



Félags- og mannvísindadeild

BA-ritgerð

mannfræði

Jón eða Séra Jón?

**Stefna Evrópusambandsins í fólksflutningum og
sérmeðferð arðbærra innflytjenda**

Álfrún Sigurgeirsdóttir

Júní 2009

Leiðbeinandi: Unnur Dís Skaptadóttir

Nemandi: Álfrún Sigurgeirsdóttir

Kennitala:251071-3229

Útdráttur

Samstarfssviðum Evrópusambandsins hefur fjölgað undanfarin ár og ná þau nú yfir efnahagssamstarf, pólitíska-, og félagslega samvinnu. Í ritgerðinni verða Evrópusamruninn og fólksflutningastefna Evrópusambandsins skoðuð út frá sáttmálum, reglugerðum, aðgerðaáætlunum og fræðigreinum. Skoðað verður hver staða innflytjenda innan þjóðríkjanna er, hvort samfélögum standi ógn af fjölmenningu og hvort stefna Evrópusambandsins, varðandi innflytjendur, falli að kenningum raunhyggjusinna. Leitast verður við að svara því hvort fólksflutningastefna Evrópusambandsins, byggi á sérmeðferð og mismunun ólíkra hópa innflytjenda.

Helstu niðurstöður eru að stefna Evrópusambandsins, varðandi innflytjendur, virðist vera byggð á eiginhagsmunum, þrátt fyrir yfirlýsingar og sáttmála er miða að jafnrétti. Evrópusambandið virðist mismuna innflytjendum eftir „kynþætti“ og hæfileikum og stefna þess sýnist mótast af hagnýtingu innflytjenda sem vinnuafli, sem lið í aðgerðaáætlun er miðar að því að gera Evrópu að þekkingar-, og efnahagsveldi. Ennfremur virðist stefnan falla vel að raunhyggjukenningum um Evrópusamrunann. Fram kemur að gerlegt sé finna sameiginlegan grundvöll ólíkra menninga og að fjölmennung ógni því ekki samfélagslegum stöðugleika. Þverþjóðleg tengsl virðast helst vera nýtt af þeim sem náð hafa kjölfestu innan móttökulandsins. Þrátt fyrir að þverþjóðleg tengsl feli í sér að innflytjendur lifi og hrærist þvert á landamæri komist þeir ekki hjá aðlögun að menningu móttökulandsins.

Efnisyfirlit

Inngangur	2
Þjóðríki, þjóðernishyggja og fordómar	4
Þjóðríki.....	4
Þjóðernishyggja	6
Kynþáttafordómar	7
Samantekt.....	9
Fjölmenningsamfélög.....	9
Fjölmening.....	10
Þverþjóðleg tengsl.....	12
Samantekt.....	14
Evrópa.....	15
Kenningar um Evrópusamrunann.....	16
Frá afmörkuðum þjóðríkjum að sameinaðri Evrópu	19
Landamæraeftirlit.....	22
Stefna Evrópusambandsins varðandi fólksflutninga	24
Sérmeðferð arðbærra innflytjenda	27
Samantekt.....	31
Niðurstöður	33
Heimildir:.....	38

Inngangur

Frá formlegri stofnun Evrópusambandsins, árið 1992, hefur frægðarsól þess risið jöfnum fetum og aðildarríkjum hefur fjölgað ört. Samstarfssvið sambandsins hafa verið víkkuð út og ná nú yfir efnahagssamstarf, pólitíska- og félagslega samvinnu. Stefnu sambandsins er miðar að því að leggja niður eftirlit með innri landamærum þess hefur mikið verið hampað. Minna hefur hinsvegar borið á umfjöllun um afleiðingar þess að herða eftirlit með ytri landamærum og hamla með því fólksflutningum. Fólksflutningar eru hnattrænt fyrirbæri sem sífellt færast í aukana með aðgengilegri samgöngum og framförum á sviði upplýsinga- og samskiptatækni. Afstaða fólks til fólksflutninga, innflytjenda og flóttamanna er misjöfn en iðulega virðist viðkvæðið vera að sjálfsagt sé að „við“ flytjum hvert á land sem er en að „þeir“ séu vandamál sem ógna stöðugleika og menningu samfélagsins, því væri farsælast fyrir alla að þeir héldu sig heima. Þetta viðhorf er algengt að rekast á innan þjóðríkja, Evrópusambandið er hinsvegar þverþjóðleg stofnun sem leggur áherslu á mannréttindi og því mætti gera því skóna að opnara viðhorf og liðlegri stefnur einkenndu framkvæmdir þess.

