte på "restrictive measures". Det foregår etter forfatterens mening en negativ stereotypi av immigrasjon og asylsøkere, og en stadig sterkere begrensning på området innefor EU. De hevder likevel at Amsterdam traktaten 's flytting av ansvaret for dette området til Treaty establishing the European Community (TEC), der visa, asyl, og immigrasjonspolitik ble behandlet sammen med prinsippet om fri flyt av personer innefor Schengen området, er et forsøk på å demme opp for denne negative holdningen. Pilar III skulle etter dette kun brukes for å få bukt med organisert kriminalitet.<sup>90</sup>

Systemet med å bøtelegge transport som tar med seg passasjerer uten gyldig dokumentasjon inn i Schengen området, kan være i strid med FNs konvensjon om flyktninger og asylsøkere. Dette fordi det kan være en restriksjon på menneskers frie rett til å søke asyl. Dermed skaper dette en hindring på veien mot asyl for mennesker som virkelig har behov for dette. Det kan være en hindring for "genuine" asylsøkere, uten riktig dokumentasjon, i å flykte fra livstruende situasjoner. En del humanitære organisasjoner i Europa ser dette som problematisk og har lagt sterkt press på de ulike

---

<sup>88</sup> <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300082005>, "Italy: Lampedusa, the island of Europe's forgotten promises"

<sup>89</sup> <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR010022005>, "Europe and Central Asia – Summary of Amnesty International's Concerns in the Region July-December 2004"

<sup>90</sup> Bretherton og Vogler, 1999, s. 237- 240

medlemslandene i EU for ikke å iverksette slike sanksjoner. Det har blant annet ført til at Frankrike enda ikke har bestemt seg for om de skal innføres. På grunn av dette presset og mangelen på felles innføring av sanksjonene, kan man innenfor Schengen området få to ulike sider, nemlig de som implementerer dem, og de som velger å ikke gjøre det. Sikkert er det i hvert fall at det er nok "et ukoordinert område å løse."<sup>91</sup>

I tillegg kritiseres muligheten for å sende tilbake asylsøkere til trygge tredjeland fordi man ikke har hatt kriterier for hvordan man skal sjekke forholdene i dette tredjelandet før man eventuelt sender noen dit. Man er derfor bekymret for den reelle sikkerheten ved slik utsending, og for ivaretagelsen av menneskerettighetene.

---

<sup>91</sup> Towards a European Migration policy: the Schengen Treaty and the Dublin Convention in theory and practice, punkt4.2, s.18

### 3. Teori

#### 3.1 Valg av teoretisk rammeverk og modeller, introduksjon:

Det empiriske utgangspunktet for oppgaven er utviklingen av en stadig mer restriktiv immigrasjonspolitik i Italia, og samtidig utviklingen i retning av en felles politikk på området for EU. Til grunn for denne utviklingen ligger en stadig økende oppmerksomhet rundt immigrasjonsproblematikken og oppfatningen om et økende immigrasjonspress.

I denne oppgavens case blir spørsmålet man må stille seg, om det er Italia som er ”acting” eller om de blir ”acted upon” når det gjelder utviklingen i italiensk og europeisk immigrasjonspolitik. Utallige studier har vist at begge deler skjer. Dette er et tema innenfor International Relations (IR) som ikke lenger kan besvares med et enten/eller svar, men hvor man må benytte seg av både/og tilnærminger.

Integrasjonsteori er et stort og bredspektret område innenfor IR. Tradisjonelt har man ofte hatt et rasjonalistisk utgangspunkt for analyser innenfor området. Det finnes også mange forsøk på å anvende institusjonalisme som analyseverktøy. Mer konkret er det foretatt mange studier i de senere år, som enten fokuserer på hvordan nasjonale interesser har innflytelse på politikk utformet for eksempel i en organisasjon som EU eller også som fokuserer på europeisering av nasjonal politikk. Hvordan påvirker for eksempel EU den politikken som utformes i et medlemsland, og også hvordan de kan påvirke institusjoner i et land.<sup>92</sup>

Dette er viktige bidrag til forståelsen av det internasjonale samfunnet. Det er likevel åpenbart at de ikke hver for seg dekker hele spekteret av faktorer som spiller en rolle for situasjonen som skal analyseres. Det er klart at man har et behov for en modell

---

<sup>92</sup> Blant annet Rieker, 2005a og 2005b



---

hvor man tar hensyn til flere typer faktorer og flere nivåer. Den fullkomne modell ligger langt unna, men det er viktig og spennende å gjøre et forsøk på å kombinere opprinnelige modeller slik at de er best mulig egnet til generalisering.

Dette var utgangspunktet for min beslutning om å benytte meg av to ulike modeller i analysen. Modellene er begge velkjente og populære innenfor studiet av IR, men ikke så ofte benyttet i samme oppgave. Putnams modell er allment godt kjent, og i tillegg benyttet i min mellomfagsoppgave. Det er en modell som har vist seg velegnet til analyse av forhandlingssituasjoner internasjonalt, og den ligger innenfor rasjonalismen. Spiralmodellen er velkjent innenfor konstruktivismen, og benyttes ofte for å forklare implementering av internasjonale normer i autoritære stater, særlig på menneskerettighetsfeltet.

Putnam er velprøvd på ulike case fra det internasjonale samfunn<sup>93</sup>, og rasjonalismen har lenge vært ledende innenfor de ulike teoretiske tilnærmingene til IR. Dette er altså en solid, velprøvd modell, med røtter i en tradisjonsrik teoretisk retning. I tillegg har den vist seg nyskapende ved at modellen er en av de få hvor man forsøker å flette sammen både nasjonalt og internasjonalt nivå. Slik sett er den betydelig mer kompleks enn mange tilsvarende modeller. Det som er nytt og trendy innenfor IR, som blant annet Checkel kaller det, er Konstruktivismen. Konstruktivister oppfatter at staters identiteter og interesser ikke fullt ut kan forklares med referanse til materielle faktorer alene. Derfor må den sosiale konstruksjonen av disse identitetene og interessene analyseres.<sup>94</sup> Dette perspektivet gjør det interessant å kontrastere en rasjonalismebasert 2-Nivå analyse med en konstruktivistisk Spiralmodellanalyse. I Konstruktivismen legger man vekt på det ikke- materielle, og den konstituerte virkeligheten. Hva vi ser, avhenger av hvordan vi oppfatter det vi ser. Identitet, lojalitet og diskurs er vesentlige

---

<sup>93</sup> For eksempel i "A two-level analysis of Israel's strategy toward peace during the 1990s" av Shlomo Mizrahi, Abraham Mehrez og Arye Naor, "The Prisoner's dilemma as a Two-Level Game: An Experimental Investigation" av Stephan Kroll, John A. List, Charles F. Mason, "The logic of Two-Level Games with endogenous lobbying: The case of international environmental Agreements" av Houda Haffoudhi, "A Two-Level Game Analysis of the Complexities of Interstate Rivalry in the Magreb" av Anouar Boukhars og "Public Opinion in the Israeli-Palestinian Two-Level Game" av Jacob Shamir og Khalil Shikaki.

<sup>94</sup> Fleay, 2005, Kapittel 1

elementer i en konstruktivistisk analyse, og dette gjelder også for Spiralmodellen. Dette er en modell som i utgangspunktet ble konstruert for å belyse innføringen av Menneskerettigheter i autoritære land. I denne oppgaven ønsker jeg å se hvor mye den kan belyse av oppgavens case. En åpenbar konklusjon kommer til å bli at ingen av dem fullt ut belyser den utviklingen som har funnet sted. Dermed blir det interessante om disse to modellene kan benyttes sammen, slik at vi sitter med en modell hvor man både forklarer materielle faktorer og de ikke- materielle faktorene. Kanskje kan det være et bidrag til bedre å forstå det Putnam kaller *the entanglement*<sup>95</sup> av nasjonalt, internasjonalt og transnasjonalt nivå. Kanskje kan man ved å kombinere disse to modellene til en, få et analyseverktøy som fanger opp mer av det komplekse?

Checkel hevder, som allerede nevnt, i flere av sine artikler at konstruktivisme er blitt trendy, ja faktisk så populært at "International Organization erklærte at den rasjonalistisk-konstruktivistiske debatten var den sentrale skillelinjen innenfor disiplinen."<sup>96</sup> I tillegg hevder han at stadig flere debattanter plasserer seg selv i forhold til en konstruktivistisk tilnæringsmåte. På den annen side finner vi rasjonalismen, som lenge har vært den rådende retningen innfor IR. Ved å se på disse i samme oppgave, kan den være et bidrag for videre debatt.

I sin bok stiller Wallace<sup>97</sup> tre spørsmål i forbindelse med utviklingen av det Europa vi ser konturene av i dag, nemlig hvor mange Europa det finnes, hva er spesielt for vesteuropeisk integrasjon, som regnes som en dyp integrasjonsform og hva er rollen til "Europa" innenfor de ulike staters politikk? Alle disse spørsmålene er vesentlige i en videre analyse. Hun er dermed en av de mange som har studert hvordan nasjonal politikk påvirker det internasjonale nivået.

---

<sup>95</sup> Putnam, 1988, s.427

<sup>96</sup> Checkel, 2003, s.1

<sup>97</sup> Wallace, 2001, kapittel 1

---

Funnene i denne oppgaven vil vise at det innefor EU systemet foregår både en *domesticitation* av europeisk politikk, og en *europeanization* av medlemslandenes politikk. For å forstå den videre utviklingen i EU er det viktig å ha kjennskap til hvordan og hvorfor denne sammenfiltringen av nivåer foregår.

### 3.2 Rasjonalismen i IR:

Det legges til grunn at utviklingen av felles politikk på stadig flere områder innenfor EU systemet er et uttrykk for en stigende grad av integrasjon innenfor EU.

Immigrasjonspolitikken blir regnet som et såpass sensitivt område at man har nølt med å gi overnasjonale organer ansvaret for dette. I det lengste vil mange av aktørene beholde kontrollen over dette området i de nasjonale beslutningsorganer. Nå har man vedtatt en rekke felles retningslinjer innenfor områdene immigrasjon og asyl. EU skal bestemme retningslinjer og felles tilnæringsstrategier mens de enkelte land skal stå for håndhevelsen av denne felles tilnærmingen, og dessuten fortsatt avgjøre antallet immigranter man vil tillate.<sup>98</sup> Likevel viser dette at integrasjonsprosessen i EU har tatt et steg videre.

Integrasjonsteori kan regnes som en egen retning innenfor IR, men det kan også være del av ulike teoretiske tilnærminger til internasjonale forhold. I denne oppgaven vektlegges det siste, nemlig hvordan rasjonalister og konstruktivister ser på regional integrasjon. Når denne generelle delen er avsluttet, gjennomgår jeg mer detaljert Putnams To-Nivå modell.

Rasjonalismens syn på internasjonale forhold bygger på tre antakelser om det internasjonale system, nemlig at det er anarkistisk, konfliktfylt, og at makt til enhver tid er ulikt fordelt. I tillegg opererer man med begrepet "rasjonelle enhetlige aktører", hvor man forholder seg til staten uten hensyn til de ulike interessegrupperinger innenfor dens grenser. Man ser for seg at den politikk som utformes er valgt av

---

<sup>98</sup> Understrekes av blant annet Frattini i flere av hans taler, som 2005a, s.4

regjeringen for å maksimere egen situasjon.<sup>99</sup> Rasjonalismen har et "innside" og et "utside" perspektiv. Innenfor staten oppfattes det som om det hersker sosial orden, fred og utvikling, mens det utenfor staten råder anarki, uorden og ufred. Det eksisterer en frykt blant aktørene, fordi noen land kan fremme sine interesser på andres bekostning. Stater i dette systemet er først og fremst kostnadsorienterte og opptatt av fred og sikkerhet. Man hevder at internasjonale institusjoner bare i marginal grad kan påvirke det internasjonale systemet.

Den rasjonelle beslutningsmodellen bygger på stater som enhetlige aktører som først klart definerer problemet, så klargjør målene, deretter bestemmer de politiske alternativene, analyserer kostnader og fordeler ved alternativene og så bestemmer seg for det alternativet som produserer det beste utfallet til minst mulig kostnader.<sup>100</sup>

Mingst hevder i sin bok at denne retningen er et godt alternativ hvis statsledere i en krisetid må foreta hurtige avgjørelser og må forsøke å forstå motparten uten å ha særlig god kjennskap til den. I det hele tatt er denne tilnærmingen nyttig når man ikke kjenner motpartens preferanser.<sup>101</sup>

**Svakheter ved rasjonalismetilnærming i IR:** Rasjonalismen har vært, og er fortsatt en dominerende teoriretning når det er snakk om feltet IR. Det er likevel kommet frem en del svakheter ved den, som gjør det naturlig å se andre steder for å finne ut om det finnes bedre eller mer utfyllende bidrag.

I Buzan og Little's bok listes det opp fem svakheter ved tradisjonell IR-tilnærming, nemlig Presentism(det at man fokuserer for mye på den situasjonen som er her og nå), Ahistoricism(at man ikke ser situasjonen i et historisk perspektiv), Eurocentrism(at man vurderer situasjoner ut fra tilstanden i Europa), Anarchophilia(at man er overbevist om at det internasjonale system er anarkisk) og State-Centrism(man basere

---

<sup>99</sup> Mingst, 2004, Kapittel 5

<sup>100</sup>Mingst, 2004, kapittel 5, s.123

<sup>101</sup>Mingst, 2004, kapittel 5, s.123

---

all analyse på stater som aktører).<sup>102</sup> Disse svakhetene er fremtredende i utviklingen som har foregått etter avviklingen av Den Kalde Krigen. Det er derfor nødvendig å ta i bruk andre teoretiske retninger også, for å forsøke å forklare den kompleksiteten som finnes innenfor det internasjonale systemet i dag.

### 3.2.1 Putnam's to-nivå-modell<sup>103</sup>:

**Generelt om 2-Nivå modellen:** Denne modellen ble utviklet for å bedre kunne forklare sammenfiltringen av innenrikspolitikk og internasjonal politikk. Den er ment å skulle systematisere det komplekse i et spill hvor man tar to nivåer i betraktning. Man konsentrerer seg ikke kun om innenrikspolitikk, eller dennes påvirkning på internasjonale forhandlinger, en slags *domesticitation* av EUs politikk. Ei heller ser man kun på EUs påvirkning av nasjonal politikk, *europeanization*, men man ser på det som en toveis påvirkning. Putnam sier selv at det er nytteløst å stille spørsmålet om nasjonal politikk avgjør i internasjonale forhold eller omvendt. Det er viktigere å stille spørsmålene Når? Og Hvordan?<sup>104</sup> I modellen er det lagt opp til at nasjonale grupper og velgermasser er de som har det avgjørende ordet, og som skal ratifisere avtaler og traktater til slutt. I tillegg er de avgjørende for hva slags forhandlingsrom sjefsforhandleren disponerer, som igjen er avgjørende for hva slags tentative avtaler man kan oppnå på nivå I.

Man ser for seg et nivå, Nivå I, hvor sjefsforhandlerne – det vil si medlemslandenes representanter – treffes og forhandler om en avtale på et gitt politisk område. Dette kalles gjerne forhandlingsfasen. I et slikt spill er det en forutsetning at spillets regler og deltakere er kjent på forhånd. Slik er det ikke alltid. Ting kan endres underveis, og

---

<sup>102</sup> Buzan og Little, 2000, Kapittel 1

<sup>103</sup> Den generelle informasjonen om denne modellen er hentet fra Putnam, 1988

<sup>104</sup> Putnam, 1988, s.428

kanskje er aktørene også interessert i at ikke alt skal være kjent. Det kan være en forhandlingsfordel å ha noen kort å trekke ut av ermet i avgjørende faser.<sup>105</sup>

Når man har oppnådd en tentativ avtale på Nivå I, skal denne ratifiseres på Nivå II, det vil si det nasjonale plan. Her er det velgermassen som skal si sin mening om det resultatet som er oppnådd. Dette kan skje enten ved formell avstemning, eller ved at man sjekker ut oppslutningen om en avtale mer uformelt. Selv om en regjering har fullmakter til å inngå svært mange avtaler uten formelt å legge dem ut til avstemning blant velgerne, vil det være en risikofylt manøver å trumfe gjennom avtaler internasjonalt som ikke har støtte hjemme. Dette vil de kunne bli hardt straffet for når de neste gang må søke formell støtte i befolkningen, for eksempel i valg.

På Nivå II må forhandlerne koordinere de ulike nasjonale holdningene for å oppnå et samlet nasjonalt standpunkt som kan tjene som referanse i internasjonale forhandlinger på Nivå I<sup>106</sup>

I modellen legges forhandlinger om en tentativ avtale på Nivå I frem som første fase i en slik prosess, men så enkelt er det sjeldent.<sup>107</sup> En sjefsforhandler vil ha med seg en del bagasje når spillet begynner. Antakelig har han med seg instruksjer fra sin oppdragsgiver, ofte regjeringen i dette tilfellet, og han vil ha med seg noe kunnskap om velgermassens oppfatning om temaet. Det har antakelig foregått sonderinger på Nivå II for å kartlegge hva slags spillerom man har på Nivå I, og det er helt klart at kunnskap om forventninger på Nivå II vil påvirke forhandlingene på Nivå I. I enkelte tilfeller kan denne forventningseffekten føre til at forhandlingene på Nivå I stopper helt opp uten at noen formelle handlinger er foretatt på Nivå II. Hvis sjefsforhandleren ser for seg at aktuelle resultater av en slik prosess vil være helt uakseptabelt for de involvert på hjemmeplan, kan dette sette en stopper for forhandlingene før de er

---

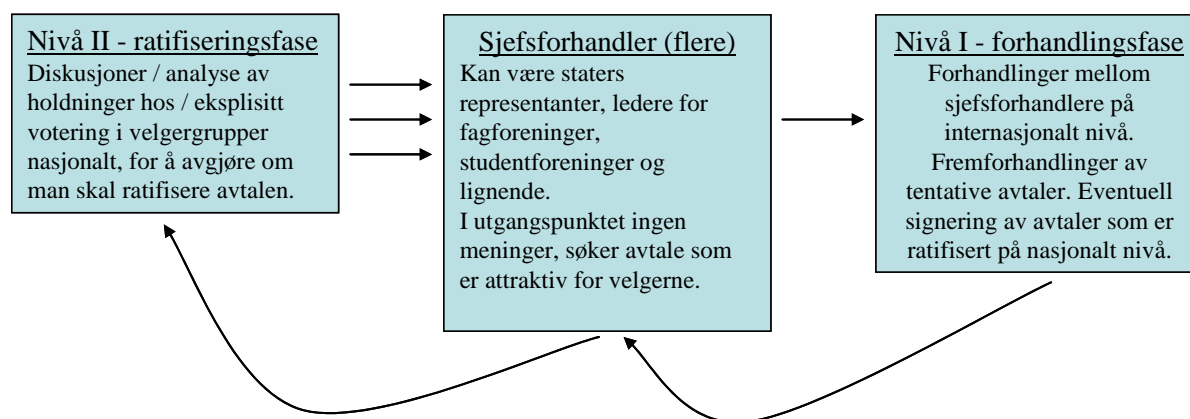
<sup>105</sup> Putnam, 1988, s.452-453

<sup>106</sup> Frennhoff Larsen, 2004, punkt 3.1.

<sup>107</sup> Putnam, 1988, s.435-437

kommet så langt at en avtale skal ratifiseres. Derfor blir denne forventningseffekten av stor betydning i To – Nivå modellen. Det er også klart at det for sjefsforhandleren vil være mer gunstig å si hjemme at den avtalen man kunne få ikke var akseptabelt, derfor satte man ned foten, heller enn at man kommer hjem med en avtale som blir avvist.<sup>108</sup>

Nettopp det poenget at alle avtaler på Nivå I må ratifiseres på den ene eller den andre måten på Nivå II er det teoretiske bånd mellom de to nivåene.<sup>109</sup> Kanskje kan det i enkelte tilfeller være nok å få tilslutning fra den delen av befolkningen som blir berørt av den avtalen man forsøker å komme frem til.



*Modell 1: Putnams to-nivå-modell*

Jeg vil senere argumentere for at Spiralmodellen også kan brukes på analyse av demokratiske stater. Trumbore og Boyer argumenterer i sin artikkel for at Putnams To-Nivå modell gjerne kan benyttes for å analysere forhandlingssituasjoner hvor enkelte av deltakerne representerer autoritære stater.<sup>110</sup> Hvis dette stemmer, vil det være mulig å benytte begge disse på generelle analyser, og det blir lettere å bruke dem sammen.