Hér á eftir verður skoðað hvað felst í hugtakinu þjóðríki og hver staða innflytjenda er innan þeirra. Litið verður yfir hugtökin fjölmening og þverþjóðleg tengsl og skoðað hvort slík fyrirbæri ógni í raun tilvisst samfélaganna, eins og oft er haldið fram. Fjöldi kenninga er að finna um Evrópusamrunann og farið verður yfir nokkrar þeirra í afar stuttu máli en höfuð áhersla verður lögð á raunhyggju og skoðað hvort stefnumörkun Evrópusambandsins, varðandi fólksflutninga, falli að raunhyggjukeningum. Þar næst verður farið yfir aðdraganda og tilurð Evrópusambandsins og stefnumótun þess, varðandi fólksflutninga frá löndum utan Evrópu, skoðuð út frá sáttmálum, reglugerðum, aðgerðaáætlunum og fræðigreinum. Litið verður yfir stefnumótun sambandsins varðandi innflytjendur og sérmeðferð arðbærra innflytjenda. Leitast verður við að svara því hvort stefna Evrópusambandsins, varðandi innflytjendur frá löndum utan Evrópu, byggji á sérmeðferð og mismunun ólíkra hópa innflytjenda. Tilgátan er að Evrópusambandið mismuni innflytjendum annað hvort út frá „kynþætti“, eða hæfileikum. Til að leita svara við tilgátunni verður lagt upp með rannsóknarspurninguna: Byggir stefna Evrópusambandsins í málefnum

innflytjenda, frá löndum utan Evrópu, á sérmeðferð og mismunun ólíkra hópa innflytjenda eftir „kynþætti“ og hæfileikum?

Þó títt sé að ekki sé gerður sérstakur greinarmunur á innflytjendum er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir því að aðstæður þeirra og neyð eru afar mismunandi. Hér á eftir koma hugtökin *flóttamaður*, *hælisleitandi*, *arðbær innflytjandi* og *ólöglegur innflytjandi* við sögu, því getur reynst vel að hafa í huga skilgreiningu Flóttamannastofnunnar Sameinuðu Þjóðanna á hugtökunum:

Flóttamaður (e. *refugee*) er einstaklingur sem sökum vel grundaðs ótta við ofsóknir, af völdum kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, pólitískra skoðana eða þátttöku í ákveðnum félagshópum, hefur yfirgefið upprunaland sitt og á yfir höfði sér ofsóknir ef hann snýr aftur. Flóttamenn hafa iðulega engan tíma til að skipuleggja brottför sína og vita oft ekki í hvaða landi för þeirra endar. *Hælisleitandi* (e. *asylum seeker*) er einstaklingur sem hefur yfirgefið upprunaland sitt, sótt um viðurkenningu sem flóttamaður í öðru landi og býður eftir að umsóknin verði afgreidd. *Arðbær innflytjandi* (e. *economic migrant*) er einstaklingur sem tekur meðvitaða ákvörðun um að yfirgefa upprunaland sitt en getur snúið þangað aftur án vandkvæða, ef hlutirnir ganga ekki eins og vonir stóðu til. *Ólöglegir innflytjendur* (e. *illegal immigrant*) eru einstaklingar sem hafast við í landi öðru en upprunalandi án tilskilins inngöngu- og dvalarleyfis. Í mörgum slíkum tilfellum er um flóttamenn að ræða sem ekki hafa getað tekið með sér tilskilin gögn þegar þeir lögðu á flótta og hafa því engin önnur ráð en að hafast ólöglega við í móttökulandinu (<http://www.unhcr.org.au/basicdef.shtml>).

Þjóðríki, þjóðernishyggja og fordómar

Þjóðríki eru umdeilt fyrirbæri og ekki eru allir á eitt sáttir um hver tilurð þeirra er. Fræðimenn hafa komið með ýmsar tilgátur hvað varðar uppruna og mótun þjóðríkja og hér á eftir verða kenningum ólíkra fræðimanna, hvað það varðar, gerð skil í stuttu máli.

Þar á eftir verða skoðaðar kenningar er lúta að þjóðernishyggju. Hvaða afleiðingar hún getur haft á þróun viðhorfa gagnvart innflytjendum og hvernig þjóðríkin hafa markvisst beitt þjóðernishyggju til að skapa samstöðu meðal fólks og viðhalda þannig stöðu ríkisins sem þjóðríkisins.

Því næst verða kenningar hinna ýmsu fræðimanna varðandi kynþáttahyggju skoðaðar, hvernig kynþáttafordómar og þjóðernishyggja samtinnast, ýta undir ótta í garð innflytjenda og valda aðgreiningu þeirra innan samfélagsins. Einnig verður fjallað um hvernig duldir fordómar birtast í samtímanum og að lokum verður skoðað hvernig kynþáttafordómar hafa þróast í átt að menningarfordómum sem koma í veg fyrir að innflytjendur fái viðurkenningu sem hluti af samfélaginu.

Þjóðríki

Samkvæmt Bergmann (2003) skaut sú hugmyndafræði rótum, við undanfara frönsku byltingarinnar, að hvert ríki hefði rétt til sjálfsákvörðunar og hefði þar af leiðandi eðlislægan rétt til að mynda þjóðríki (e. *nation-state*). Hvað felst í hugtakinu þjóðríki segir hann hinsvegar óljóst en helstu hugmyndir, hvað það varðar, snúi að sameiginlegu landsvæði, sögu, menningu, tungu, kynþáttum og trúarbrögðum. Bergmann bendir á að samkvæmt þessu geti þó fæst lönd Evrópu skilgreint sig sem þjóðríki, sé mið tekið af þessari kenningu, þar sem landamæri liggja oft þvert á þjóðir og í mörgum tilfellum séu fleiri þjóðir innan sömu landamæra. Þessu eru þó ekki allir sammála og meðal annars heldur Kymlicka (2001) því fram að tungumál verði sífellt mikilvægari við aðgreiningu pólitískra samfélaga. Ennfremur bendir hann á að í fjöltyngdum löndum þar sem fjöltyngdir hópar færast í auknum mæli í átt að ríkjasambands- og sjálfstjórnarhópum skilgreini tungumálahóparnir sig sem þjóð og sameinist um ákveðna

Þjóðernisstefnu. Hann telur því að samkvæmt þeirri þróun sé réttlætanlegt að skilgreina löndin sem fjölþjóðaríki.