<sup>108</sup>Putnam, 1988, s.453

<sup>109</sup> Savage og Weale, 2006

<sup>110</sup>Trumbore og Boyer, 2000

**Sjefsforhandlerens rolle:**<sup>111</sup> Savage og Weale hevder i en artikkel at internasjonale forhandlere har to sett aktører hvis preferanser de må forholde seg til. De må forholde seg til sine forhandlingspartnere på Nivå I, og de må forholde seg til sine nasjonale velgergrupper.<sup>112</sup>

Sjefsforhandlerens rolle i denne modellen er tenkt å skulle være en nøytral aktør, som kun utfører det velgermassen gir han rett til. En forhandler skal maksimere mulighetene for at det nasjonale nivået blir tilfredsstillende, og samtidig begrense konsekvensene av eventuell uønsket utvikling internasjonalt. Dette passer utmerket inn under rasjonalismen. Dette er en ideell fremstilling, i virkeligheten kan ikke sjefsforhandleren sees som en nøytral aktør, hvor man kun utretter det oppdragsgiveren ønsker. Putnam legger derfor frem tre punkter som er med på å motivere sjefsforhandleren i internasjonale forhandlinger.<sup>113</sup> Det er for det første et motiv om å fremme egen posisjon på Nivå II. For det andre kan sjefsforhandleren motiveres av muligheten for å skifte maktbalansen på Nivå II i favør av en politikk han foretrekker av egeninteresse. For det tredje kan han forfølge egen oppfatning av hva som er nasjonale interesser i en internasjonal kontekst. Slik sett blir altså ikke sjefsforhandleren noen nøytral aktør, men en medvirkende årsak til at resultatet blir som det blir.

Det er også slik at en sjefsforhandler sitter i en privilegert posisjon til å vippe et resultat den ene eller den andre veien. Han kan henvende seg til de andre partene på Nivå I, og si at han er nødt til å oppnå et visst resultat for å få avtalen ratifisert hjemme. Han kan hevde at hans forhandlingsposisjon er sterkt avgrenset, at hans hender er bundet.

---

<sup>111</sup>Putnam, 1988, s.456-459

<sup>112</sup>Savage og Weale, 2006, Introduksjon

<sup>113</sup> Putnam, 1988, s.457



---

**Win-set:** Et win-set for en valgkrets på Nivå II er alle avtaler på Nivå I som uten endringer kan få tilslutning i en avstemming på Nivå II.<sup>114</sup> Sjefsforhandleren kan legge frem en situasjon hvor hans medbrakte win-set er svært lite. Et win-set bestemmes av preferanser og koalisjoner på Nivå II, institusjoner på det samme nivået og forhandlerens strategier på Nivå I.<sup>115</sup> Jo mindre kostnadene er ved å ikke oppnå en avtale, jo mindre er win-set'et, det vil si at det man kan gi i forhandlinger er svært lite. Å opprettholde dagens tilstand vil i slike tilfeller vurderes som mindre kostbart.

Størrelsen på win-set'et er også avhengig av størrelsen på isolasjonistiske krefter i det enkelte land kontra størrelsen på gruppen av internasjonister, som antas å være større slik Putnam ser det. Jo større win-set'ene for de ulike forhandlerne i en internasjonal forhandling er, jo større regner man at sannsynligheten for å oppnå en avtale er. I en slik situasjon vil partene ha mer å gå på, og det er derfor større sannsynlighet for at de skal oppnå enighet.<sup>116</sup> Den relative størrelsen på de respektive Nivå II win-set har betydning for fordelingen av felles fordeler ved internasjonale forhandlinger. Jo større et win-set er, jo mer kan en forhandler "dyttes rundt" av de andre forhandlerne, og risikerer at landet han representerer oppnår et uønsket resultat.<sup>117</sup>

Det er av stor interesse for en analyse innenfor IR å vurdere sjefsforhandlerens rolle i prosessen, da dette er den eneste som figurerer på begge nivåer. Dessuten er det interessant å se på win-set for Nivå II, for å se hvordan størrelsen og plasseringen av et slikt påvirker det endelige utfallet.

Ved at en part har et nokså begrenset forhandlingsrom, men likevel innenfor det den andre parten kan akseptere, kan man presse forhandlingsresultatet i ønsket retning, i

---

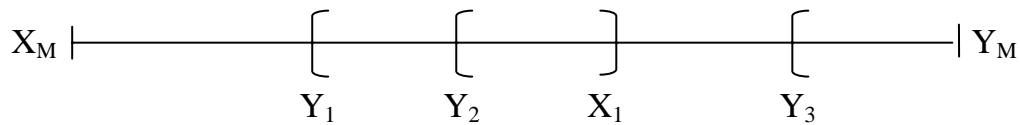
<sup>114</sup> Putnam, 1988, s.437

<sup>115</sup> Putnam, 1988, s.441-452

<sup>116</sup> Putnam, 1988, s.443

<sup>117</sup> Frennhoff Larsen, 2004, punkt 3.1.2.2.

forhold til om forhandlingsrommet var større. Hvis forhandlingsrommet er så begrenset at det ikke ligger i nærheten av de andre partenes forhandlingsrom, vil faren for en ikke-avtale være stor.<sup>118</sup>



Figur 1: Effekter av redusert win-set størrelse<sup>119</sup>

**Det nasjonale nivået:**<sup>120</sup> I modellen til Putnam er dette nivået helt avgjørende i prosessen. Det er her man antar at utgangspunktet for forhandlinger internasjonalt kommer fra, de hjemlige preferansene danner i en eller annen form grunnlaget for forhandlingene. I tillegg, og kanskje viktigst, er det nasjonalt man må få en tentativ avtale ratifisert for at den skal kunne tre i kraft. I tillegg er det også det hensyn å ta, at en sjefsforhandler kan fjernes fra sin posisjon av velgerne på hjemmebane.

Putnam anerkjenner det faktum at stater ikke opptrer som enhetlige aktører, men at sjefsforhandleren ofte bruker vel så mye tid på å forhandle med ulike nasjonale interessegrupperinger som med sine medforhandlere på Nivå I.<sup>121</sup> Dessuten hevder han at utfallet av internasjonale forhandlinger ofte kan forutsees ved at man kjenner til de interne forhandlingene.

**Svakheter ved modellen:** Den mest åpenbare svakheten ved denne modellen, er den som stadig påpekes i rasjonalismen generelt. Det at man ikke ”regner med” ikke-materielle faktorer, gjør at nedslagsfeltet begrenses. Ved å se bort fra faktorer som

<sup>118</sup> Putnam, 1988, s.441

<sup>119</sup> Putnam, 1988, s.441

<sup>120</sup> Putnam, 1988, s.442-448

<sup>121</sup> Putnam, 1988, s.433

---

læringsprosesser, identitet, språk og andre lignende faktorer, er man med på å gjøre analysen mer endimensjonal enn den behøver å være.

Burgess påpeker hvordan EU faktisk også må regnes som et normativt prosjekt. Han viser hvordan det er klare tegn, i skriftlige dokumenter, på at EU lar seg påvirke av normer, identitet og verdier i utviklingen av Unionen. Det går klart frem at EU tar hensyn til verdier både i utformingen av politikk, og de ønsker å ivareta konkrete verdier ved sin eksistens.<sup>122</sup> Ved at dette tillegges stor vekt skriftlig, vil det virke innskrenkende hvis man ikke skal tillegge det noe vekt i analysen av EUs utvikling.

Et annet problem med denne modellen er at den ikke tar nok hensyn til internasjonale påvirkningsmuligheter. Det har gjentatte ganger blitt vist at *europeanization* av nasjonal politikk finner sted. Putnam unnlater å gå inn på at det nasjonale nivå er påvirket av trender og normer på den internasjonale arena. Dette er problematisk i en stadig mer globalisert verden. Selv om det nasjonale nivås avgjørende betydning er en rød tråd i hele 2-Nivå modellen, er det viktig å merke seg at Putnam åpner for at internasjonalt press *kan* ha betydning på nasjonal politikk, og derigjennom internasjonale avtaler. Han skriver at "I noen tilfeller, kanskje ubevisst, gir internasjonalt press "gjenlyd" i nasjonal politikk, tipper den nasjonale balansen, og påvirker slik internasjonale forhandlinger."<sup>123</sup>

Modellen er også mest anvendelig på konkrete forhandlingssituasjoner, og er ikke så passende til å evaluere utvikling over tid, eller den prosessen som foregår utenom konkrete forhandlinger.

### 3.3 Konstruktivismen i IR:

Konstruktivismen kan vanskelig karakteriseres som en enkelt teoretisk retning. Man bør i det minste dele den inn i tre undergrupper. En kan man kalle konvensjonelle

---

<sup>122</sup> Burgess, 2006

<sup>123</sup> Putnam, 1988, s.454

konstruktivister, en annen kan man kalle fortolkende konstruktivister og en tredje kalles ofte kritiske/ radikale konstruktivister. Konvensjonelle konstruktivister er dominerende i USA og undersøker hvordan normer, og i enkelte tilfeller identitet, er med på å skape et politisk resultat. Fortolkende konstruktivisme er mer utbredt i Europa, og tar for seg hvordan språket formidler og skaper sosial realitet. Kritiske/radikale konstruktivister holder fast ved det språklige fokuset, men er særlig opptatt av forskerens egne fordommer og disses påvirkning på de identiteter og den verden han eller hun skal studere.<sup>124</sup>

Felles for konstruktivister er at de ser kunnskap og sosial realitet som en sosial konstruksjon. Disse to punktene danner konstruktivismens felles grunnlag.<sup>125</sup> Med dette menes at ulike kollektive oppfatninger er knyttet til den materielle verden to ganger, en gang som sosial realitet, dernest som vitenskapelig kunnskap.

Konstruktivismen ser på verden som noe som er under utvikling, heller enn noe som er. Konstruktivisme aksepterer at ikke alle utsagn har lik verdi, og at det kun finnes en form for kunnskap.

Konstruktivisme begynte å ta for seg IR i løpet av 1980-tallet, og beskriver den dynamiske og kulturelt baserte forutsetningene for den sosiale verden.<sup>126</sup>

Konstruktivismen ønsker ikke å utfordre vitenskapen, rasjonalismen og modernitet, men søker å forklare *mer* enn det som kan forklares ved hjelp av materielle fakta. De forsøker å gjøre vitenskapen mer forenelig med konstruktivistenes forståelse av sosial realitet. I følge blant annet Adler, er for det første konstruktivismen en metafysisk holdning om realiteten som forskere forsøker å kjenne, og om den kunnskapen de bruker for å tolke realiteten. For det andre er konstruktivisme en sosial teori om den rollen kunnskap og velinformerte/kyndige agenter har i etableringen av sosial realitet.

---

<sup>124</sup> Checkel, 2006

<sup>125</sup> Adler i (Red.)Carlsnaes et.al., 2002, s.3

<sup>126</sup> Adler i Carlsnaes et.al.(Red.), 2002, s.4

---

For det tredje er konstruktivismen innenfor IR et teoretisk og empirisk perspektiv som, ved å bygge på de to andre lagene, opprettholder at IR teori og forskning bør baseres på sunne sosiale ontologiske og epistemologiske funderinger.<sup>127</sup>

I konstruktivismen får ”materielle ressurser kun mening for menneskelige handlinger gjennom strukturer av delt kunnskap som de er lagt inn i.”<sup>128</sup> Dette mener Adler får flere virkninger. For det første består den sosiale verden av intersubjektive forståelser, subjektiv kunnskap og materielle objekter. For det andre, sosiale fakta som er fakta bare via menneskelig enighet og som står for majoriteten av fakta som studeres innenfor IR, er forskjellig fra steiner og blomster fordi deres eksistens avhenger av menneskelig bevissthet og språk. For det tredje, selv om individer bærer med seg kunnskap, ideer og meninger i hodene sine; vet, føler og tenker de kun i kontekst av og med referanse til kollektive eller intersubjektive forståelser, der i blant regler og språk. For det fjerde er de fleste konstruktivister opptatt av at den gjensidige konstitueringen av agenter og strukturer er en del av konstruktivismens ontologi. Konstruktivister er i hovedsak mer opptatt av hvordan ting ble som de ble, enn av hvordan de faktisk er.

Adler mener konstruktivismen bidrar grunnleggende til bedre forståelse av noen konseptuelle byggesteiner i IR teorier, som for eksempel kunnskap, endring, sosial kommunikasjon, rasjonalitet, språk og makt. Dette skjer ved at konstruktivismen ser intersubjektiv kunnskap og ideer som å ha konstituerende effekt på sosial realitet og dets utvikling. Konstruktivister ser endring mindre som endring i posisjonen til materielle ting, og mer som utviklingen av nye konstitutive regler; utvikling og endring av nye sosiale strukturer og agent-relaterte grunnlag for sosiale prosesser. Man antar at kollektiv forståelse varierer med tid og sted, noe som gir sosial kommunikasjon betydning.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Adler i Carlsnaes et.al.(Red.), 2002, s.4

<sup>128</sup> Wendt, 1995:73, gjengitt i Adler, 2002, s.8

<sup>129</sup> Adler i (Red.) Carlsnæs, et.al, 2002

Et utgangspunkt for konstruktivister, som kan føres tilbake til blant annet Ernst Haas, er oppfatningen av *shifting loyalties/ identities*. Man kan ha ulike identiteter uten at de er i konflikt med hverandre. Man kan enten tenke seg ens identiteter som en Babuscka dukke, med flere lag utenpå hverandre, uten at de er i konflikt med hverandre. Adler hevder at IR konstruktivismen har ført til nye og viktige spørsmål om for eksempel identiteters rolle, normer og kausale forståelser i konstitueringen av nasjonale interesser, om institusjonalisering og internasjonal styring, og om sosial konstruksjon av nye territorielle og ikke-territorielle transnasjonale regioner.

Innefor IR bringer Konstruktivismen med seg et fokus på den sosiale konstruksjonen av en stats identiteter og interesser, i tillegg til deres gjensidig konstituerende forhold med internasjonale normer. Spiralmodellen undersøker det konstituerende forholdet mellom internasjonale menneskerettighetsnormer og staters identiteter og interesser.<sup>130</sup> Det hevdes at IR disiplinen har reagert på svært viktige endringer, som nedgangen i suverenitet, økende sosiale og økonomisk viktighet av kunnskap, globalisering, Internett og endringer i natur og miljø. Disse endringene kan sees på som noe som har gjort post-positivistisk tankegangen om at ”vitenskap er ikke uavhengig av dets objekt, men konstruerer det” relevant, og øket Konstruktivsimens popularitet.<sup>131</sup>

### 3.3.1 Spiralmodellen:

Jeg tar utgangspunkt i Risse og Sikkins spiralmodell for å analysere den utviklingen som har funnet sted, både i EU og i Italia. De ser for seg at sosialiseringsprosessen går i faser, hvor man først instrumentelt implementerer normer. Man argumenterer for å fremme instrumentelt definerte interesser. Jo mer man rettferdiggjør sine interesser, jo mer blir man viklet inn i argumentene, og argumentenes logikk tar over. Etter en tid tar en prosess av argumentasjon og overbevisning over. Dette skjer når aktørene utvikler kollektiv forståelse som blir en del av deres identitet, og leder dem til å bestemme

---

<sup>130</sup> Fleay, 2005, Kapittel 1

<sup>131</sup> Delanty, 1997:8, i Adler, 2002, s.6

---

deres interesser. Man begynner altså en instrumentell implementering av normer, og så på et senere tidspunkt, går dette over i læring og en dypere endring i interesser og identitet.<sup>132</sup> Denne prosessen, hvor man internaliserer og implementerer internasjonale normer nasjonalt, forstås av Risse og Sikkink som en sosialiseringsprosess.<sup>133</sup>

De anvender denne modellen på menneskerettighetsspørsmål og ser på hvordan innføringen av menneskerettigheter i land som opprinnelig bryter disse kan skje som et resultat av en overføring av internasjonale normer til det nasjonale plan.<sup>134</sup> I denne oppgaven kommer modellen til å brukes for å teste ut hvordan EU eventuelt klarer å overføre internasjonale normer på området for immigrasjonspolitik, på det nasjonale nivå. Spørsmålet er altså om EU har fått Italia til å endre kurs på området for immigrasjon, og i tilfelle hvordan og hvorfor dette har skjedd.

Det er interessant å se på hva slags forhold som må til for at nasjonale og transnasjonale aktører skal klare å endre de nasjonale strukturene og institusjonene.<sup>135</sup> Modellen skal også belyse hvordan ledende ideer og internasjonale normer påvirker nasjonale institusjonelle endringer, og den presenterer et kausalt argument om effekten av transnasjonale støttenettverk for utbredelse av normer.<sup>136</sup>

Denne tilnærmingen ønsker å vise hvordan ideer og kommunikasjonsprosesser bestemmer hvilke faktorer som blir oppfattet som relevante, og hvordan de påvirker forståelsen av interesser, preferanser og politiske avgjørelser. Man ser det slik at materielle forhold teller gjennom kognitive kommunikasjonsprosesser, hvor aktører forsøker å definere sine identiteter og interesser. Deretter søker de å utvikle felles

---

<sup>132</sup> Rieker, 2005b, s.5-6

<sup>133</sup> Risse, Ropp and Sikkink(ed.), 1999, Kapittel 1, s.5

<sup>134</sup> Risse, Ropp and Sikkink(ed.), 1999, Kapittel 1

<sup>135</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.4

<sup>136</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.4-5

forståelse av situasjonen man er i, og de normer som leder interaksjonen dem i mellom.<sup>137</sup>

Konstruktivistene sier ikke at de kausale pilene går kun en vei, eller at en prosess ufravikelig fører til et spesielt sluttresultat. Prosessen kan på et eller annet tidspunkt i utviklingen treffe på hindringer som gjør at den reverserer, eller det kan vise seg at man ikke er så opptatt av internasjonal anerkjennelse at man føler at en politisk endring er verdt det. I tillegg er det sånn at selv om et land instrumentelt implementerer internasjonale normer, uten å sosialisere dem inn i befolkningen, så setter det i gang en prosess hvor disse blir debattert, og det vil kunne føre til en opptagelse av disse normene i befolkningen selv om statens lederskap i utgangspunktet er motvillige.<sup>138</sup>

Man ser på staten, ikke som en enhetlig aktør, men som sammensatt av ulike institusjoner og individer. Man må derfor ikke bare forstå hvordan ideer blir til normer, men også forsøke å forstå hvordan disse normene faktisk påvirker individuell oppførsel for statlige aktører. Det er en viktig faktor at stater godt kan følge normer, ikke fordi de nødvendigvis er enige i dem, men fordi man ønsker anerkjennelse fra andre. Fleay sier at "...a state's identity and interests are in a mutually constitutive relationship with the international structure within which it is embedded, which means that the state and the international structure constitute each other. Therefore, the constitutive nature of this relationship will necessarily provide restrictions on that state's behaviour."<sup>139</sup>

**Sosialiseringprosessen:** Sosialiseringprosessen defineres av Risse og Sikkink som

"The process by which principled ideas held by individuals become norms in the sense of collective understandings about appropriate behaviour which then lead to changes in identities, interests and behaviour...."

<sup>140</sup> Denne prosessen forutsetter et samfunn. Internasjonalt virker dette bare fornuftig

---

<sup>137</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.7

<sup>138</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed), 1999, s. 9-10

<sup>139</sup> Fleay, 2005, Kapittel 2

<sup>140</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.11



---

innenfor et system som defineres som et samfunn av stater. Risse og Sikkink hevder at siden en stats politiske identitet oppstår, ikke i isolasjon, men i relasjon til og i interaksjon med andre grupper av stater og internasjonale NGO-aktører, kan konseptet sosialisering være nyttig i å forstå hvordan det internasjonale samfunnet overfører normer til enkeltstater.

De tre typene av sosialiseringsprosess i denne modellen, er "processes of adaption and strategic bargaining; processes of moral consciousness-raising, "shaming", argumentation, dialogue and persuasion; processes of institutionalization and habitualization."<sup>141</sup> Disse typene prosesser er stereotypier, og forekommer vanligvis ikke i rendyrket form. Man kan ofte se at de finner sted samtidig. I spiralmodellen er hovedmålet å foreslå en røff rekkefølge for hvilken prosess som kommer først, i midten og sist.

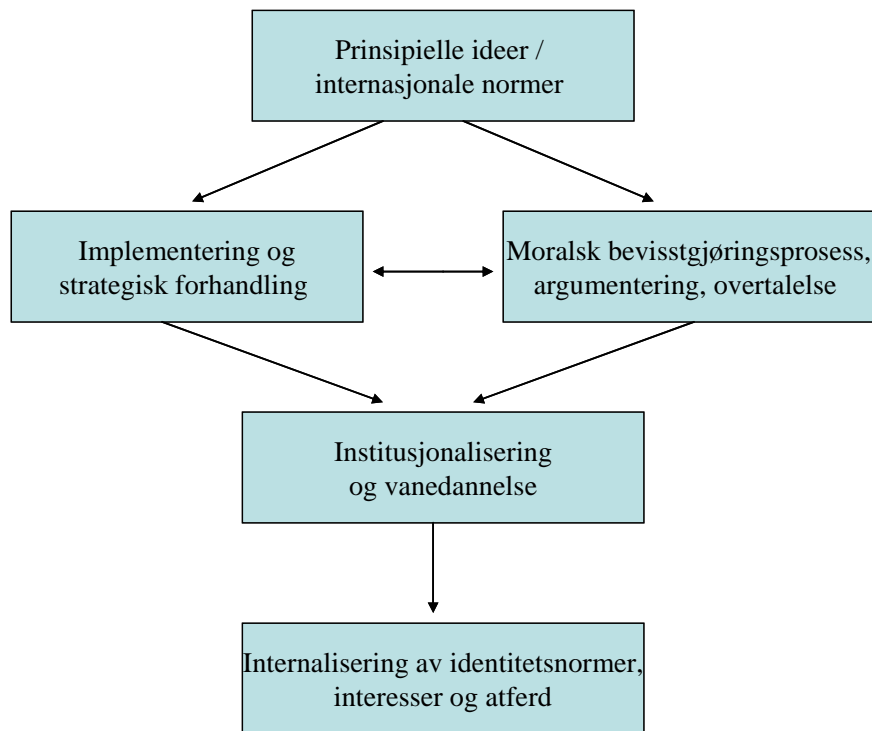
Den første typen sosialiseringsprosess omhandler den instrumentelle tilpassningen til press, både nasjonalt og internasjonalt. Denne tilpasningen kan godt sies å være i tråd med rational choice argumenter om at mennesker er fordelsmaksimerere. Aktører endrer sin oppførsel i denne prosessen for å oppnå sine mål.

Den andre typen sosialiseringsprosess omhandler argumentasjonsdiskurs på Habermas' måte. Man hevder at sosialisering via moralsk diskurs fremhever kommunikasjonsprosessen, argumentasjon og overtalelse, og må skilles fra vanlig, hverdagslig kommunikasjon. Man skiller mellom to typer kommunikativ oppførsel. Den ene fokuserer på bytte av informasjon via verbale ytringer. Den andre utfordrer validitetskravene som er innlagt i disse informasjonene, og det kan dessuten stilles tvil ved validitetskravene ved selve normene. I den virkelige verden er maktforhold og interessebasert argumentasjon sjelden helt ute av bildet, og kommunikasjonsprosesser inneholder ikke alltid utveksling av logiske argumenter. Likevel er overtaleelseslogikken og diskurslogikken grunnleggende forskjellig fra en

---

<sup>141</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed), 1999, s.11

informasjonsutvekslingslogikk basert på fastlagte preferanser, definisjoner av situasjonen og kollektiv identitet.<sup>142</sup>



Modell 2: Sosialiseringsprosess av normer.<sup>143</sup>

Man ser for seg at sosialiseringsprosessen begynner når aktører tilpasser sin atferd med normer, i utgangspunktet av rent instrumentelle grunner. Regjeringer ønsker å forbli ved makten, nasjonale NGO'er søker de mest effektive midlene for å få fart på opposisjonen. Jo mer de "talk the talk", jo mer vikler de seg selv inn i en moralsk diskurs, som de ikke kan unnsnippe i det lange løp. Likevel holder ikke argumentasjonsprosessen for at man skal kunne sosialisere stater inn i normadlydende praksis.<sup>144</sup>

Jo mer en regjering aksepterer normenes validitet og jo mer de engasjerer seg i en dialog om implementeringen av normene, jo mer sannsynlig er det at de

<sup>142</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.12-13

<sup>143</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.12

<sup>144</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.16

---

institusjonaliserer internasjonale normer i nasjonal praksis. Denne typen internalisering må sees på som atskilt fra endringer i individuelle tros- og meningssystemer. Når de tilslutt blir tatt for gitt, er man kommet til slutten av en sosialiseringssprosess. Dette er helt nødvendig for å forsikre seg om deres implementering uavhengig av personlige oppfatninger.<sup>145</sup>

**Spiralmodellens fem faser – tilpasset oppgavens case:** Det gjøres i dette kapittelet et forsøk på å fremstille en universell Spiralmodell som kan benyttes for å belyse alle situasjoner hvor man vil se på hvordan internasjonale normer overføres til det nasjonale plan, og hva slags prosess som inngår i dette. Den vil i analysekapittelet gjøres mer spesifikk, ved å plassere de konkrete hendelser i italiensk og europeisk immigrasjonspolitik inn i modellen. Det gjøres for å analysere hvordan de empiriske funn passer inn.

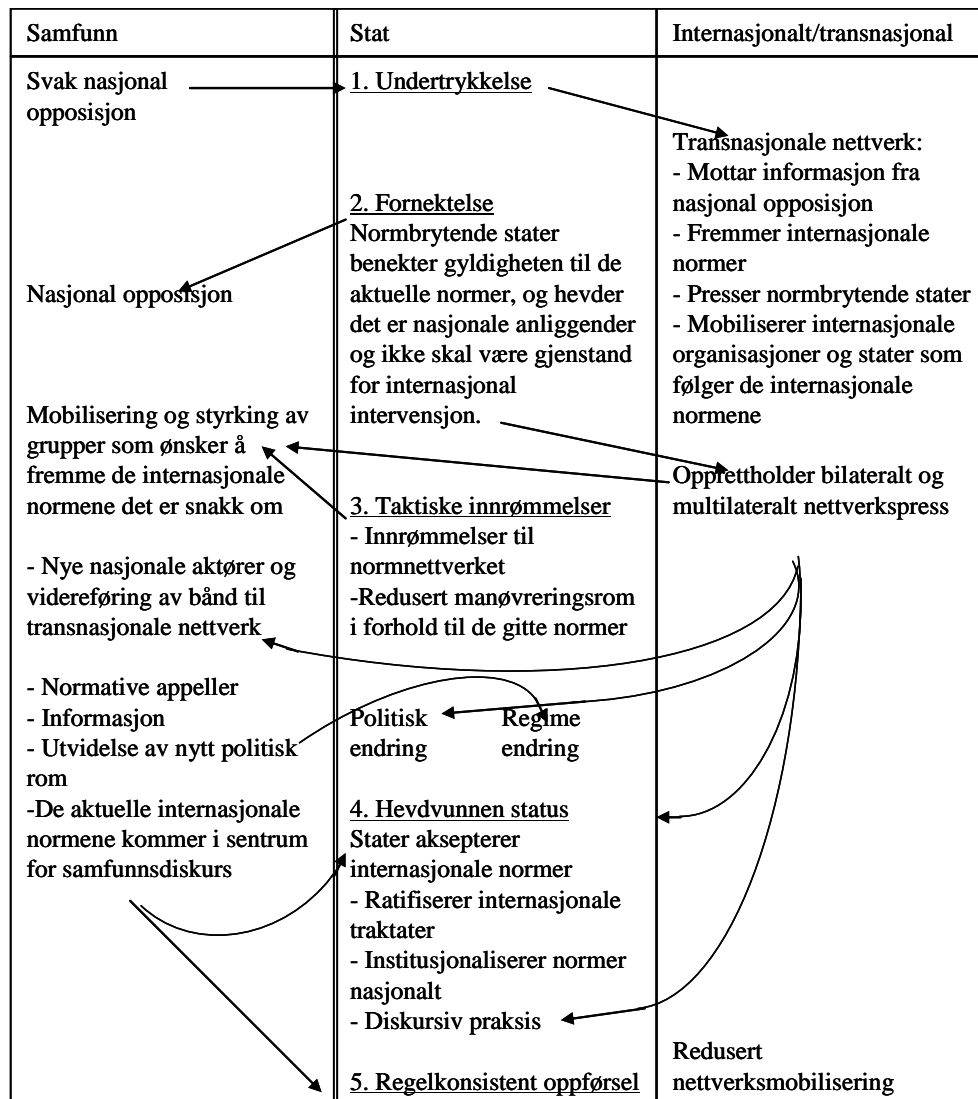
Det vil i denne generelle tilpasningen argumenteres for at den også kan benyttes på ikke- autoritære stater. Dessuten er målet å kunne anvende den på annen tematikk enn menneskerettigheter. Det forsøkes altså å gjøre den mer anvendelig på ulike sett internasjonale normer.

Man ser for seg at hvor lang tid hver fase i en slik prosess vil vare, avhenger av hvor man er i "world time". Dette begrepet brukes for å beskrive hvordan verden er i stadig utvikling, og å forsøke å ta høyde for dette når man skal teste ut en modell. Man kan tenke seg at fornektelsesfasen vil vare lengre i en tid hvor menneskerettighetsnormer ikke er så omtalte, og ikke er en naturlig del av all mellomstatlig aktivitet, enn i en tid hvor internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner får mye spalteplass, og hvor menneskerettighetsbrudd i alle internasjonale fora blir fordømt på det sterkeste.<sup>146</sup> Man ser for seg en modell hvor båndene mellom nasjonalt og internasjonalt nivå har betydning for endringer på nasjonalt nivå.

---

<sup>145</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.17

<sup>146</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.19



Modell 3: Spiralmodellens fem faser – tilpasset oppgavens case.

**I fase 1**, *undertrykkelse* og aktivisering av nettverk<sup>147</sup>, ser man for seg at denne fasen kan vare lenge. Lengden på denne fasen avhenger av ulike faktorer, for eksempel om den saken eller normen det gjelder kommer seg på agendaen til internasjonale støttenettverk, og dermed får en oppmerksomhet nasjonalt og internasjonalt, som gjør at fasens varighet forkortes. Graden av demokrati i et land kan være med på å bestemme hvorvidt en sak kommer på agendaen. I autoritære stater vil man kunne forfølge en annen politikk enn den internasjonale normer tilsier at man skal, nettopp

<sup>147</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.22

---

fordi den politikk man følger faktisk ikke kommer frem i internasjonale fora. Dessuten er en del land mindre opptatt av internasjonalt omdømme, og vil derfor bry seg mindre om hvordan de betraktes i resten av verden, eller av andre medlemmer av en regional organisasjon, som for eksempel EU. Hvis modellen skal kunne brukes mer generelt, også om demokratiske stater, må denne undertrykkelsesfasen betraktes litt annerledes. Det kan betraktes som en del av denne fasen hvis det i et land er ubetydelig offentlig debatt om temaet som skal analyseres. Hvis ingen, eller svært få, i landets elite tar opp temaet til debatt, kan det være en måte å undertrykke debatten på som er svært effektiv. Ved å klassifisere noe som et ikke-tema, slik man i stor grad har gjort i Italia, både med tanke på immigrasjon og utenrikspolitikk generelt, undertrykkes debatt om temaet.

For å bevege seg over i fase to, må landet stilles i internasjonalt søkelys, det må rettes oppmerksomhet mot de normer det enkelte land bryter eller ignorerer.<sup>148</sup> Dette kan fint skje både i autoritære stater og i demokratier, men vil nok ta kortere tid i et demokrati.

**Fase 2** dreier seg om *fornektelse*<sup>149</sup>, hvor det normkrenkende landet settes på den internasjonale agenda, og man øker internasjonal oppmerksomhet rundt landet og deres brudd på internasjonale normer. På dette nivået får man på det nasjonale plan økt informasjon om de spesifikke normene som landet bryter. Denne økende informasjonen fra internasjonale aktører, følges ofte av økende aktivitet blant nasjonale organisasjoner som er opptatt av de spesielle normene. Man ser en lobbyvirksomhet, av alt fra offentlig opinion til politiske styresmakter, og den typen virksomhet involverer ofte en type diskursiv aktivitet som virker moralsk overbevisende. Benektelsen er en del av sosialiseringprosessen fordi at så lenge en stat ser seg nødt til å benekte anklager fremsatt, viser det at en prosess av normsosialisering er underveis. Benektelsesfasen er ikke bare en benektelse av spesifikke anklager, men det er også en benektelse av internasjonale aktørers rett til å

---

<sup>148</sup> Fleay, 2005, Kapittel 2

<sup>149</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.22-24

kritisere interne anliggender. Slik avviser man enkelte ganger kritikken, ikke på bakgrunn av hva den egentlig inneholder, men rett og slett som illegitim. I denne fasen har normbrytende regjeringer fortsatt mange måter å stå i mot internasjonalt press på. Den nasjonale opposisjonen er fortsatt så svak at den ikke så lett klarer å true regimet. Derfor er overgangen til den tredje fasen regnet som den vanskeligste. Denne overgangen er oftest avhengig av styrken og mobiliseringen til de transnasjonale nettverkene, sammen med den normbrytende regjeringens svakhet overfor internasjonalt press. Det er likevel grunn til å anta at den vil gå raskere og lettere i et demokrati hvor nasjonale organisasjoner i mange tilfeller allerede eksisterer. Hvis de ikke gjør det, er organisasjonserfaringen såpass utbredt at man enkelt kan organisere seg.

**Fase tre**, *taktiske innrømmelser*, er en fase hvor de normbrytende land tyr til kosmetiske endringer for å roe opposisjonen, både nasjonalt og internasjonalt.<sup>150</sup> Det viktige i denne fasen er for internasjonale aktører å støtte oppunder sosial mobilisering i mållandet. Hvis man oppnår at mållandet gjør kosmetiske endringer, kan man skifte fokus fra det internasjonale nivå, til det nasjonale. Denne fasen er den mest avgjørende. Det er her det avgjøres om prosessen går fremover mot en opptakelse av internasjonale normer i den nasjonale politikken, eller det kan skje at utviklingen reverseres, og at man ikke oppnår at internasjonale normer implementeres i nasjonal politikk. Hvis prosessen ikke blir satt tilbake, er det sannsynlig at nasjonale krefter blir styrket i denne fasen. Her forventer vi to idealtyper av instrumentell- og argumentasjonsrasjonalitet som tellende. På det nasjonale nivå blir de internasjonale normene det gjelder, hovedideer som en nasjonal opposisjon kan samle seg rundt. I tillegg benekter ikke lenger de normbrytende regjeringer validiteten til de internasjonale normene. Stater undervurderer nesten alltid effekten av disse endringene, og overvurderer sin egen støtte i befolkningen. Sakte, men sikkert, blir regjeringer fanget i sin egen retorikk, man begynner å ”talk the talk”, og argumentasjonslogikken tar over. Fleay sier det slik: ”In this phase, a target state usually refrains from denying the validity of human right standards, and begins engaging with outside critics and arguing about

---

<sup>150</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.25-28

---

human rights abuse cases.”<sup>151</sup> I tillegg fører denne fasen til at regjeringer som bryter normer begynner å ta både nasjonale opposisjonsgrupper og internasjonale pressgrupper på alvor, og ved dette gir de dem enda mer makt enn de i utgangspunktet hadde.

**Fase fire**, *hevdvunnen status*, går ut på at regelmessig involverte aktører begynner å referere til internasjonale normer for å bedømme eget, og andre, lands atferd.<sup>152</sup> Normenes validitet er ikke lenger et kontroversielt punkt, selv om man i faktisk oppførsel kan forstette å bryte de gitte normene. Man kan ikke avgjøre med sikkerhet om en aktør faktisk mener det han sier. Man sier at regjeringer aksepterer validiteten i normer hvis og når de ratifiserer de respektive internasjonale konvensjoner på gitte områder. Dette inkluderer valgfrie protokoller; at normene er institusjonalisert i konstitusjonen eller/ og i nasjonal lovgivning; at det finnes institusjonaliserte mekanismer for borgere som ønsker å klage på normbryting; at regjeringens diskursive praksis anerkjenner normenes validitet uavhengig av publikum, og man ikke lenger avviser kritikk som innblanding i interne forhold.

Når det gjelder den diskursive praksisen, legges følgende kriterier til grunn for at den skal ha fått hevdvunnen status:<sup>153</sup> krav om argumentasjonskonsistens, uavhengig av publikum. Hevdvunnen status på en norm kan svært godt undersøkes når faktiske handlinger er i strid med dem, og ord må følges opp av handlinger. Man legger til grunn at kommunikasjonen mellom en regjering og deres nasjonale og internasjonale opponenter, tar form av løs dialog, argumentering og rettferdiggjøring. I tillegg går man ut fra at institusjonaliseringen av normer i nasjonal lovgivning, og det å sikre seg nasjonale praksis, starter i denne fasen av prosessen.

---

<sup>151</sup> Fleay, 2005, Kapittel 2

<sup>152</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.29-31

<sup>153</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.29-30

**I fase fem**, *regel-konsistent oppførsel*<sup>154</sup>, er det viktig å gå videre fra hevdvunnen status. Land kan godt akseptere og implementere internasjonale normer, men likevel ikke følge dem. Derfor er det svært viktig at nasjonale og internasjonale nettverk holder presset oppe, slik at man oppnår reelle forbedringer i forhold til internasjonale normer. Det som kan skje, er at fordi man ser forbedringer, minsker man presset. Dermed stilles regjeringen friere til selv å velge hvor nøye man vil følge disse internasjonale normene. Presset på regjeringen må altså opprettholdes i denne fasen av prosessen, for at man skal kunne si at normene er fullstendig internalisert i nasjonal politikk og lovgivning.

For at internaliseringen av internasjonale normer skal være mest mulig effektiv, må mållandet være sensitivt for press, og det er ofte kommunikasjonsdimensjonen som høyner sensitiviteten i forhold til press. Det finnes land som med suksess kan motstå internasjonalt press i lang tid. Det er ikke de økonomisk svakeste landene som er mest sensitive overfor press, men de land som bryr seg mest om sitt internasjonale image.

**Svakheter ved bruk av Spiralmodellen:** Bruken av denne metoden har gjort det mulig for konvensjonelle konstruktivister å nyansert og veldokumenterte påpeke for eksempel den sosialiserende makten i europeiske institusjoner. Problemet med denne modellen, er at den fungerer best hvis man holder de ulike stegene i prosessen konstant. A fører til B, som igjen fører til C. Ved å overse dette problemet, mener Checkel at man overser spørsmål om epistemologi, og dermed hindrer man bridge buildingtilløp i startfasen.

Rieker skriver i en av sine artikler om hva som er forskjellene på (Neo-) realisme og (Sosial) konstruktivisme slik hun ser det. Hun mener de har forskjellig syn på “what in the philosophy of science is called ontology, meaning what reality is; on epistemology, meaning how knowledge about this reality is reached; and finally they have different views on the basic mechanisms of action and change.”<sup>155</sup> Det kan hevdes at konstruktivismen går for langt i å avvise betydningen av

---

<sup>154</sup> Risse, Ropp, Sikkink(ed.), 1999, s.31-35

<sup>155</sup> Rieker, 2004, s.3



---

materielle faktorer, egoisme og nyttemaksimeringsprosesser. Ved å se bort fra maktkonstellasjoner og andre aspekter i en rasjonalismetilnærming, kan konstruktivismen også gå i den fellen å bli for endimensjonal.

I en annen artikkel skriver Rieker at hun mener et større fokus på offentlig opinion kan være veien å gå for å forstå kollektiv identitetsforming og *europeanization*. I avslutningen skriver hun at “collective identityformation and Europeanisation may be challenged and thus limited by changes in public opinion, forcing political leaders to become more instrumental in their policy choises than originally intended.”<sup>156</sup> Dette stemmer overens med blant annet Checkel`s argumenter om at det nasjonale plan har fått for liten oppmerksomhet i konstruktivistisk analyse innenfor IR.