Samkvæmt Mayer, Boli, Thomas og Ramirez (1997) skipuleggja og lögleiða þjóðríki nútímans sig á alþjóðlega viðurkenndum forsendum eins og ríkisfangi, rökstuddri sjálfsréttlætingu, félags- og hagfræðilegri þróun. Sem slík séu þjóðríki afar sannfærandi á heimsvísu, þar sem þau birtist sem einhuga um gildi og eðli borgaralegra réttinda, mannréttinda, félagshagfræðilegrar þróunar, menntunar og lífssýnar. Hobsbawm (1994) telur hinsvegar að þjóðríki séu menningarlega sköpuð fyrirbæri sem styðjist við hefðir til að móta samstöðu meðal sundurleitra hópa og skapa þjóðernisvitund í huga fólks. Hann telur ákveðna þversögn felast í því að nútíma þjóðir þvertaki fyrir að innihald þeirra sé nýsköpun, haldi því fram að þær eigir rætur að rekja til fornra tíma og séu náttúrulegt fyrirbæri en ekki tilbúningur eða túlkun. Ennfremur bendir hann á að margt af því sem skapi nútíma þjóðríki séu tiltölulega ný tákni sem aðlöguð hafa verið eftir þörfum, til að kynda undir þjóðernisvitund. Að auki telur hann að stöðlun löggjafar og stjórnunar, sérstaklega menntunnar, hafi verið það sem fyrr á tímum sameinaði ólíka hópa fólks og breytti í þjóðfélagsþegna. Þjóðríki séu viðmiðunarrámmar fyrir sameiginlegar, löglega viðurkenndar, athafnir fólks og þar af leiðandi skilgreini fólk, innan afmarkaðra samfélaga, sjálfsmynd sína út frá þjóðríkinu. Eriksen (2002) hefur bent á hvernig sköpun þjóðríkja, eins mikilvægasta pólitíska fyrirbæris 20. aldar, megi rekja til yfirstéttafólks með pólitískan ásetning sem lagði sig fram um að safna saman ólíkum hlutum í fjarlægum sveitum og kynna þá fyrir almenningi sem ósvikinn menningararf. Þegar þessir munir hafi með tímans rás orðið að þjóðartáknum, hafi fólk mótað sameiginlegrar sjálfsmyndir út frá þessum sameiginlegu táknum og nýskapaðar hetjusögur þjóðanna tekið sér bólfestu í hugum þess. Samkvæmt Eriksen var hinn „ósvikni“ menningararfur þó hvorki forn né hefðbundinn, heldur átti rætur sínar að rekja til hinna ýmsu heimshluta. Hann telur að með aðlögun hafi hlutverki og merkingu hlutanna verið breytt, þeir nýttir til að undirstrika menningarlega sérstöðu og byggja undir þjóðarstolt. Anderson (1994) telur að uppruna þjóðríkja samtímans megi rekja til þeirra fjölmörgu pólitísku eininga sem spruttu upp í hinum vestræna heimi á milli 1776 og 1838, meðvitað afmörkuðu sig sem þjóðríki og mótuðu líkanið sem þjóðríki nútímans eru byggð á.

Álit Mayer ofl. (1997) er að með vali og aðlögun hafi formgerðarbygging þjóðríkjanna náð alþjóðlegri fötfestu. Auk þess benda þeir á að meira en 130 sjálfstæð þjóðríki hafi litið dagsins ljós frá árinu 1945 og að þau haldi því öll staðfastlega fram að ímynd þeirra og þjóðernissuppbygging falli að alþjóðlegum hefðum um þjóðríki. Samkvæmt Mayer ofl. (1997) stytta þekking á innri eiginleikum og tilgangi þjóðríkisins aðlögunar tíma þess að alþjóðlegum samtímabreytingum. Einnig telja þeir að ef þjóðríki skilgreini sig sem rökrænt og skynsamlegt fylgi því sjálfkrafa ákveðin stjórnarstefna, bæði hvað varðar innan- og utanríkismál. Þessa fyrirfram gefnu stjórnarstefnu kynni ríkin svo fyrir öðrum þjóðríkjum, sem óháða hugmynd og ákvörðun sjálfstæðs, ábyrgðarfulls þjóðríkis.

Samkvæmt Bergmann (2003) hefur hnattvæðingin veikt stöðu þjóðríkjanna síðustu áratugi. Hann áttalgar að grafist hafi undan aðgerðargetu og valdsviðum þeirra, eftir því sem hnattvæðing hafi færst í aukana. Andstætt þessu heldur Grillo (2007b) því fram að sögur af andláti þjóðríkisins séu stórlega ýktar en Kymlicka ofl. (1999) benda á að innflytjendur muni aldrei getað upplifað fullkomið öryggi innan þjóðríkjanna, sama hversu vel sé staðið vörð um réttindi þeirra, ef þjóðríkin hverfi ekki frá þjóðríkisstefnu og lýsi opinberlega yfir stöðu sinni sem fjölþjóðaríki.