I en bokanmeldelse av Risse, Ropp og Sikkinks bok, lister Checkel opp kostnader ved det han kaller en syntese mellom ”studies on the diffusion of norms and work on social movements”<sup>157</sup> For det første mener han konstruktivister har inkorporert valgmekanismer fra litteraturen om sosiale bevegelser. For det andre mener han forskning på sosiale bevegelser favoriserer at statsvariabler får førsterett i kausalsammenheng. For det tredje begrenser de mulighetene sine ved å anta at individers sosialisering ved normer er et produkt av kamp og bestridelse. I tillegg til disse tre kostnadene kritiserer han at de ikke har definert hva de mener med overtalelse, som jo er en underliggende prosess for både argumentering og læring.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Rieker; 2005b, s.18

<sup>157</sup> Checkel, 2002

<sup>158</sup> Checkel, 2002

## 4. Analyse:

Analysedelen av denne oppgaven er todelt. Den vil ta for seg de to modellene hver for seg, og vurdere dem opp mot de empiriske funnene dokumentert i empirikapittelet. Dette er ikke en dybdeanalyse som gransker for eksempel forhandlingene forut for inngåelsen av Dublin-konvensjonen i detalj.<sup>159</sup> Det er ikke gått i detalj på de ulike sjefsforhandleres posisjoner ved inngangen av en slik prosess, og det er ikke kartlagt detaljer ved endring av de ulike preferanser utover i prosessen. Heller ikke er det utført et grundig studie av ulike interessegrupperingers posisjoner og forhold til hverandre. Denne analysen er en analyse av utviklingen som har skjedd i løpet av 20 år, og må regnes som et oversiktsstudium. Oppgaven er tenkt å skulle plassere utviklingen i de tjue årene den dekker, i perspektiv, og gi en introduksjon til spennende måter å analysere den på. Så vil det være helt nødvendig å gå nærmere inn på de nevnte enkeltelementene for å utvikle en best mulig teoretisk tilnærming til et så omfattende og komplekse case.

Kort oppsummert er det empiriske utgangspunktet for analysen året 1985. I EU har Italia formannskapet det første halve året og Schengen avtalen underskrives av Belgia, Tyskland, Frankrike, Luxemburg og Nederland. I 1984 mistet den Romersk Katolske Kirke sin status som statsreligion i Italia, og i 1985 kom Gorbatsjev til makten i Sovjetunionen og innfører *glasnost* og *perestrojka*.

### 4.1 Putnam's to-nivå-modell, generelt:

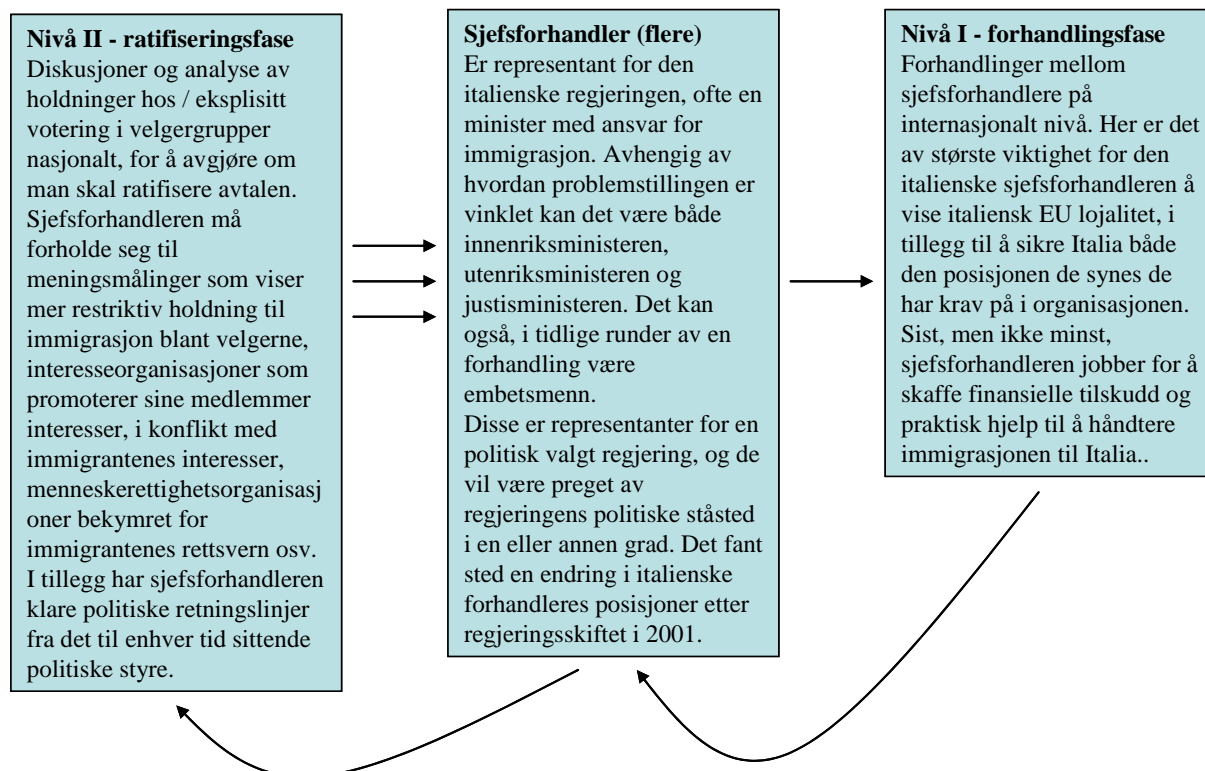
I en To-Nivå modell er det sammenfiltringen av nasjonalt og internasjonalt plan som er selve essensen, og som skiller modellen fra andre modeller innenfor IR. I analysen er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i forhandlingene frem mot viktige avtaler på området for immigrasjons. I hovedsak vil dette dreie seg om Schengen avtalen, Dublin

---

<sup>159</sup> Aus, 2006

avtalen, Tampere Retningslinjene og Haag-programmet, i tillegg til ulike uttalelser fra The Council. Et sentralt punkt er hvordan ulike faktorer kan ha vært med på å bestemme størrelsen på win-set'ene i de ulike tilfellene. Et annet utgangspunkt er å sjekke de nasjonale, politiske preferansene på de ulike tidspunktene. Fantes det noen politiske trender i Italia som kunne forklare deres oppførsel i EU? Her vil jeg komme inn på både hvilke politiske stemninger som rådet i Italia, og også rollen til sjefsforhandleren.

Ved å anvende Putnams modell på denne casen om utviklingen av italiensk immigrasjonspolitik sett i forhold til utviklingen mot en felles EU politikk for immigrasjon, kan man belyse de vurderinger som gjøres av både nasjonale og internasjonal aktører i et spill hvor man forsøker å maksimere eget utbytte og minimalisere belastningen ved et utfall.



Modell 4: Putnams 2-nivå modell tilpasset oppgavens case

#### 4.1.1 Det nasjonale nivå's rolle; foregår det en *domestication* av EU?

På det nasjonale plan var lenge immigrasjon et ikke-tema i italiensk politikk.<sup>160</sup> Landet var selv en produsent av emigranter, ikke en mottaker av immigranter, og derfor var dette ikke et tema som engasjerte verken politikere eller andre grupperinger i særlig grad. I den grad det i det hele tatt engasjerte, var det på det menneskerettslige plan. Italia har en Grunnlov<sup>161</sup> som gir et sterkt og bredt vern for mennesker med behov for beskyttelse, og dermed en svært liberal immigrasjonslovgivning i utgangspunktet. I tillegg rådet det en solidaritetstankegang, som kanskje bunnet i den sterke tilknytningen til Middelhavsområdet og de emigrantproduserende land som befinner seg i regionen.<sup>162</sup> Italia viste etter Barcelona-konferansen i 1995 ambisjoner om å bli en viktig aktør i Middelhavsområdet.<sup>163</sup> I tillegg til at det var et land som generelt sett ikke tiltrakk seg særlig mange immigranter, var det heller ikke et land med særlig kolonifortid. Italia hadde i en kort periode vært inne i blant annet Somalia, men ikke i en slik utstrekning at det senere ble naturlig med en tilflytning fra disse områdene. Tidligere kolonier er som kjent en av primærleverandørene av immigranter til land som for eksempel Frankrike. I Italia har man ikke vært utsatt for denne typen immigrasjonspress.

De ulike internasjonale hendelsene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet endret situasjonen kraftig. På den internasjonale arena ble verden vitne til Berlinmurens fall i november 1989. Samme år tillater Gorbatsjev at de land som ønsker det, får forlate Warsavapakten. En del av de landene som opprinnelig tilhørte forsvarspakten begynte en prosess hvor de åpnet grensene mot vest, blant annet Ungarn, Tsjekkoslovakia og Romania. I 1991 får de baltiske stater sin uavhengighet

---

<sup>160</sup> Vist i flere bidrag fra Wolff, Ferraris og andre.

<sup>161</sup> <http://quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>

<sup>162</sup> Wolff, 1997b

<sup>163</sup> Wolff, 1997b s.29-30

---

tilbake, og mot slutten av dette året gikk Gorbachev av. Ellers var nyhetsbildet i 1991 preget av Gulf Krigen. I EU holdes det i 1985 et møte i London for å se på kampen mot terrorisme, illegal immigrasjon og narkotikasmugling. I 1993 iverksettes Maastricht traktaten.<sup>164</sup>

Som et resultat av de store endringene internasjonalt, opplevde Italia relativt plutselig en tilstrømming av immigranter i en helt annen grad enn de tidligere hadde opplevd. Statistikk fra Istat, Italias svar på Statistisk Sentralbyrå, viser at fra oktober 2001 til januar 2005 økte utenlandske statsborgeres andel av den totale befolkningen fra 2,3% til 4,1%.<sup>165</sup> Chiuri, De Arcangelis og Ferri hevder i sin artikkel at Italia utviklet seg til å bli inngangsporten for illegale immigranter til Europa i løpet av 1990-tallet. De refererer til tall fra EUROSTAT som viser at 38% av de illegale immigrantene som ble tatt hånd om i EU i tredje kvartal i 1999 kom via Italia.<sup>166</sup> Likevel ligger Italia forholdsvis langt nede på oversikter over hvilke land som har den største andelen utenlandske statsborgere. I år 2000 utgjorde utenlandske statsborgere mellom 2 og 3% av den totale befolkningen i Italia, mens det i land som Belgia, Tyskland, Frankrike, Irland, Luxembourg og Østerrike lå betydelig høyere<sup>167</sup>

Samtidig med utviklingen av migrasjonssituasjonen i og rundt Europa, har EU gått i retning av å utvikle en felles immigrasjonspolitik. Dette kommer som et svar på to faktorer, den internasjonale utviklingen på området, med et stadig økende immigrasjonspress som resultat av ulike konflikter internasjonalt. Samtidig har det skjedd en utvikling i EU systemet, hvor man utvikler felles politikk på stadig flere områder.<sup>168</sup> Senere har man fått Dublin konvensjonen i 1997, som erstattet asyldelen i Schengen avtalen, og Tampere i 1999, som etablerer minimumskrav i forhold til

---

<sup>164</sup> En oversikt over alle disse historiske hendelsene finnes på BBC's sider: <http://www.bbc.co.uk/history/recent>

<sup>165</sup> <http://www.istat>, link for "La popolazione straniera residente in Italia al primo gennaio 2005"

<sup>166</sup> Chiuri, De Arcangelis, Ferri, 2005

<sup>167</sup> EUROSTAT, "European Social Statistics Migration, 2002

<sup>168</sup> Dette vises både av utviklingen av CFSP og arbeidet med Konstitusjonsutkastet, selv om dette er satt noe tilbake grunnet manglende ratifiseringer i avgjørende land.

prosedyre for søknad om opphold, minimumskrav for behandling av de som søker om opphold, mens de venter på svar. I tillegg har man forhandlet om lister for hvilke land man skal kreve visa fra. Her har man oppnådd enighet om tre lister, en over land hvor man ikke krever visa, en hvor man krever visa, og en med land man ikke klarer å bli enige om. I 2004 kom Haag- programmet, som tar for seg EUs politikk på området for asyl og immigrasjon i en fireårsperiode.

Italia er sterkt USA vennlig, og etter 11. september 2001 og terroraksjonene, har diskursen i Italia vært sterkt preget av at immigrasjon har blitt gjort til en sikkerhetsvurdering.<sup>169</sup> Den loven som skulle få mest betydning for immigrasjonslovgivningen i Italia, Fini-Bossi loven, ble vedtatt i 2002. Etter innføringen av denne loven hevder mange at italiensk håndtering av immigrasjonspolitikken er strengere enn mange andre land, og at man har gått lenger enn det EU har uttrykt i sin politikk.<sup>170</sup>

Italia sammenlikner seg i stor grad med Europa. Når det gjelder prestasjoner økonomisk, sosialt eller på andre måter, sammenligner de resultatet med enkeltland i Europa, eller med europeisk gjennomsnitt. Italia ser fordelene med et europeisk samarbeid som kan gi dem den posisjonen i verdenssamfunnet som de ikke oppnår alene. De ser også fordelene med å være flere som deler på byrdene. Dette gjelder særlig i spørsmålet om asyl og immigrasjon.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Dette vises i empirikapittelet, særlig i gjennomgangen av de ulike partiprogrammene før valget i april, 2006

<sup>170</sup> Se for eksempel <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR010022005>, "Europe and Central Asia – Summary of Amnesty International's Concerns in the Region July- December 2004", <http://web.amnesty.org/library/print/ENGIOR300142005>, "Amnesty International's Statements to the 2005 OSCE Human Dimension Implementation Meeting", <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300012006>, "Italy: Invisible children – The human rights of migrant and asylum-seeking minors detained upon arrival at the maritime border in Italy", <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300082005>, "Italy: Lampedusa, the island of Europe's forgotten promises" av Francesco Messineo, Refugee and Migrants' Rights Coordinator, AI-Italia

<sup>171</sup> Dette vises i empiridelen, særlig i gjennomgangen av de ulike partiprogrammene før valget i april 2006

---

I undersøkelser foretatt i 1987, 1989, 1991 og 1999 av Doxa, Italia<sup>172</sup>, ser man en synkende fornøydhetsgrad med antallet immigranter i Italia. Andelen som ser kun fordeler eller flere fordeler enn ulemper synker, mens andelen som ser flere ulemper enn fordeler, eller ser bare ulemper, stiger. Antall misfornøyde synes å ha nådd sitt toppunkt i 1991.

Det er derfor åpenbart at den italienske nasjonale opinionen på dette området endret holdninger på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Dette ga seg konkret utslag i meningsmålinger som viste mer negative holdninger til immigrasjon. Samtidig foregikk det i Italia på denne tiden en opprenskningsaksjon i de politiske miljøene, man forsøkte å få slutt på korrupsjonskulturen som hadde rådet.<sup>173</sup> Ved valg bestemte italienerne seg for å satse på nye krefter i 1994, og Berlusconi kom til makten. Dette varte bare ett år i første omgang, så fulgte en periode med skiftende regjeringer fra sentrum- venstre siden, før Berlusconi igjen kom til makten i 2001. Deretter satt han ved roret frem til april 2006, altså resten av den tidsperioden denne oppgaven dekker.

Italia har skrevet under på alle de avtalene som omhandler immigrasjon i EU, mange mener sågar at de har gått enda lenger i sin nasjonale politikk enn det EU har krevd. Andre igjen mener de har vært for lite effektive i å sette politikken ut i live. De har gått inn i internasjonale forhandlinger med klare nasjonale mandater. Deres vurderinger av hva de får ut av å være EU lojale, har gjort at de er villige til å overføre ansvaret for tradisjonelle nasjonale oppgaver til internasjonale fora, slik tilfellet har vært med immigrasjonspolitikken. I tillegg har det i årene som har gått etter Schengen, vist seg at det er et stadig sterkere behov for å håndtere situasjonen.

At nasjonale standpunkter har vært viktig for utformingen av EUs tilnærming til saken, er åpenbart, av den enkle grunn at avgjørelser om dette temaet fortsatt fattes i

---

<sup>172</sup> <http://www.doxa.it/english/inchieste/stranieri>

<sup>173</sup> Wolff, 1995, s.13-24

fellesskap med de enkelte medlemslandene som aktører. Det er medlemslandene sammen som forhandler seg frem til avtaler, og da er det naturlig at nasjonale grupperinger og holdninger påvirker resultatet.

#### **4.1.2 Størrelsen på win-set'ene:**

EU har hatt et behov for å håndtere immigrasjonspresset fordi det er den eneste måten de på en troverdig måte kan opprettholde politikken om fri flyt av mennesker innenfor EUs grenser, og de har lagt press på de landene i EU som virker som inngangsportaler til Unionen, for å forbedre håndhevingen av den lovgivningen som finnes.

Det er få temaer på den politiske agenda som har vært så gjennomgående viktig og tilstede som migrasjonsproblematikken de senere årene. For Europa sin del ser det ut for å være et økende immigrasjonspress.<sup>174</sup> Utviklingen har de siste tiårene gått i retning av immigranter fra et stadig bredere spekter av land, med stadig mer ulik bakgrunn, kunnskap og arbeidskvalifikasjoner, noe som igjen har ført til et stadig bredere multikulturelt samfunn.<sup>175</sup> På tross av at migrasjon er et stadig tilbakevendende tema, er det få land som kan hevde å ha taklet det med noen særlig suksess.<sup>176</sup> Migrasjonsstrømmer har oppstått som resultat av uforutsette utviklinger og har fått konsekvenser man ikke har klart å se for seg på forhånd. Dette problemet krever mye av både de som migrerer og de samfunn som tar imot dem. Migrasjonsstrømmer utfordrer mottakersamfunnets følelse av samhørighet og identitet, det å takle denne strømmen krever mange politiske kompromisser, som igjen får ujevn innvirkning, og migrasjon får frem svakheter i det politiske systemet.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> EUROSTAT, "European Social Statistics Migration, 2002, Tabell A-6: Total immigration and emigration, 1985-2000

<sup>175</sup> EUROSTAT, Tabell A-9: "Immigration and emigration of non-EU nationals, 1985-1999

<sup>176</sup> Spencer (Ed.), 2003

<sup>177</sup> Spencer (Ed.), 2003



---

Migrasjon er kommet for å bli, og er av ulike grunner viktig både for avsenderlandene, migrantene selv og mottakerlandene. Mottakerlandene er ikke i den posisjon at de kan avskaffe immigrasjon til eget område, det være seg enkeltnasjoner eller større organisasjoner som for eksempel EU. Det er for det første ikke fysisk mulig. EU har forsøkt å skape et *Fortress Europe*, ved hjelp av svært avansert overvåking av problemområder hvor det har vist seg å komme inn mange immigranter, og et system for hurtig tilbakesending av de som ikke kvalifiserer for opphold i EU.<sup>178</sup>

De har med disse forsøkene klart å skape en nedgang i antall immigranter som tar seg inn via ulike kanaler på disse stedene. Slik sett har de vært en suksess. På den annen side har dette resultert i at immigrantene velger andre ruter for å ta seg over til Europa, og på den måten flytter man bare det såkalte problemet rundt. Denne stadig sterkere overvåkingen har også ført til at antall illegale immigranter øker. Dette er selvfølgelig tall som ikke er sikre, men man har gode indikasjoner på at de som før valgte legale inngangsmetoder, nå tar i bruk illegale inngangsmetoder. I tillegg velger stadig flere å oppholde seg ulovlig i et område, på tross av at de ankom legalt. Denne økende andelen illegale immigranter er det vanskelig å ha kontrollen med, og det er umulig å integrere dem i det europeiske samfunnet.<sup>179</sup>

Europa har heller ikke muligheten til å holde immigrantene ute ut fra egen nyttetenkning. Europa trenger arbeidskraft, og med en stadig eldre egen befolkning, hvor antallet arbeidstakere blir færre, må man ta den nødvendige arbeidskraften fra et sted.<sup>180</sup> Selv om man anstrenger seg for å utnytte den tilgjengelige arbeidskraften fra eget område best mulig, så vil dette i fremtiden ikke være nok til å opprettholde det servicenivået som er etablert i vårt samfunn.

---

<sup>178</sup> Spencer(Ed.), 2003

<sup>179</sup> Denne problemstillingen diskuteres blant annet av Carling

<sup>180</sup> Hevdes av blant andre Spencer(ed.), 2003

Det blir et spørsmål om hvordan man skal ta seg av de situasjonene som oppstår som en følge av forflytningen av mennesker. Man kan ønske å løse problemene der de kommer fra, av rent humanitære og solidariske grunner, eller man kan ønske å holde dem ute av mer proteksjonistiske og sjåvinistiske grunner. Like fullt har det vist seg at en utestenging av immigranter vil være lite vellykket. Det å våge å tenke langsiktig på dette området krever stort politisk mot, og vil kunne føre med seg store kostnader på kort sikt, i form av tapt valgoppslutning og dermed tapt innflytelse.<sup>181</sup> Denne situasjonen står EU midt oppe i. Det blir et viktig tema fordi de er i ferd med å utvide Unionen både i bredde og dybde, og fordi det er en region med stor tiltrekningskraft på immigranter av ulikt slag.

Dette er også avgjørende for vurdering av størrelsen på de win-sets man opererer med i forhandlinger. For EU sin del betyr situasjonen, som den har utviklet seg frem mot i dag, at resultatet som oppstår ved å ikke komme frem til noen avtale regnes som et dårlig alternativ. Man ser på det å ikke ha noen sentral kontroll over dette, som verre enn de fleste avtaler man klarer å forhandle seg frem til. Man ser for seg på EU-hold, at hvis man ikke får kontroll over situasjonen nå, vil det kunne utvikle seg mange beslektede problemområder. En del land i EU har derfor ganske store win-sets på dette området, enten fordi de er opptatt av å ta europeisk integrasjon ett skritt videre og derfor ønsker en avtale nærmest uansett, eller fordi de ser på problemene ved en ukontrollert immigrasjon som større enn eventuelle problemer ved avtaleteksten.

EU selv legger frem tre hovedmål<sup>182</sup> for å føre en felles politikk på dette område og for retningen denne politikken tar, nemlig humanitære- og menneskerettighetshensyn, og hensynet til internasjonale konvensjoner på området; behovet for kontroll med de ytre grensene, og den befolkning som til enhver tid oppholder seg innenfor EUs grenser; bekjempelse av organisert internasjonal kriminalitet, da særlig narkotikahandel,

---

<sup>181</sup> Spencer (Ed), 2003

<sup>182</sup> "Freedom, Security and Justice for all. Justice and Home Affairs in the European Union"  
<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/42/en.dok>

---

menneskesmugling og økonomisk kriminalitet. Dette er åpenbart legitime hensyn å ta. De skaper derfor ikke særlig debatt.

Når denne utviklingen til en mer overnasjonal politikk innenfor asyl- og immigrasjonspolitikken likevel skaper debatt i det internasjonale samfunn, skyldes det mer aktørers oppfatning av den realpolitikken som utføres. AI er en av organisasjonene som uttrykker bekymring over den utviklingen som skjer i Europa. Dette varsler de om via sine rapporter både på landnivå og regionsnivå, men også ved hjelp av kampanjer. I oktober 2005 starter AI UK en kampanje som går på at det ikke er kriminelt å søke asyl. Dette gjøres fordi de hevder at EUs felles politikk på området fører til en kriminalisering av asylsøkere, og at man stikker kjepper i hjulene for *reelle* asylsøkere som ikke slipper inn i Europa.<sup>183</sup>

På nivå I har det helt fra 1985, hvor oppgaven starter, vært et uttalt ønske om å komme frem til fellesskapsavtaler på dette området. I forhold til Schengen, ønsket EU en avtale som ansvarligjorde medlemslandene. De ønsket en måte å beskytte det indre marked på, som nødvendigvis måtte støttes av de involverte. Derfor er det slik at de landene som ikke har ønsket å være med i dette systemet, heller ikke er en fullverdig del av det indre, frie marked.

Også i de andre tilfellene med forhandlinger har det vært et ønske fra EU å få til avtaler som forplikter alle deltakere til å ta et felles ansvar for å bremse immigrasjonen til EU. Dette har vært helt klart for alle sjefsforhandlerne, inkludert den italienske. Frem til 1994 var dette en representant for den til enhver tid sittende kristendemokratiske regjering. Denne hadde en velgermasse hjemme som måtte tilfredsstilles. De måtte sørge for at de avtalene de tok med hjem for ratifisering ble oppfattet som gode. Det har hele tiden, siden den spede begynnelse, vært en klar EU-lojal majoritet i Italia på tvers av partigrenser.<sup>184</sup> Schengen avtalen ble sett på som et

---

<sup>183</sup> <http://amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=10150>

<sup>184</sup> Wolff, 1997a, s.20-23

skritt i retning mot større integrasjon i EU. Dette ble sett på som positivt i Italia. Nærmest enhver avtale som ble antatt å styrke EUs integreringsposisjon, ville bli mottatt godt i sjefsforhandlerens hjemlige velgermasse, og han hadde derfor relativt frie hender. Hans win-set på den internasjonale arene ble derfor stort, og han hadde ikke særlig påvirkning på utfallet. En ikke-avtale, altså et fravær av en avtale ville bli oppfattet som mye verre enn en grei avtale, fordi det ville bremse integrasjonsprosessen. Dette var det verst tenkelige resultat for italienerne. På den annen side ga dette ingen forhandlingsfordel for sjefsforhandleren. Han kunne ikke komme til EU og si at mine hender er bundet. Det han nok kunne si til de nasjonale gruppene som gikk mot en slik avtale, var at EU utviklet seg i den retningen og at Italia måtte ta det ansvaret som fulgte med. I et integrasjonsvennlig Italia med liten offentlig debatt om utenrikspolitikk, er det sannsynlig at disse overveielsene fant sted under forhandlingen. Sjefsforhandleren kunne også spille på italieneres generelle høye tillit til EU. I Eurobarometer 63, for 2005, svarte 56% av italienerne at de stolte på EU, i motsetning til 44% av det totale antallet EU borgere. Tilliten i Italia er altså betydelig høyere enn gjennomsnittet i EU.<sup>185</sup> At det så tok noen år før Italia skrev under på avtalen er ikke nødvendigvis noe uttrykk for motvilje mot selve avtalen. Det kan like gjerne ha vært fordi det er en generell trend i Italia for at det tar lang tid før man underskriver og implementere EU lovgivning.

#### **4.1.3 Sjefsforhandlerens rolle:**

Når forhandlingene har foregått internasjonalt, er det de enkelte medlemslands ministere på det aktuelle området som har vært ansvarlig i sluttforhandlingene. En del av premisene for politikken man har blitt enig om, er da allerede lagt av embetsmenn fra de ulike medlemslandene. Den italienske sjefsforhandleren har vært representant for regjeringen, og fremholdt dens syn på det politiske området som debatteres. Fra 1994 til 1995, og siden fra 2001-2005 har dette vært regjeringer bestående av partier

---

<sup>185</sup> EUROBAROMETER 63, 2005, ”2. Being a member of the European Union today”

---

fra høyresiden i italiensk politikk.<sup>186</sup> Disse partiene har hele tiden ønsket å føre en restriktiv immigrasjonspolitik, og i et demokrati regner en sjefsforhandler seg som bundet av en slik holdning, ettersom disse partiene har fått flertall ved valg.<sup>187</sup> Valgresultatene tyder på et flertall for en restriktiv immigrasjonspolitik. I tillegg finnes det andre organiserte grupperinger man kunne regne med å få støtte fra hvis man gikk inn for en restriktiv politikk på området. For eksempel arbeidstakerorganisasjonene kan ha følt seg truet av immigranter som billig arbeidskraft, og man kan tenke seg at frykten for at de italienske velferdsordningene skulle bli enda mer begrenset, fordi det kunne tenkes å bli flere om benet. Ruspini viser til at immigranter tar arbeid som er ustabil, usunt, lavtlønnet og sesongbetont.<sup>188</sup> Dette undergraver arbeidstakerorganisasjonenes mulighet til å kreve anstendige arbeidsforhold, og er en debatt som pågår i mange land for tiden, også Norge.

Flere ulike materielle faktorer påvirker utviklingen av immigrasjonspolitikken i Italia og utviklingen frem mot en felles immigrasjonspolitik i EU. Jeg har allerede nevnt det tiltakende immigrasjonspresset, gjerne illegalt, mot Europa. De senere tids opptøyer i Frankrike har satt søkelys på en annen side ved dette, nemlig eventuelt manglende integrering av de immigranter som er kommet til området. Så har vi etter 11.september fått et helt nytt og styrket fokus på sikkerhet og kampen mot terrorisme. Opp mot dette setter man internasjonale forpliktelser gjennom menneskerettighetskonvensjoner.

Det er tydelig at både Italia og EU som organisasjon driver politikk på området for asyl og innvandringspolitikk på bakgrunn av tre grupper motivasjonsfaktorer.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Dette vises i empirikapittelet, uterstøttes av litteratur av Wolff, Chiuri, De Arcangelis, Ferri og andre.

<sup>187</sup> Viser i gjennomgangen av partiprogrammene før valget i april 2006

<sup>188</sup> Ruspini, 2005

<sup>189</sup> Dette er en oppsummering av funn i empirikapittelet.

EU begrunner en begrensning og kontroll med de strømmer av asylsøkere og immigranter som kommer til området, på legale eller illegale måter, med et behov for å ta vare på sikkerheten til EUs borgere. Man ser innvandring som en sikkerhetsrisiko, jamfør Rita Furuseths hovedfagsoppgave ”Sicuritizing Immigration”.<sup>190</sup> Dette kan skje på flere måter, man kan miste kontrollen over integreringen av denne gruppen og man kan sitte der med grupper på utsiden av de ulike samfunnene de er bosatt i. Dette kan bli en sikkerhetsrisiko ved at de utgjør et ustabil segment i samfunnet. Denne situasjonen kan man hevde at allerede har oppstått i mange europeiske land, sist sett i Frankrike, med de opptøyene som fant sted i Paris’ forsteder og andre byer i landet like før jul. Det er også en potensiell fare og sikkerhetstrussel i andre EU- land. Dessuten er faren ved å ikke vite at hvem som er bosatt i området at man dermed ikke kan lokalisere ekstreme grupperinger og nøytralisere dem. Det vil derfor være segmenter i Europa som kan utvikle ekstreme ideologier, og faren for terrorisme øker. Så kommer faren for at den organiserte kriminaliteten får bedre grobunn ved sterk og dels ukontrollert innvandring til området. En stor andel illegale innvandrere vil bety at flere ikke har muligheten til å ta seg en regulær jobb, eller klare seg på de velferdstilbudene som finnes i samfunnet, og derfor ser seg tvunget til å begå kriminelle handlinger for å klare seg. Dette igjen gjør at det blir gode muligheter for de bakmennene som ser at de kan tjene store penger på for eksempel narkotikasmugling, trafficking av kvinner og barn til EU området, og annen organisert kriminalitet. I tillegg er trafficking av kvinner og menneskehandel for eksempel med det som formål å selge organer eller barn til adopsjon, eller som billig arbeidskraft, et menneskerettighetsproblem. Det er en *human katastrofe*, som EU ut fra et menneskerettighetsperspektiv er nødt til å forholde seg til.

Det andre, viktige aspektet for EU og Italia når de utformer politikk på dette området er menneskerettighetshensyn, humanitær innstilling, og forpliktelser overfor internasjonale avtaler og eget internasjonale rykte. Dette skulle tilsi en relativt liberal

---

<sup>190</sup> Furuseth, 2002

---

holdning på området, mens for eksempel hensynet til egen identitetsbygging kanskje kan brukes som argument for begrensningen av asylanter og immigranter til området.

Sist ser vi en integrasjonsprosess og en institusjonalisering i EU systemet for tiden, og som i seg selv kan føre til en spill-over effekt hvor flere områder trekkes med i samarbeidet rett og slett fordi det nå finnes institusjoner og lovverk som det er naturlig også dekker dette.

Dublinkonvensjonen og Tampere Retningslinjene kom på et tidspunkt hvor Italia hadde skiftet regjering igjen, denne gangen til et annet politisk styre. Berlusconi kom til makten i 1994, i spissen for en høyrepopulistisk regjering hvis hovedmål var endring. De ønsket å feie kristendemokratene ut av kontoret, siden de etter manges mening hadde ansvaret for Italias problemer etter krigen. Den nye regjeringen skulle være en garanti for at man fikk ryddet opp i korrupsjon og ukultur.<sup>191</sup> Senere har det vist seg at det har kommet like mange beskyldninger om korrupsjon mot Berlusconi som mot hans motstandere. Like fullt representerte dette skiftet i italiensk politikk et ønske blant befolkningen om endring, noe de fikk.

Dette viste seg også på immigrasjonspolitikken. Italia har siden dette regjeringsskiftet foretatt en innstramming i sin immigrasjonspolitik. Dette kan ha kommet som et resultat av flere forhold. Rent politisk var det et flertall for det, Berlusconis politiske plattform bygget på en mer restriktiv immigrasjonspolitik enn det som hadde vært ført tidligere. I tillegg kom et press fra EU sin side om å stramme inn mulighetene for å komme seg inn i EU via Italia, med de problemer det medførte for resten av Unionen. Dessuten ser vi fra 1991 en sterk økning i antallet immigranter som faktisk tar seg inn i Italia, og et økende antall som ønsker å bli i landet. Dermed blir problemene mer akutte for dem selv.

Dermed er det i forhandlinger både i Dublin, Tampere, og særlig Haag, sikkert at den italienske sjefsforhandleren hadde sterke kort på hånden. På dette tidspunktet var den

---

<sup>191</sup> Wolff, 1995, s.25-35

offentlige opinion i Italia ikke lenger likegyldig til dette spørsmålet. De ønsket felles retningslinjer i EU, og de ønsket en samlet politisk tilnærming til problemet som var restriktiv. De ønsket utvidede fullmakter, slik at de kunne håndtere problemet raskt og effektivt. I tillegg ønsket de støtte fra fellesskapet, både økonomisk og moralsk. Deres win-set var relativt lite, de italienske sjefsforhandlerene måtte komme hjem med en restriktiv løsning som gjorde at italienerne følte seg tatt på alvor i EU. Derfor ble sjansene for en avtale mindre, slik den i følge Putnam er ved et lite win-set.

Italienernes forhandlingsposisjon var sterkere fordi de hadde større sjanse for ikke å få avtalene ratifisert hjemme, hvis sjefsforhandleren ikke innfridde.

Det kan derfor godt argumenteres for at sjefsforhandleren hadde relativt fritt spillerom for å kunne forfølge både de interessene han mente landet hadde, gitt en stadig økende immigrasjon. På grunn av italienernes sterke EU-lojalitet og tillit, og de åpenbare praktiske konsekvensene for landet av tidligere politikk på området, er det derfor sannsynlig at sjefsforhandleren fra Italia har vært relativt sikker på å representere en majoritet av velgermassen hjemme, når man har gått inn for avtaler og retningslinjer på området for asyl og immigrasjon i EU.

I tillegg til dette er det antakelig også et innslag av egen interesse i de posisjoner som er fremholdt i disse forhandlingsrundene. Visepresident i Europakommisjonen i dag, med ansvar for *JFS*, var tidligere den italienske regjeringens representant i forhandlinger blant annet på immigrasjonsområdet. Ved å studere taler Frattini har holdt etter at han inntok denne posisjonen får man klare indikasjoner på hvor han står, og at han fortsatt kan sies å være lojal mot Italias oppfatning av denne problemstillingen. Eller er det blitt italiensk posisjon fordi de har blitt påvirket i den retning av sjefsforhandlere som har blitt sett på som troverdige og velinformerte?

I en tale til den tyske Bundestag, sier Frattini: "In the area of asylum, a first package of measures is now in place, guaranteeing similar treatment across the Union. In the next two years, my intention is to focus on the evaluation of this set of measures. On this basis it will be possible to make further progress toward a



---

Common European Asylum System. In the longer term, this will result in the adoption of a uniform refugee and subsidiary protection status, with a common procedure for recognising and withdrawing the status”<sup>192</sup>

#### 4.1.4 Hva modellen ikke belyser:

Det viktigste ankepunktet mot denne modellen er fravær av analyse av ikke-materielle faktorer. Ved å se på empirien er det en sterk forenkling å ikke tillegge faktorer som læring, identitet og lojalitet særlig betydning. Man kan tenke seg tilhengere av modellen som argumenterer med at disse var underordnet de materielle faktorene, og derfor av underordnet betydning for analysen.

Dette holder ikke. Hvordan forklarer man da det faktum at italiensk lovgivning på området ble strammet inn etter at prosessen frem mot en felles, restriktiv immigrasjonspolitik i EU var godt i gang? Fini-Bossi loven kom i 2002. Dette var etter både Schengen, Tampere og Dublin Konvensjonen. Hvis det er slik at det nasjonale plan er det som har absolutt mest å si i en forhandlingsituasjon, fordi det er de som til slutt ratifiserer en avtale – ville det ikke da være rimelig å anta at man etablerte et nasjonalt regelverk i samme retning før eller samtidig med den utviklingen som skjer i EU? Denne absolutte fortolkningen av det nasjonale plan i modellen, og av stater som enhetlig representert internasjonalt er i beste fall mangelfull.

Tidligere i oppgaven er det vist at italiensk elite er svært EU lojal, og at det er lite EU motstand i landet. Den italienske befolkningen er i flere målinger vist å være mer positiv til europeisk integrasjon enn mange av de andre medlemslandene i EU, og de har større tillit til EU systemet. En analyse som ikke tar hensyn til slike faktorer, kan ikke sies å være komplett.

---

<sup>192</sup> Frattini, 2005a

## 4.2 Spiralmodellen, generelt:

Det er ikke umiddelbart grunnlag for å hevde at menneskerettigheter blir vektlagt mindre enn sikkerhet i EU. Det er bare å se på hvordan de inkluderer Københavnkriteriene<sup>193</sup> i omtrent alle avtaler som inngås med tredjeland. I tillegg må alle nye søkerland oppfylle disse før de kan taes opp i EU. Likevel er sikkerhet av udiskutabel viktighet for EU i dag, slik det er de fleste steder i verden. Dette har satt sitt preg på mye av den politikken som utformes.

Vi ser en *sicuritizing* av asyl- og immigrasjonspolitikken, slik Rita Furueth har vist i sin oppgave<sup>194</sup>, og flere med henne. I tillegg har EU selv tatt grep som har ført til en slik utvikling. De har blant annet gruppert immigrasjonspolitikken i samme departement som indre sikkerhet og kampen mot terror.<sup>195</sup> Likevel er det ikke grunn til å si at dette aspektet har forrang for hensyn til menneskerettigheter. Man foretar trekk for å kunne rettferdiggjøre at det innenfor enkelte områder gjøres unntak fra reglene. Dette skjer blant annet ved at man påpeker at det å kunne føle seg trygg er en like viktig menneskerettighet som det å kunne immigrere. Det er faktisk ikke noen menneskerettighet å få lov til å immigrere, det er kun en menneskerett å få forlate sitt opprinnelige hjemland.

Identitetsbygging og konstruksjon av et *Europa unita*, forent og enhetlig, ligger til grunn for forslaget til ny Konstitusjon, og viser hvordan man jobber frem mot en felles europeisk identitet.<sup>196</sup> Italia er svært EU lojale. Det finnes ikke mange EU kritikere i den italienske samfunnstoppen<sup>197</sup>, og de fleste politiske partier er også tilhengere av et europeisk samarbeid i en eller annen form.<sup>198</sup> De kan være uenige om hvordan dette

---

<sup>193</sup> Menendez, kapittel 8 i Carlsnaes, Sjørusen og White(ed), 2004

<sup>194</sup> Furueth, 2002

<sup>195</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm)

<sup>196</sup> "Utkast til Traktat om en Grunnlov for Europa", Innledning, 2003

<sup>197</sup> Wolff, 1997a, s.22

<sup>198</sup> Se oppgavens gjennomgang av partistandpunkter før valget i april 2006

best bør gjøres, men en total avvisning av det europeiske samarbeidet ligger fjernt fra de fleste.

Ved å benytte spiralmodellen til Risse og Sikkink på dette caset, må jeg gjøre flere tilpasninger av modellen. Den er som nevnt tidligere benyttet på autoritære stater som stiller seg utenfor det internasjonale samfunnet, og prosessen med å få disse landene til å falle inn i folden. Dette er interessant, men det vil være enda mer interessant om man kan benytte modellen mer generelt. Derfor vil jeg forsøke å anvende den på mitt case.

Aller først vil jeg sette opp fasene skjematisk, og kort fylle inn de empiriske funn i stikkordsform, slik at leserne får et overblikk over prosessen, før selve analysen kommer.

Det er mitt ønske å se på hvordan denne modellen, i en mer generell form, kan være med på å belyse situasjoner hvor internasjonale normer forsøkes innføres i land som frem til et gitt tidspunkt ikke har fulgt disse normene.

| Samfunn  | Stat   | Internasjonalt/transnasjonal   |
|--|--|--|
| <p>Svak nasjonal opposisjon<br/>I Italias tilfelle et fravær av offentlig oppmerksomhet rundt temaet immigrasjon frem til 1985. Enkelte organisasjoner, som Amnesty og andre menneskerettighetsorganisasjoner befattet seg med temaet, men vant ikke særlig gehør i den offentlige debatt.</p> <p>Argumentasjon med sikte på mer restriktiv politikk fra enkelte høyrepartier manglet, og Italias historie med fascismen kan ha hatt betydning for tausheten rundt det. På denne tiden var immigrasjon til Italia svært begrenset.</p> <p>Nasjonal opposisjon<br/>Stadig flere grupperinger tar til orde for en mer restriktiv immigrasjonspolitik. Dette er gjerne politiske grupperinger, og kan i Italia ha hatt sammenheng med den store politiske omveltningen i landet på 1990-tallet.</p> <p>Mobilisering og styrking av grupper som engasjerer seg for mer restriktiv immigrasjonspolitik.<br/>- Nye nasjonale aktører, og opprettholdt bånd til transnasjonale nettverk. Fremveksten av Lega Nord, Alleanza Nazionale og Forza Italia, i tillegg til det europeiske samarbeidet mellom slike partier er en del av dette bildet.<br/>- Normative appeller, blant annet sterke, følelsesmessig baserte utsagn fra ledende italienske politikere, som gjør immigrasjonspolitikken til en krig.<br/>- Informasjon, herunder opplysninger om økning i antall immigranter både til EU og Italia, og integrasjonsproblemer.<br/>- Ekspansjon i nytt politisk rom, det er blitt tillatt å diskutere immigrasjon, det får stor mediedekning, og er høyt oppe på den politiske agendaen, både i Italia og i EU, fra 1985, men særlig fra 1991.<br/>- Normene får en sentral plass i den sosial diskurs.</p> | <p><b>1. Undertrykkelse/ avvikelse fra de internasjonale normer</b><br/>Frem mot 1985 ble temaet effektivt ignorert på nasjonalt plan. Lite politisk aktivitet, om noe, omhandlet dette området. Tiltært fravær av lovgivning for å regulere immigrasjon.</p> <p><b>2. Benektelse</b><br/>Immigrasjon ble lenge sett på som et nasjonalt anliggende, særlig av landene i sør. Dette fordi det tok lengre tid før de virkelig merket problemene med immigrasjon. Italia foretok seg derfor heller ikke noe nasjonalt for å kontrollere immigrasjonen på dette tidspunktet</p> <p><b>3. Taktiske innrømmelser</b><br/>- Innrømmelser overfor nettverk som jobber for mer restriktiv immigrasjonspolitik. Særlig fra 1991 har Italia opplevd et økende immigrasjonspress relatert til internasjonale hendelser, samtidig med at presset fra EU og transnasjonale nettverk har vært betydelig<br/>- Redusert manøvreringsrom på områder for immigrasjon. Man har opplevd en økende nasjonal opposisjon med krav om mer restriktiv immigrasjonspolitik, og mer negative holdninger til immigranter. I tillegg har presset fra EU økt, med krav om at Italia kontrollerer Unionens grenser utad bedre.</p> <p>Politisk endring<br/>Regime endring<br/>Ny Berlusconi ledet regjering i 2001.</p> <p><b>4. Hevdvunnen status</b><br/>Italia aksepterer internasjonale normer på området for immigrasjon<br/>- Ratifiserer internasjonale traktater som Dublin Konvensjonen, Tampere-Programmet og Haag-Programmet<br/>- Institusjonaliserer normer nasjonalt, både direkte de avtaler man har inngått i EU, men innfører også Fini-Bossi-loven i 2002.<br/>- Diskursiv praksis; i partiprogrammer, regjeringssuttalelser og media er argumentasjon for kamp mot terror, sikkerhet for egne borgere og ivaretagelse av Italias og EUs identitet etter hvert blitt rådende.</p> <p><b>5. Regelkonsistent oppførsel</b><br/>Italia beskyldes av en del menneskerettighetsorganisasjoner for å ha gått for langt, og i hvert fall lengre enn EU i retning av en restriktiv immigrasjonspolitik ved utgangen av 2005.</p> | <p>Transnasjonale nettverk, både som arbeider for en mer restriktiv immigrasjonspolitik, men får også følge av grupperinger som har kamp mot terror og andre saker som hovedagenda. Er ofte basert i politisk partiaktivitet på EU nivå, og må sees i sammenheng med fremveksten av sterke, høyrepopulistiske partier flere steder i Europa.</p> <p>- Får informasjon fra nasjonal opposisjon om situasjonen, men på denne tiden er det viktigere for Italia å være lojale mot EU som ide og å sikre det indre marked, enn å ta en immigrasjonspolitisk debatt<br/>- Påkaller internasjonale normer<br/>- Presser undertrykkende og avvikende stater<br/>- Mobiliserer internasjonale organisasjoner og liberale stater. EU har selv gått inn for å utvikle en felles immigrasjonspolitik, og får slik sterkere mulighet for å påvirke demokratiske land.</p> <p>Opprettholdt bilateralt og multilateralt nettverks press</p> <p>Redusert nettverksmobilisering.<br/>Man har ikke kommet til denne fasen i modellen. Immigrasjon er fortsatt svært høyt på den politiske agendaen i Italia og i EU, og man har enda ikke registrert noen reduksjon i nettverksmobiliseringen. Fordi dette er et tema man foreløpig ikke har funnet tilfredsstillende løsninger på, har heller ikke transnasjonale nettverk redusert sin aktivitet.</p> |

Modell 5: Spiralmodellen til Risse og Sikkink tilpasset innføringen av internasjonale normer innenfor immigrasjonspolitik i et demokratisk Italia

---

#### 4.2.1 Fase 1: Undertrykkelse(frem til ca.1991):

Ved å benytte denne modellen for å analysere situasjonen i Italia gjøres et forsøk på å generalisere den. Frem til 1990 var italiensk immigrasjonspolitik svært liberal.<sup>199</sup> Den eneste lovgivningen som på det tidspunktet regulerte adgang til Italia, var artikler i Grunnloven, som sikret utstrakt rettighet til beskyttelse mot enhver form for forfølgelse, for borgere av andre land som ønsket opphold i Italia.<sup>200</sup>

Det var flere grunner til denne liberale tilnærmingen. Blant annet hadde den røtter i en humanistisk, solidarisk tankegang som var dominerende i italiensk kultur. Viktigst var det at Italia rett og slett ikke hadde hatt noe behov for immigrasjonspolitik. Slik situasjonen var frem til slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, var Italia selv i hovedsak en produsent av emigranter. I tillegg var de immigranter som kom til landet, ikke ute etter å bli i Italia. De kom dit som et steg på veien mot andre, mer ettertraktede land. Antallmessig var dette et så lite problem at man ikke hadde noen reell offentlig diskusjon om temaet. Den opposisjon som fantes blant italienere mot den liberale lovgivningen som fantes, ble ignorert. Av den politiske elite ble det lenge ansett som et ikke-tema, og fikk derfor ikke nevneverdig plass i debatter eller partiprogrammer. Dessuten vil en endring i immigrasjonslovgivning og praksis kunne pirke borti historiske sår hos den italienske nasjonen. En mer restriktiv immigrasjonspolitik i Italia vil kunne minne for mye om fascismens Italia, og være vanskelig for mange. Den liberale immigrasjonspolitikken kan sees på som en måte å gjøre bot på, for Italia etter 2. Verdenskrig, og en måte å heve sitt omdømme i det internasjonale samfunn.

I en slik stemning var det ikke særlig rom for opposisjonelle krefter. Selv om Italia er et demokrati, og langt fra et undertrykkende regime, er det mange måter å stilne opposisjon på. Fortielse og *shaming* er svært effektive metoder. Begrepet

---

<sup>199</sup> Dette vises i empirikapittelet

<sup>200</sup> <http://quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>, artikkel 10

undertrykkelse i denne mer generelle bruk av spiralmodellen, er altså ikke kun ment om regimer som faktisk tvinger sine innbyggere til stillhet ved hjelp av makt i den tradisjonelle forståelsen av det ordet. Undertrykkelse benyttes her om undertrykkelse av opposisjonelle tanker om et tema, ved fortielse, *shaming* og andre mindre håndfaste metoder. Undertrykkelse av debatt om enkelt temaer kan like godt forekomme i demokratier som i autoritære regimer, og dette gjør modellen interessant. De samme mekanismene synes å være i virksomhet også når demokratiske land må overtales til å innføre internasjonale normer, hvis deres posisjon en stund har befunnet seg på en helt annen kant.

Italia er også kjent for å være svært EU-lojale i politiske uttalelser, taler, og politiske programmer.<sup>201</sup> I den offentlige debatt er det ingen som priser EU-systemet mer enn nettopp Italia. Problemene oppstår når den politikken som fattes i EU, og som Italias regjering nærmest rutinemessig støtter opp om, skal implementeres i nasjonal lovgivning. Da er det ofte slutt på velviljen, og Italia har innenfor EU systemet lenge vært kjent som et land som ikke oppfyller sine forpliktelser nasjonalt. Slik kan de sies å være i utkanten av det gode selskap. Dette har ikke så mye å si på områder hvor EU har en form for overnasjonal makt. Da vil det være et legalt bånd mellom EU og det enkelte medlemsland, men slik er det ikke på området for immigrasjonspolitikken enda. Foreløpig er dette et område under utvikling, hvor de juridiske båndene dels ikke er utredet, dels er gjenstand for nasjonal håndhevelse. Dermed vil betydningen av legale bånd til EU være av svekket betydning.

#### **4.2.2 Fase 2: Benektelse(ca.1991-1998):**

Den internasjonale situasjonen på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var dramatisk på flere områder. I 1989 falt Muren, og med dette så verden slutten på den Kalde Krigen, som hadde dominert det internasjonale samfunnet etter 2. Verdenskrig. Som et resultat av dette, ble det for første gang på førti år mulig å reise

---

<sup>201</sup> Se gjennomgåelse av partiprogrammer før valget i april 2006, i empirikapittelet

---

mellom øst og vest, og en del av de landene som hadde tilhørt den østlige blokken opplevde vanskelige tider. Etter den første tiden med frihetsrus, ble det åpenbart at disse landene sto overfor store utfordringer. Dette ble utgangspunktet for stor usikkerhet i befolkningen, og utløste flyktningstrømmer mot vest.<sup>202</sup> Vest-Europa var nærmest geografisk, og attraktivt på andre måter også. Denne delen av Europa hadde opplevd en voldsom velstandsøkning siden krigen, og var i tillegg stabile demokratier. Tilgangen på immigranter økte betraktelig på kort tid og det var man ikke forberedt på å skulle håndtere.<sup>203</sup>

Deretter fulgte også andre internasjonale hendelser, som fikk følger for immigrasjonssituasjonen i Europa. Oppløsningen av det tidligere Sovjetunionen, oppløsningen av Jugoslavia, oppløsningen av Warsawapakten, uro i den muslimske befolkningen i Europa, og til slutt 11.september 2001.<sup>204</sup> Denne dagen ble en merkedag for hele det internasjonale samfunnet. Mange vil nok si at dette var dagen hvor verden mistet sin uskyld, på tross av at verden også tidligere hadde opplevd monumentale grusomheter. Forskjellen var at dette fant sted i løpet av svært kort tid, på svært få steder, og det ble direkteoverført på TV. Alle disse hendelsene var med på å legge grunnlaget for en mer restriktiv immigrasjonspolitik i den vestlige verden. I tillegg fikk Europa sitt eget 911, ved bombene i Madrid, noe som bidro til å styrke fokuset på sikkerhet og kontroll med befolkningsgrupper innenfor eget geografiske område.

I konstruktivistisk terminologi betydde dette at man utviklet en restriktiv immigrasjonspolitik i EU som et resultat av trusler mot egen identitet. Gjennom en læringsprosess utviklet man en oppfatning av angrep på vestlige og europeiske verdier og identitet, det ble et "oss mot dem". I det man opplevde at angrepene gikk kollektivt på *europeere*, lærte man at man måtte sette inn beskyttelsestiltak.

---

<sup>202</sup> <http://www.bbc.co.uk/history/recent> - historisk oversiktsside på BBCs hjemmeside

<sup>203</sup> Spencer(ed), 2003

<sup>204</sup> <http://www.bbc.co.uk/history/recent> - historisk oversiktsside på BBCs hjemmeside

Det utviklet seg et internasjonalt nettverk for en mer restriktiv immigrasjonspolitik. Den enkelte parts begrunnelse og motivasjon for dette kan nok ha variert, fra ren fremmedfrykt til en anerkjennelse av et stigende behov for *migrasjonsmanagement*.<sup>205</sup> I en periode etter at denne bevegelsen vokste frem internasjonalt, benektet italienske myndigheter at dette var et reelt problem, og i en kort periode mente de at dette var et indre anliggende, og at det derfor var utidig å legge press på dem fra internasjonalt hold for å endre politikk.

Det var likevel slik at i det samme man hadde begynt å resonere rundt dette spørsmålet i EU, og kommet frem til at en restriktiv immigrasjonspolitik var det riktige, økte presset på italienske myndigheter. Internasjonale nettverk argumenterte for innføring av internasjonale normer i Italia. Man mente at Italia med sin liberale immigrasjonspolitik, ble en åpning for immigranter inn i Europa. Dette fikk ekstra stor betydning etter at man hadde inngått Schengen avtalen, hvor et av hovedpoengene var fri ferdsel av personer.<sup>206</sup> Dermed ville enhver som kom seg til Italia, fritt kunne reise videre til det Schengen-landet de ønsket. Italiensk liberal immigrasjonspolitik ble et problem for Europa, og de ble satt under sterkt press fra europeiske myndigheter, og fra transnasjonale nettverk for å implementere de internasjonale normene.

De normene det er snakk om, går konkret på beskyttelse av eget territorium mot terrorister, beskyttelse av den europeiske identitet (som fremheves i mange av dokumentene til EU og til den italienske offentligheten) og beskyttelse av det indre marked – som ville bli en utopi hvis man ikke klarte å beskytte de ytre grensene. Disse normene under ett kan betegnes som normer om en restriktiv immigrasjonspolitik. I denne delen av prosessen vekkes også nasjonale grupperinger, og man får en sterkere nasjonal opposisjon mot den italienske immigrasjonspolitikken.<sup>207</sup> Dette faller for

---

<sup>205</sup> Spencer(ed), 2003

<sup>206</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>

<sup>207</sup> <http://www.leganord.org>, <http://www.forza-italia.it>, <http://www.alleanzanazionale.it>



---

Italias del sammen med en tretthet i det politiske systemet.<sup>208</sup> Det var allerede en bevegelse for endring i det italienske samfunnet, hvor nye, høyrepopulistiske partier trådte frem. Det italienske partisystemet ble utvidet med Lega Nord, Alleanza Nazionale og Forza Italia. Disse plukket raskt opp i seg diskursen for en mer restriktiv immigrasjonspolitik, og ble talsmenn nasjonalt for slike endringer.

### **4.2.3 Fase 3: Taktiske innrømmelser(1998-2001):**

På dette tidspunktet innså den italienske regjeringen at immigrasjon var et problem man måtte hankes med. Det ble forsøkt tatt enkelte grep som kanskje kunne vært velegnet for å stilne opposisjonen, man introduserte lovgivning som skulle regulere det. Dette gjelder særlig lov 286/98, også kalt Turco-Napolitano loven. Ruspini skriver om en læringsprosess den italienske regjering gjennomgikk. Han antar at de forsøker å lære av de feil andre europeiske land hadde gjort før dem. Dette henger sammen med at andre deler av Europa hadde erfart immigrasjonspresset og de problemer som fulgte med, tidligere enn Italia. Dermed ville de naturlig trekke veksler på disse erfaringene.<sup>209</sup> Dermed ga man også mer rom for de grupperinger nasjonalt som ønsket innføring av disse internasjonale normene. I tillegg fikk de partiene som hadde gått i bresjen for en mer restriktiv immigrasjonspolitik, faktisk makten. Det ble regjeringsskifte, som så mange ganger før. Denne gangen ble det også et virkelig politisk skifte, i og med at Berlusconi fra Lega Nord ble statsminister i Italia. Dette skjedde første gang i 1994, men varte bare i ett år. I 2001 kom han til makten igjen, og denne gangen ble hans regjeringer sittende til 2006. Dermed ble det legitimt å argumentere for mer restriktiv immigrasjonspolitik. Det kan diskuteres hvorvidt den implementeringen av internasjonale normer vi så ser, er et resultat av internasjonalt press som skaper rom for nasjonale grupper, for så igjen å endre den nasjonale politikken, eller om det rett og

---

<sup>208</sup> Wolff, 1997a

<sup>209</sup> Ruspini, 2005

slett er et nasjonalt anliggende som finner sted på grunn av et skifte i nasjonalt lederskap.

Det er mulig at dette skiftet i politikk ville funnet sted uansett, som et resultat av det politiske skiftet, og som et resultat av de empiriske hendelsene som finner sted i denne tidsperioden. Den italienske stat var ikke forberedt på det immigrasjonspresset de møtte, og heller ikke det å skulle integrere et stort antall immigranter. Det blir tydelig at dette i praksis er en uhåndterbar situasjon.<sup>210</sup>

Likevel kan man ikke avfeie betydningen av det internasjonale presset. Det er klart, som vist i det empiriske kapittelet, at Italia har et voldsomt ønske om å gjenfinne sin tapte storhet. De mener selv at landet har krav på, og fortjener en plass blant de aller fremste land i verden, og da særlig i EU-systemet. De er klare på at kun gjennom deltakelse i de forpliktelser et EU-medlemskap bringer med seg, kan de få tilbake litt av glansen. De fleste italienske politikere har så pass selvinnsikt at de innser at det vil de ikke kunne klare på egen hånd. Derfor er det av største viktighet å få en sentral posisjon i EU, og dette kan best skje ved at man sikrer seg en viss popularitet og anerkjennelse. For å få til dette er det viktig å følge EUs normer, særlig på områder som er sentralt på dagsorden. Det er immigrasjonspolitik i disse dager. Derfor innser italienske myndigheter at å stramme inn på immigrasjonspolitikken er et riktig politisk trekk. Som ekstra bonus håper de å få bukt med de praktiske problemene de selv står ovenfor. I tillegg er det å håpe på finansiell bistand fra EU til bruk på dette området.

I denne fasen av prosessen fører det internasjonale nettverkets press mot det nasjonale styringsapparatet til en endring i politikken, mens press fra interne grupperinger, i Italias tilfelle presset fra en stadig sterkere høyreside, fører til en endring i regimet. Det har også funnet sted en økning i det politiske rom for å debattere dette temaet, noe som igjen kan være med på å føre til regimeendring. Siden temaet i stadig økende grad i løpet av denne fasen blir politisk debattert, finner det sted en normativ diskurs om

---

<sup>210</sup> Ruspini, 2005

---

temaet. Man vikler seg inn i en argumentasjon som tilslutt etterlater seg liten tvil om validiteten til de internasjonale normene det er snakk om som regulerer immigrasjon.

Det er viktig i denne sammenheng at Italia har en dyptgående lojalitetsfølelse i forhold til EU, eller Europa, som man ofte omtaler det som. For italienere er dette en og samme sak, og går langt tilbake i tid. For italienere har begrepet Europa et historisk sus over seg, som bringer med seg en smak av storhetstid.<sup>211</sup> Italia har aldri vært noen kolonimakt, og har dermed ikke noen naturlig forankring andre steder i verden. Derfor er Europa for dem en viktig del av deres identitet. Her legger man innefor konstruktivismen til grunn et konsept om flerlags identitet. Dette vil i korthet si at man kan ha flere identiteter samtidig, og hver enkelt av dem vil gå over i hverandre, og ha ulik betydning i ulike saker og til ulik tid. De fleste italienere har sterke regionale tilknytninger, ja helt ned i identitet for en enkelt gatestubb eller del av en landsby. I tillegg er de en del av det latinske Europa, og en del av det større Europa.<sup>212</sup> Deres tilknytning til USA er med på å skape en Vestlig identitet, og slik kan vi antakelig fortsette. I et tilfelle med konkurrerende internasjonale normer er det interessant å se hvem Italia velger å følge. I spørsmålet om Irak-krigen valgte de å følge USA, i konflikt med det europeiske synet. Dette er ikke en sak for denne oppgaven, men kan stilles i kontrast til deres opptreden i forhold til immigrasjonspolitik. Her er de helt på linje med resten av Europa, faktisk kan det argumenteres for at deres opptreden i denne saken har gått lenger enn EU har gjort. I denne situasjonen var valget enkelt, fordi det ikke kom i konflikt med Italias lojalitet overfor andre deler av det internasjonale systemet. Italia slipper i dette tilfellet å velge mellom ulike identiteter. I tillegg er det av klar fordel for dem selv at immigrasjonsproblemet takles, og det er derfor til fordel for deres italienske identitet at man takler det slik som EU legger føringer om.

---

<sup>211</sup> Se gjennomgang i empirikapittelet om partiprogrammene før valget i april, 2006

<sup>212</sup> Deres sterke tilknytning til flere identiteter vises blant annet i EUROBAROMETER 63, pkt.2.7. "The degree of attachment to the European Union"

#### 4.2.4 Fase 4: Hevdvunnen status(2002-):

I denne fasen av prosessen har Italia en høyrekoalisjon ved makten, og Berlusconi er statsminister. Han satt fra 1994 til 1995, og så fra 2001 til 2006 med varierende partier i ryggen, og litt ulik tilnærming til politiske saker. Han er en av de statsministrene som har sittet lengst i Italia etter krigen, og var slik sett en stabiliserende faktor. Både i Italia og ellers i Europa hersket det på denne tiden enighet om at man hadde en *flom* av immigranter. Enigheten var ikke entydig blant forskere og andre fagfolk på området, men blant politikere og media fikk dette synspunktet fotfeste, og ble en slags allmenngyldig sannhet. Dette skjedde til tross for at mye statistikk kunne vise at *strømmen* langt fra var så sterk som man la frem i offentligheten, og at den kanskje var nødvendig. Forskere har lenge påpekt at man i Europa antakelig vil se en sterkt aldrende og synkende befolkning frem mot år 2050. Derfor vil være nødvendig med immigrasjon for å kunne ta seg av de oppgaver som venter. Hvis ikke, vil man i Europa ikke ha nok mennesker i arbeidsfør alder til å kunne fylle de arbeidsoppgavene som trengs i samfunnet. Derfor blir det ikke sett på som noe reelt alternativ å begrense immigrasjonen fullstendig.<sup>213</sup>

Dette er del av en pågående debatt hvor man diskuterer immigrasjon og antall immigranter. I de senere år har sikkerhetsaspektet ved immigrasjon fått dominere, både i Italia og i EU. 11.september og andre terrorhandlinger har i betydelig grad vært med på å gjøre immigrasjon til en sikkerhetssak i EU. Det er vanskelig å evaluere hva slags effekt disse handlingene fikk på folks holdninger, men at det påvirket politikk på flere områder i en eller annen grad er det liten tvil om.

Man fikk på denne tiden i EU et reelt dilemma, nemlig hvor grensen for personlig frihet går. Dette var en verdi EU hadde satt svært høyt, og som de fortsatt anser som svært viktig. Dette kommer nå i konflikt med sikkerheten til innbyggerne i unionen. Å sikre innbyggerne vil fra en del politikere og andres ståsted nødvendigvis føre til en

---

<sup>213</sup>Spencer, 2003, Kap.1

---

innskrenking av den individuelle frihet. Det foregår en debatt om dette, men det dominerende standpunkt er for en mer restriktiv immigrasjonspolitik i EU. For å oppnå dette, ser vi i løpet av 1990-tallet, og de første fem årene av 2000 tallet at EU utvikler en felles politikk på dette området. Man legger frem ulike felles tilnærminger til hvem som skal behandle en søknad om opphold, og man begynner å arbeide med en felles forståelse av hvordan søknads- og behandlingsprosedyrene skal foregå.

Schengen traktaten med tillegg bestemmer hvem som skal behandle en oppholdssøknad, alt etter hvor personen først kom til.

Ulike områder innenfor immigrasjonspolitik er under utvikling i EU. Dette gjelder blant annet hvordan en søknadsprosedyre skal foregå, hva slags kriterier som skal legges til grunn for en eventuell avvisning eller innvilgelse av opphold, i tillegg til standarder for behandling av den personen som søker om opphold. Dette sees på som et svært viktig steg i retning av en felles immigrasjonspolitik, det neste vil være å gjøre det til et område hvor EU har sanksjonsmuligheter overfor land som ikke følger de retningslinjer som er etablert. Det er i denne perioden utviklet en felles politikk på immigrasjonsområdet, men at det gjenstår å gjøre den fullt ut legalt bindende.

Dermed blir det interessant å vurdere utviklingen innefor dette området i Italia i samme tidsperiode. De har stadig latt være å implementere annen EU-lovgivning. Hvorfor har de i dette tilfellet selv utarbeidet en lovgivning som sees på som svært restriktiv, og med dette implementert EUs politikk i sin nasjonale politikk? De har etter manges mening gjort mer enn det, de har gått lenger enn EU. Ved at man ratifiserte avtaler inngått i EU, og også implementerer de normene det er snakk om i egen nasjonal lovgivning, er man godt i gang med å oppfylle de krav som skal til for å gå gjennom fase fire.

Når det gjelder nasjonal diskurs om temaet, er det viktig å nevne at det verken i EU eller i Italia er et totalt fravær av opposisjon mot de normer som nå implementeres. Det finnes flere menneskerettighetsorganisasjoner og solidaritetsorganisasjoner som kraftig kritiserer de forhold som møter en immigrant når han eller hun søker opphold i Italia, i tillegg til de restriksjoner som legges på mulighetene for å ta seg inn i et

geografisk område som EU er.<sup>214</sup> I det offentlige rom i Italia har denne debatten vært lite fremme. Det er et faktum at medie verden i Italia under Berlusconi var relativt regimetro. Selv sier han at det ikke ble ført noen form for sensur på media. Det var liten opposisjon mot hans politikk, noe blant andre hans motstandere hevder kom av at han faktisk eide de største TV-stasjoner, radiostasjoner og aviser. Dermed var mulighetene for offentlig debatt om temaet begrenset for de som ønsker å nå ut med kritikk av den politikk som på denne tiden ble implementert i Italia.

Debatten som ble ført, ble dominert av de ledende innenfor politikk, næringsliv, og media. De fleste var på dette tidspunktet enige om å føre en restriktiv immigrasjonspolitik etter mønster av EU og deres normer. Ved å ønske å vise seg som verdige EU medlemmer, førte de italienske politikerne en diskurs som gjorde at de stadig mer viklet seg inn i sin egen argumentasjon. Man var EU lojale, altså måtte man følge både de lover og de retningslinjer som EU utarbeider og vedtar. Den europeiske identiteten er en svært viktig del av en italiener, altså er det naturlig at man er med på å beskytte og styrke den. På grunn av at den europeiske identiteten er så sentral, blir det viktig å beskytte Europa og dets innbyggere mot de utenfra, andre identiteter. Beskyttelse mot sikkerhetstrusler kan bunne i denne oppfatningen av europeisk identitet.

Slik utviklet det seg i fase fire en hevdvunnen status på de normer som EU fremmet. EUs press om en mer restriktiv immigrasjonspolitik ble en naturlig del av diskursen, og normer som gikk på beskyttelse av egen identitet og egne innbyggere fikk stor oppslutning. Det ble en akseptert del av den politiske diskursen at immigrasjon, i hvert fall i det antallet som kommer i dag, er et problem. Det er et problem for sikkerheten til innbyggerne, for den sosiale velferden de nyter, det er et problem for de som kommer, fordi det ikke er mulig å integrere dem på en skikkelig måte. I tillegg ser man andre trusler, som opprøret i en del franske forsteder, hvor særlig innvandrerungdom gjorde opprør mot det de hevdet var ignorering av deres behov og rettigheter. Det

---

<sup>214</sup> Se de ulike AI rapportene på Italia, listet opp i referansene.

---

utviklet seg internasjonale normer som sa at det var svært viktig at man stoppet flest mulig før de fikk tatt seg inn i området, i tillegg til at det var viktig å få avgjort de søknader som kom inn så snart som mulig, og å få sendt ut de som fikk avslag så raskt som mulig.

I denne fasen blir det mål på hvor *flink* et land er, hvor gode de er til å begrense immigrasjonen, og man stiller ikke lenger spørsmål ved om denne politikken er *riktig*. Fini-Bossi loven blir for Italia nyttig i et slikt perspektiv. Det er blitt en allment akseptert politikk.

#### **4.2.5 Fase 5: Regelkonsistent oppførsel:**

I årene frem til og med 2005 er disse normene blitt en integrert del av den italienske politikken, og det hersker liten uenighet blant italienske politikere om retningen fremover for italiensk politikk på dette området. Den opposisjonen som finnes i Italia og i EU, er brakt til relativ taushet ved at de ikke har nådd frem i media, og heller ikke har nådd frem politisk. Det er i dag stor enighet om en EU-lojal linje, som også høyresiden er tilhenger av. Dette på tross for at de tradisjonelt var lunkne til det europeiske prosjektet, og var sterkere tilhengere av å styrke båndene til USA. Dersom man skal putte i bås, har italienske høyrepartier vært sterkere tilhengere av et nært forhold til USA enn til EU, mens venstresiden har hatt en motsatt holdning. Det er altså kun snakk om graden av tilknytning til den ene eller den andre, og man kan derfor trekke generelle konklusjoner om den italienske politiske elite. Selv om det i de senere år har oppstått noe som kan kalles euroskeptikere i Italia, må majoriteten sies å være euroortodokse.<sup>215</sup>

Når nå denne implementeringen av internasjonale normer er blitt en naturlig del av den italienske politikken og den italienske diskursen på området, er det i følge spiralmodellen naturlig at man senker skuldrene litt. Diskursen går ikke lenger så høyt

---

<sup>215</sup> Rampini gjengitt i Wolff, 1997a, s.21-22

på hva som er riktig eller galt, man har innfunnet seg med at ett sett normer er gjeldende. Dermed oppstår det en situasjon hvor man på det internasjonale nivået ser en reduisering i nettverksmobiliseringen. Dette vil kunne skje i Italia, men det er lite trolig at det skjer før man ser en reell nedgang i antall immigranter som kommer til EU og Italia. Særlig ikke at det skjer før man ser en nedgang i det antall som tar seg over til Europa via sjøveien, på små overfyllte båter. Hvis man ved å implementere de normer som råder i EU klarer å få ned antallet immigranter til Europa, er det grunn til å tro at nettverksmobiliseringen også vil reduseres. Så lenge man ikke ser de umiddelbare resultater, vil man fortsatt ha en høylydt diskurs angående restriksjon av adgang til området.

I Italia vil også mye interesse følge bytte av regjering og statsminister i april 2006. Som etablert i tidligere kapitler skiller det ikke mye på de ulike partiene når det gjelder verken immigrasjon eller lojalitet til EU og Europa. I den grad det er noen forskjell, dreier det seg om at venstresiden ønsker enda sterkere internasjonale forpliktelser, særlig innenfor EU. De vektlegger også menneskerettighetsperspektivet sterkere i behandlingen av oppholdssøknader og utviklingen av immigrasjonspolitikken både i EU og Italia. Det er likevel ikke noen endring i retning for den politikken som skal føres, slik jeg kan lese de ulike programmene. Til grunn for de forslag som legges frem, ligger tanken om immigrasjon som et problem som må løses eller begrenses. Til grunn ligger også en norm om beskyttelse både av italiensk og europeisk identitet og storhet, og en norm om ivaretagelse av innbyggernes økonomiske og fysiske sikkerhet.

I tiden fremover vil det være mange spørsmål knyttet til utviklingen på dette området. Det store spørsmålet ut fra spiralmodellen, vil være om utviklingen og implementeringen av disse normene er kommet så langt at det er blitt en naturlig del av politikken som ingen lengre stiller spørsmål ved, eller om det etter en reduisering i nettverksmobiliseringen vil kunne oppstå en debatt om temaet der ikke alle forutsetningene er gitte. Både Italia og EU er i så måte inne i en avgjørende fase på dette tidspunkt.



#### 4.2.6 Hva modellen ikke belyser:

Det har blitt hevdet at en gjennomgående svakhet med konstruktivismen generelt har vært for lite fokus på hva som skjer på nasjonalt nivå. Dette er en kritikk som er berettiget i mange sammenhenger. Når det gjelder den konkrete modellen benyttet i denne oppgaven, synes jeg ikke kritikken treffer helt. Man kan ønske seg en grundigere analyse av hvilke nasjonale grupperinger som var premissleverandører i en slik prosess, hvilke grupperinger som reagerte på ulike impulser utenfra, og hva slags grunnlag enkeltorganisasjoner fatter sine beslutninger og standpunkter på. Dette er det likevel mulig å gjøre innenfor rammene av denne modellen. Man må bare ha et større fokus på den delen av prosessen, og kanskje arbeide ut fra arbeidshypoteser som fokuserer på det nasjonale plan. Selv om fokuset på dette kanskje har vært mangelfullt, ser jeg ikke noe i selve modellen som forhindrer det.

En annen svakhet ved modellen, er at den lett kan sies å ikke ta nok hensyn til nyttemaksimering og kostnadskalkuleringer. Det synes klart at i min case kan man godt argumentere for at den italienske regjeringen kun har implementert en politikk fordi den skaffer dem mest både penger og støtte internasjonalt. Slik sett blir det et rasjonalismescenario, hvor man maksimerer gevinsten og minimerer kostnadene. Konstruktivismen generelt, og spiralmodellen spesielt, vektlegger dette lite når de prøver å kartlegge kausalsammenhengen i casene, og det er ikke tvil om at det faktisk spiller en rolle. Likevel har man som oftest flere muligheter i slike tilfeller, og spørsmålet blir da hva som gjør at man går for ett av dem, i motsetning til de andre. Italienske styresmakter kunne i den situasjonen de var i på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet gått i flere retninger. De valgte ganske tidlig å følge de internasjonale normer som virket for en restriktiv immigrasjonspolitik. I de senere år har stadig flere land valgt å følge den samme linjen. Spørsmålet blir hva som gjorde at Italia fulgte den så umiddelbart. Her mener jeg funn i analysen viser at identitet og lojalitet betydde mye for utviklingen. I tillegg viser analysen en læringsprosess, hvor Italia hele tiden har trukket lærdom av erfaringer fra andre deler av Europa. De har også gjennomgått en læringsprosess i forhold til hvilke internasjonale normer som skal gjelde.

*Securitizing immigration* er påpekt av Rita Furuseth, og stemmer godt overens med den konstruktivistiske tanken om at man kan studere hvordan trusler er fremstilt i EU dokumenter, og hva slags midler man ønsker å ta i bruk for å møte disse.<sup>216</sup> Furuseth finner jo nettopp ved å se på dette at immigrasjon har fått status som en sikkerhetssak, det er ikke lenger en sak som dreier seg om solidaritet, menneskerettigheter og beskyttelse av mennesker i vanskeligheter. Nå dreier det seg om å beskytte sine ytre grenser, sin egen identitet, beskytte innbyggerne mot organisert kriminalitet og å beskytte seg mot potensielle terrorister.

**Svakheter ved min bruk av spiralmodellen:** Risse og Sikkink benyttet som tidligere vist denne modellen med utgangspunkt i autoritære stater. I min oppgave forsøker jeg å anvende den på en case som krever at den må gjøres noe mer generell. Det er ikke snakk om innføring av menneskerettigheter, og det er ikke snakk om en autoritær stat. Det dreier seg likevel om implementering av internasjonale normer på nasjonalt plan, og det dreier seg om en stat som har lagt seg litt i ytterkant av det som blir akseptert og sett på som akseptabel oppførsel i en organisasjon.. Jeg bruker spiralmodellen for å vise hvordan det internasjonale samfunnet jobber for å hente inn et land som ikke følger de normer som råder internasjonalt, og som ikke alltid følger internasjonal spilleregler.

Man vil kunne hevde at siden Italia er medlem av EU, er det juridiske bånd der, som på egenhånd vil lede til en overføring av normer, rett og slett fordi de har forpliktet seg til det. De vil hevde at dette gjelder selv om det på området for immigrasjon ikke eksisterer noe overnasjonalt organ som står for sanksjoner av normbrytere. Dermed vil man betrakte disse båndene som årsak til at Italia endrer sin immigrasjonspolitiske kurs, og ikke en læringsprosess og/ eller en verving av identitet.

---

<sup>216</sup> Rieker, 2004

## 5. Konklusjon:

Denne oppgaven har vært en interessant prosess. Det har vært mange utfordringer ved den problemstillingen og de analysemetodene som ble valgt. Denne kombinasjonen er så vidt meg bekjent ikke særlig vanlig, og det er derfor lite litteratur som omhandler den. Litt rart er det, siden Risse og Sikkink selv nevnte muligheten for å kombinere disse to modellene. De sier "we may see a "two-level game" dynamic evolve, in which domestic leaders who believe in the human rights norms take power, but may lack strength *vis-a-vis* their domestic opponents to implement those norms. These leaders may then use international human rights pressure to gain influence against their domestic opponents. As Putnam has suggested, international human rights pressure may allow foreign leaders to shift the balance of power in their domestic game in favour of a policy they preferred for exogenous reasons."<sup>217</sup>

I tillegg har det vist seg vanskelig å få tilgang på relevant informasjon fra særlig italienske kilder, både i departementene og i ulike organisasjoner. Etter gjentatte henvendelser har for eksempel Det Italienske Kulturinstituttet svart, uten å kunne hjelpe.

### 5.1 Funn ved hjelp av Putnam's to-nivå-modell:

Ved å anvende Putnam's modell på utviklingen av immigrasjonspolitikken i Italia, og utviklingen frem mot en felles immigrasjonspolitikk i EU, avdekkes det flere interessante aspekter. Sjefsforhandlerens rolle er sentral. I de faktiske forhandlingene som har funnet sted, særlig foran Schengen avtalen, Dublin Konvensjonen, Tampere Retningslinjene og Haag Programmet, har sjefsforhandleren vært den eneste som har hatt full oversikt over hele prosessen. Forhandlinger har foregått i EU-fora, og det har ikke vært mulig å få oversikt over de ulike lands posisjoner fra Europe Direct, den offisiell svartjeneste for EU systemet. I oppgaven er det derfor tatt utgangspunkt i

---

<sup>217</sup> Risse, Ropp, Sikkink, 1999, s.33

forhandlingsresultatet, at Italia har skrevet under på disse avtalene, konvensjonene og programmene. Dette taes i som et tegn på at de har vært positive til dem.

Ved å se på sjefsforhandlerens rolle, finner man derfor at han/ hun har vært sentral for det utfallet som ble vedtatt. Sjefsforhandleren i Italia var i 1985 representant for det ”gamle politiske systemet”, før forsøkene på opprydding ble satt i verk. De var representanter for regjeringer som var Europaløjale, men som ikke hadde immigrasjon høyt på agendaen. Det er grunn til å anta at sjefsforhandleren på dette tidspunkt etterfulgte både private interesser, partiets interesser, og det han/ hun anså som det beste for landet, ved å støtte Schengen avtalen. I dette tilfellet hadde nok Italia et stort win-set, det viktigste var å få til en avtale, og å fortsette integrasjonsprosessen i Europa. Det er grunn til å anta at en ikke-avtale ble sett på som et mye dårligere utfall for Italia, enn det en nærmest hvilken som helst avtale ville være. Selv om resultatet ville være en opprettholdelse av status quo, ville det bety mer bremsing på integrasjonsprosessen i sin helhet og spesielt på utviklingen av det frie marked. De hadde derfor et stort win-set, mens kostnadene ved en ikke-avtale ble sett på som for store.

I de senere forhandlingene har sjefsforhandleren spilt den samme rollen, men kommet fra andre partier. I 1997 sitter en representant for venstre-sentrum regjeringen til Prodi, senere Massimo D'Alema, ved forhandlingsbordet frem mot Dublin Konvensjonen. Sistnevnte sitter også med makten frem mot Tampere i 1999, mens det frem mot Haag satt sjefsforhandlere som representerte Berlusconi regjeringen. Felles for dem alle er at det utvikler seg et stadig mindre win-set på hjemmebane. Antallet i Italia som anså immigrasjon for å ha blitt et problem, økte, og antallet som mente det hadde blitt for mange immigranter i Italia, økte også. Samtidig har Italia opprettholdt en større andel av befolkningen med tillit til EU, enn andre land i organisasjonen. Det er derfor naturlig å søke avtaler på dette planet. Sjefsforhandleren må derfor oppnå avtaler som beroliger en stadig større andel italienere som roper om strengere tiltak mot strømmen av immigranter. Dette kan de gjøre hvis de har avtaler med strenge tiltak å vise til. I tillegg må de berolige den delen av befolkningen som fortsatt ønsker en liberal

---

immigrasjonslovgivning. Dette kan de gjøre ved å komme hjem, og si at deres hender er bundet, de er pålagt av EU å innføre disse tiltakene. Fortsatt er det slik at den italienske sjefsforhandlerens antakelig viktigste mål er å oppnå en avtale. I den pressituasjonen Italia er i per i dag, ønsker de å dele byrden med noen, både økonomisk, politisk og moralsk.

Den utviklingen som finner sted i EU systemet når det gjelder immigrasjonspolitik er fortsatt av intergovernmental natur, noe som bygger opp under den delen av Putnam's modell som går på den nasjonale påvirkningen av EU. Det er klart at som aktører i de konkrete forhandlings situasjonene er det fortsatt de selvstendige medlemsstatene som teller. Det er tydelige tegn på *domestication* av EU.

### **5.1.1 Dette ble ikke forklart av 2-Nivå modellen:**

Putnam er godt egnet til å forklare atferd i konkrete forhandlings situasjoner i det internasjonale samfunn. Det er liten tvil om at resultatet av slike forhandlinger avhenger av de enkelte sjefsforhandlere og deres profesjonelle og private posisjoner i saken. I tillegg kommer størrelsen på de ulike lands win- sets. Dette er svært viktig for hvor tøffe forhandlingene blir, og for utfallet. Dessuten betyr frykt for ikke-avtaler en god del for hvor mye de enkelte er villige til å godta. I de konkrete forhandlingene innenfor området immigrasjon, er det fortsatt slik i EU, at aktørene er stater.

Alt dette tatt i betraktning, sier modellen lite om de prosesser som går forut for en slik konkret forhandlings situasjon. Modellen fungerer best i analyse av konkrete forhandlings situasjoner, men ikke så godt til å forklare uformelle prosesser som foregår før, samtidig med, og etter at avtaler er inngått. 2-Nivå modellen er ikke så godt egnet til å forklare prosesser, hvor man tar med seg tidligere erfaringer inn i nye forhandlings situasjoner. Den kommer til kort ved analysen av en vedvarende situasjon, fordi den kun fokuserer på konkrete forhandlings situasjoner, som skal resultere i avtaler.

## 5.2 Funn ved hjelp av Spiralmodellen:

Spiralmodellen er i denne oppgaven benyttet utradisjonelt, ved at den er forsøkt anvendt på overføring av internasjonale normer til land som ikke er autoritære i styreformene. Dette har medført enkelte tilpasninger av modellen, noe som alltid er en risikofylt manøver.

I Italia har det funnet sted en læringsprosess, ved at internasjonale avtaler er inngått på området for immigrasjon, før italienerne selv gjorde noe med lovverket sitt. Det er derfor grunn til å tro at internasjonalt press har fungert som en mobiliserende faktor for nasjonale krefter som ønsker innføring av de internasjonale normene det er snakk om. Det er også grunn til å tro at italienerne har lært av Nord-europeere når det gjelder immigrasjonspolitik. Det er et faktum at immigrasjon tidligere var et mye større problem for land mot nord, mens sørlige land som Italia fungerte som transitt land. Derfor ble en restriktiv immigrasjonspolitik først utviklet i disse landene, mens Italia har kommet etter som et resultat av en læringsprosess bestående av to deler. For det første har de lært gjennom diskursen i EU på området, i tillegg har de i de senere år selv opplevd et større immigrasjonspress, og dermed erfart de praktiske konsekvensene av dette. Diskursen i Europa har gått i mer restriktiv retning siden midten på 80-tallet, og den har etter hvert vunnet innpass også i Italia. Dette har fått gjenklang i partipolitikken i Italia, og det er klart at med en høyre/sentrum regjering ved makten, ble det etter hvert mer legitimt å argumentere i retning av en mer restriktiv politik. Dette la igjen grunnlaget for utvikling av nasjonalt lovverk som strammet inn på immigrasjonsfeltet, og det gjorde det naturlig å underskrive internasjonale avtaler om dette.

Dessuten har det som vist, alltid vært snakk om lojalitet til Europa og EU som prosjekt. Italianere har sterk tiltro til EU, og de føler en sterk EU-lojalitet og identitet. Det er vist både i empirikapittelet, og i analysen. De ser det som et uttrykk for en svært viktig del av egen identitet, i tillegg til at de ser det som en mulighet til å fremme Italias posisjon i verden. Her går altså det konstruktivistiske hånd i hånd med det rasjonalismeorienterte.

---

### 5.2.1 Dette ble ikke forklart av Spiralmodellen:

Denne modellen forklarer ikke hvordan eksakte forhandlinger i et system av selvstendige medlemsstater foregår, og hvilke mekanismer som er i aksjon under slike formelle forhandlingssituasjoner. Modellen er i tillegg mangelfull når det gjelder å gjøre rede for betydningen av materielle faktorer, men det er ikke slik at de avviser at disse faktorene er viktige. Det er vel heller slik at de ignorerer viktigheten av dem i sin analyse. Den behandler også aktiviteten på det nasjonale plan noe overfladisk, det er helt tydelig ikke dette som er modellens hovedfokus.

## 5.3 Kan Putnam's to-nivå-modell brukes som en del av fase fire i Spiralmodellen?

Det er udiskutabelt slik at både materielle og ikke-materielle faktorer spiller en rolle i utvikling i det internasjonale samfunnet. Uansett hva slags teoretisk retning man synes er mest nyttig i analysen av internasjonale forhold, blir det endimensjonalt å kun ta hensyn til en type faktorer.

Det er i denne oppgaven vist at Putnam forklarer godt de materielle faktorene som har hatt en innvirkning på den utviklingen som har funnet sted. Hans modell gir et klart bilde av sammenfiltringen av det nasjonale og internasjonale nivå i en konkret forhandlingssituasjon, den belyser sentraliteten til sjefsforhandleren, og hvordan han hadde muligheten til å påvirke utfallet i den retning han selv ønsket ut fra at han var den eneste som satt med all informasjon om hva som skjedde på de to nivåene. Han var også i den posisjon at han kunne påvirke fremstillingen av prosessen, og dermed påvirke hvordan ting ble oppfattet på ratifiseringsnivået.

2-Nivå modellen gir et godt bilde av hvordan win-set'ene til Italia utviklet seg. Ut i fra det empiriske materialet som foreligger, er det god grunn til å anta at størrelsen på win-set'et i forkant av Schengen avtalen var relativt stort. Dette endret seg ut over 1990-tallet, immigrasjonspresset på Italia økte, og win-set'et ble mindre. Med mindre win-set begrenser også mulighetene seg for at avtaler skal inngås, i følge Putnam.

Likevel var det slik at hele denne perioden var en ikke-avtale verre enn de avtale utkastene som har forekommet. Dette på grunn av to ting. For det første har lojaliteten overfor EU og en sterk europeisk identitet gjort det utenkelig for italienerne å ikke bidra til at avtaler oppnåes. For det andre er immigrasjonsproblematikken nå så reelt for Italia, at de trenger hjelp, nærmest i en hvilken som helst form.

Spiralmodellen forklarer godt utviklingen som har skjedd over tid, altså sammenhengen i det som har skjedd de siste tjue årene. I tillegg er modellen god til å forklare ikke-materielle faktorerets betydning for utviklingen som har skjedd innefor immigrasjonspolitikken i denne perioden, både i Italia og i EU. Særlig godt forklarer den hvordan disse to prosessene henger sammen, og betydningen av identitet, læring og normer når politikk utvikles både på det internasjonale og det nasjonale nivået.

Det spennende ville være å få til en modell hvor man tar hensyn til at utviklingen i det internasjonale samfunnet både er en prosess over tid, og konkrete forhandlingssituasjoner. Hvis man i tillegg kombinerer en modell som analyserer betydningen av de ikke-materielle faktorene med betydningen av de materielle faktorene, ville det være interessant.

Det er i det perspektivet jeg foreslår å kombinere Putnam's To-Nivå modell og Spiralmodellen. De er ikke direkte motstridene, da de analyserer ulike faktorer, og de konsentrerer seg om forskjellige tidsperspektiver i en problemstilling. Dermed komplimenterer de hverandre mer enn de konkurrerer med hverandre.

Det vil være ganske enkelt å gjøre Putnam's To-Nivå modell til en del av fase tre i Spiralmodellen. I denne fasen foretar stater taktiske innrømmelser overfor det internasjonale samfunnet. Dette kan innebære faktiske forhandlinger om inngåelsen av internasjonale avtaler, og da vil det være av interesse å se på hvordan disse foregår. Her er Putnam godt utviklet og utprøvd, og belyser situasjoner hvor selvstendige stater forhandler med hverandre om en avtale for politikk på et gitt område. I EU i dag er fortsatt prinsippet om medlemsstatenes suverenitet sterk, og i immigrasjonsspørsmål er det mulig for en stat å velge en annen rute, da det er statene selv som sitter med



---

sanksjonsmulighetene. Det er dessuten medlemsstatene som forhandler frem forslag til avtaler, etter forslag fra Kommissjonen, og det er de som skal håndheve et regelverk etter at det eventuelt er vedtatt på Nivå I.

Siden begge modellene tar utgangspunkt i et internasjonalt system bestående av suverene stater, har de et felles startpunkt. Hvis man så aksepterer og inkorporerer både materielle og ikke-materielle faktorer i en analyse av politisk utvikling, er man kommet langt. Konstruktivistene generelt, og Spiralmodellen spesielt, avviser ikke materielle faktorer selv om de nok ikke alltid tillegger dem særlig vekt. Rasjonalismen tar ikke særlig hensyn til ikke-materielle faktorer i sin analyse. Hvis man ser på den konkrete forhandlings situasjonen, er ofte betydningen av materielle faktorer størst, og det er grunn til å tro at man der og da vil gjøre en nyttevurdering av ulike utfall. Læring, identitet, normer og lojalitet er faktorer som har større betydning i et langsiktig perspektiv, i en prosess mer enn i konkrete forhandlinger.

## 5.4 Temaer for nærmere undersøkelse:

Dette har vært en oversiktsstudie av utviklingen av immigrasjonspolitik i Italia, og utviklingen mot en felles immigrasjonspolitik i EU. For med større sikkerhet å kunne teste om en kombinasjon av de to modellene er et fruktbart bidrag til teoriutvikling, er det en del aspekter som må undersøkes nærmere.

Man bør gå inn og kartlegge i detalj italienske standpunkter i forkant, og under forhandlingene om de ulike internasjonale avtaler, konvensjoner og programmer. Det vil kreve en omfattende diskursanalytisk tilnærming for å forstå utviklingen. Man bør også arbeide for å ”komme under huden på” de sentrale aktørene, for på den måten å få en bedre oversikt over sjefsforhandlerens personlige og profesjonelle preferanser. Dette er nitidig arbeid, som krever mye ressurser og annen fagkunnskap enn den samfunnsvitenskapelig. Det store spørsmålet blir i den sammenheng hva som er ”sant”, hva som virkelig er denne personens personlige agenda. I tillegg bør det kartlegges hva slags nasjonale grupperinger som samarbeider på den ene eller den

andre måten med internasjonale eller transnasjonale grupperinger, hvordan dette foregår, og hvem som påvirker hvem.

Jeg sitter igjen med mange ubesvarte spørsmål etter denne oppgaven. Likevel mener jeg å ha vist at begge de to ulike modellene besvarer mange av de spørsmålene som problemstillingen fremmer, og at de til sammen har en stor dekningsgrad. Jeg har også vist at de utfyller hverandre mer enn de konkurrerer, og man bør absolutt forsøke å benytte dem sammen, på samme problemstilling.

Når det gjelder immigrasjonspolitik, som var oppgavens case, er dette et tema som er høyt på agendaen, og som det ikke er sannsynlig at vil forsvinne med det første. Derfor er det av stor viktighet at det forskes, både på det empiriske materialet som finnes på området, og på analytisk tilnærming til det. Dette er et politisk tema som berører så mange mennesker i så stor grad, at det må få den oppmerksomheten det fortjener!

## Kildeliste

- Adler, Emanuel (2002): "CH.5: Constructivism and International Relations", i (Red.) Carlsnæs, W. et.al "Handbook of International Relations", Sage Publications Ltd
- Andersen, Ib(red.) (1990): "Valg af Organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv", Samfundslitteratur
- Andersen, Svein S. og Eliassen, Kjell A.(2001): "Making Policy in Europe", Sage Publications, London, California, New Dehli, Kapittel 8
- Aus, Jonathan P.: "Logics of Decision-making on Community Asylum Policy. A Case Study of the Evolvment of the Dublin II Regulation, Working Paper ARENA, 2006
- Bicchi, Federica (2003): "Defining European Interests in Foreign Policy: Insights from the Mediterranean Case", ARENA, Working Paper No.13
- Bretherton, Charlotte og Vogler, John (2002): "The European Union as a Global Actor", Routledge, London
- Burgess, J. Peter (2006): "Insecurity of the European community of values", PRIO
- Carling, Jørgen (2006): "Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders",
- Carling, Jørgen (2006): "Unauthorized migration from Africa to Spain" Begge disse to artiklene ble sendt til meg av Carling, i 2006 og skulle publiseres i International Migration Review
- Carling, Jørgen og Nome, Frida (2005): "Hvem er menneskesmuglerne?", Kronikk i Dagbladet, 1.februar
- Carlsnaes, Walter, Sjursen, Helene og White, Brian(ed.) (2004): "Contemporary European Foreign Policy", Sage Publishers, London California, New Dehli, Agustin Jose Menendez: Kapittel 15
- Checkel, Jeffrey T. (2002): Bokanmeldelse av "The Power of Human Rights...." Av Risse, Ropp, Sikkink i Comparative Political Studies, Vol.33 No.10
- Checkel, Jeffrey T. (2003): "Social Constructivism in Global and European Politics (A Review Essay), ARENA, Working Papers 15
- Checkel, Jeffrey T. (2006): "Constructivist approaches to European integration", ARENA, Working Paper No.06, Februar

- Chiuri, Maria Concetta, De Arcangelis, Giuseppe og Ferri, Giovanni (2005): "Crisis in countries of origin and illegal immigration into Europe via Italy", Global Migration Perspectives nr.53, utgitt av Global Commission on International Migration (GCIM)
- Elman, R. Amy (1996): "Sexual Politics and the European Union. The new feminist challenge", Berghahn Books, Providence, Oxford
- Europa Kommissjonen (2003): "Freedom, security and justice for all. Justice and home affairs in the European Union"
- Evans, Graham og Newnham, Jeffrey (1998): "The Penguin Dictionary of International Relations", London, Penguin Books
- Fleay, Caroline (2005): "The Impact of Internal and External Responses on Human Rights Practices in China: The Chinese Government and the Spiral Model", Thesis presented for the Degree of Doctor of Philosophy of Curtin University of Technology, kapittel 1, 2, 8
- Flyktningerådet (2004): "Flyktningeregnskapet 2004", Trykk: Paperwork AS
- Francioni, Francesco (ed.) (1992): "Italy and EC membership evaluated", London: Pinter
- Frattini, Franco (2005a): "Tale til Bundestag, Berlin"
- Frattini, Franco: (2005b): "There is no contradiction between granting people more security and respecting the fundamental rights", Council of Europe Conference of ministers of Justice, Helsinki
- Frattini, Franco (2005c): "The implementation of "The Hague Programme - The relevance for the security in Central Europe"", tale til Salzburg Forum, Graz
- Frattini, Franco (2005d): "Recent and unfolding developments on EU asylum and immigration policy", Eurasyllum's Monthly Policy Interviews
- Frattini, Franco (2005e): "Legal migration and the follow-up to the Green paper and on the fight against illegal immigration", tale ved Harvard University
- Furuseth, Rita (2002): "Creating security through immigration control. An analysis of European immigration discourse and the development towards a common EU asylum and immigration policy", Cand.Polit.Thesis, Universitetet i Oslo
- Hellevik, Ottar (2000): "Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap", Universitetsforlaget

- 
- Larsen, Magdalena Frennhoff (2004): "Power and Pressure in EU Agenda –Setting – A Case Study of Negotiations between the EU and South Africa", oppgaven forberedt for The European Foreign Policy Conference, London School of Economics
- Mingst, Karen A. (2004): "Essentials of International Relations", W.W. Norton & Company, New York, London – boken er benyttet som oppslagsverk
- Putnam, Roger D. (1988): "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", i *International Organization*, Nr.42 (3), s.427-460
- Rieker, Pernille (2004): "EU Security Policy: Contrasting Rationalism and Social Constructivism", NUPI Paper no.659
- Rieker, Pernille (2005a): "From Common Defence to Comprehensive Security Towards the Europeanization of French Foreign and Security policy?", NUPI Paper no.691
- Rieker, Pernille (2005b): "French foreign policy and the limits of Europeanization. The changing French position on EU enlargement", NUPI Paper, no.692
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. and Sikkink, Kathryn (1999): "The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change", Cambridge University Press, Kapittel 1, 7 og 8
- Ruspini, Paolo (2005): "Public policies and community services for immigrant integration: Italy and the European Union", *Global Migration Perspectives* nr.45, utgitt av Global Commission on International Migration (GCIM)
- Spencer, Sarah(ed) (2003): "The politics of migration. Managing Opportunity, Conflict and Change", Blackwell Publishing
- Savage, Deborah and Weale, Albert (2006): "The Normative Logic of two-Level Games and the European Union", University of Essex, NewGov – New Modes of Governance Project
- Trumbore, Peter F. and Boyer, Mark A. (2000): "International Crisis Decisionmaking as a Two-Level Process", *Journal of Peace Research*, vol.37, nr.6
- Wallace, Helen (2001): "Interlocking Dimensions of European Integration", New York, Palgrave
- Wolff, Elisabetta C. (1995): *Italia: Demokratiet i en overgangsfase*, Oslo, Europaprogrammet, nr.15
- Wolff, Elisabetta C. (1997a): "Italiensk Utenrikspolitikk", Oslo, Europaprogrammet, nr.1

Wolff, Elisabetta C. (1997b): "Italia og Middelhavsområdet - historikk, politikk og problemstillinger", Oslo, Europaprogrammet, nr.2

Wolff, Elisabetta C. (1999): "Det latinske Europa: myte eller Realitet?", Oslo, Europaprogrammet

??:"Towards a European Migration policy: the Schengen Treaty and the Dublin Convention in theory and practice" – artikkelen kom meg i hende uten forside. Jeg står derfor uten opplysninger om forfatter, og kan ikke referere til det. Jeg har artikkelen hvis det er av interesse.

<http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR010022005>, "Europe and Central Asia – Summary of Amnesty International's Concerns in the Region July- December 2004"

<http://web.amnesty.org/library/print/ENGIOR300142005>, "Amnesty International's Statements to the 2005 OSCE Human Dimension Implementation Meeting"

<http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300012006>, "Italy: Invisible children – The human rights of migrant and asylum-seeking minors detained upon arrival at the maritime border in Italy"

<http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR300082005>, "Italy: Lampedusa, the island of Europe's forgotten promises" av Francesco Messineo, Refugee and Migrants' Rights Coordinator, AI- Italia

<http://amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=10150> – Amnesty UK's hjemmeside, del som tar for seg aksjonen "Seeking Asylum is not a crime"

<http://www.governo.it> – offisielle sider for den italienske regjeringen

<http://www.alleanzanazionale.it> – hjemmesiden til Alleanza Nazionale

<http://www.forza-italia.it> – hjemmesiden til Forza Italia

<http://www.leganord.org> – hjemmesiden til Lega Nord

<http://www.ulivo.it> – Hjemmesiden til Olivenkoalisjonen

<http://www.bbc.co.uk/history/recent> - historisk oversiktsside på BBCs hjemmeside

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm) - Hjemmeside for Directorate-General for Justice, Freedom and Security

<http://quirinale.it/costituzione/costituzione.htm> - Konstitusjonen for Den Italienske Republikk

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> - EUs oppsummering av Schengen avtalen

---

<http://www.senato.it/leg/15/Elettorale/riepilogo.htm>

[http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/nominativo\\_ListaRiepilogo](http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/nominativo_ListaRiepilogo)  
[http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/NeoRielRiepilogo\\_vai.asp](http://wai.camera.it/deputati/composizione/Deputati2006/NeoRielRiepilogo_vai.asp)? – opplysninger om mandatfordelingen for det Italienske Parlamentet 2006 –

[http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm) - Formannskapetets  
Konklusjoner, Tampere, oktober 1999

<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/42/en.dok> - "Freedom, Security and  
Justice for all. Justice and Home Affairs in the European Union

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576)  
& dad=portal& schema=PORTAL – EUs Statistikkbyrå

<http://www.Istat.it> – Italiensk Statistisk Sentralbyrå