Þjóðernishyggja

Samkvæmt Scholte (2005) byggðu sameiginlegar sjálfsmýndir fólks um gervallan heim að mestu á þjóðernishyggju, um miðbik tuttugustu aldar, áður en hnattvæðingin náði sér á strik. Pichler (2008) heldur því fram að þjóðernishyggja byggji á þeirri hugmynd að mikil einsleitni sé innan þjóðríkja en mikill munur á milli þeirra. Ennfremur segir hann að staðföst trú þjóðernishyggjunnar sé að einsleit samfélög séu frábrugðin hvorum öðrum og að í flestum tilfellum byggji þjóðernishyggja upp stigveldi þjóða þar sem eigið ríki trónir efst, æðra öllum öðrum þjóðríkjum.

Gullestad (2002) hefur bent á að þrátt fyrir ólíkar sögulegar hefðir og pólitíska menningu Evrópuríkjanna sé umræðan um innflytjendur, innan ríkja Evrópu, furðanlega lík og iðulega felist í henni ákall um einsleitni innan samfélaganna. Á mörgum sviðum samfélagsins sé hin ímyndaða einsleitni álitin

lausn á vandamálum tengdum fjölmenningu, sem krafan um einsleitni hafi þó sjálf skapað. Svo virðist sem samfélögum sé nauðsynlegt að skapa utangarðsmenn (e. *outsider*) svo þeim sé gerlegt að staðfesta innri einsleitni og samheldni. Krafa sé gerð á innflytjendur um að verða hluti af heildinni, á sama tíma og þeim sé vísitandi gert algerlega ókleift að uppfylla kröfuna. Einnig bendir hún á að saga, uppruni, trúarbrögð og siðferði séu öll tengd þjóðernishyggju, þar sem áhersla sé lögð á þjóðríkið við mótun sameiginlegrar sjálfsmyndar.

Leeuwen (2008) telur að þar sem tilgangur þjóðernishyggju sé náíð samband einstaklingsins við þjóðríkið, upplifi þeir sem hafa trú á einsleitu samfélagi útlendinga sem ógn við samfélagið og eigin velferð. Í ofanálag hafi þjóðernisupprunahyggja (e. *ethnic primordialism*) einnig haft mikil áhrif á mótun viðhorfa. Hún veiti ákveðnum einstaklingum og hópum tiltekna stöðu á ákveðnum svæðum, þar sem talið sé að þeir eigi rætur að rekja til þeirra er fyrst byggðu landsvæðið. Leeuwen undirstrikar að sé þetta gert að aðaláherslu þjóðernishyggjunnar geti það haft miklar öfgar í för með sér, þar sem slíkt viðhorf réttlæti að innflytjendur standi réttlausir á svæðinu og að þeir yrðu því ávalt álitnir óboðnir gestir, án tillits til þess hvort þeir hafi aðlagast menningarlega eður ei. Kymlicka ofl. (1999) álíta að við uppbyggingu þjóðríkjanna hafi ríkin beitt ýmsum aðferðum og stefnum sem miðuðu að því að þjóðfélagsþegnarnir töluðu sama tungumál, hefðu sameiginlega menningu og sjálfsmynd. Ennfremur telja þau að kjarni þjóðernishyggjunnar snúist um að halda á lofti pólitískum hreyfingum og opinberum stefnum sem sjái til þess að þjóðin og ríkið samtvinnist og viðhaldi þannig stöðu þjóðríkisins.

Kynþáttafordómar

Hugmyndafræði um kynþáttafordóma (e. *racism*) og þjóðernishyggju (e. *nationalism*) eiga, samkvæmt Gullestad (2002), sameiginlegt sögulegt upphaf og sameiginleg einkenni sem samtímis skarast og eru í mótsögn hvort við annað. Shanklin (1994) hefur bent á að kynþáttafordómar séu öfgafull útgáfa af þjóðernishyggju, þeirri trú að eigið fólk sé yfir annað hafið og að eigin lífsstíll sé öllum öðrum betri. Samkvæmt Castles (2003) hefur knýjandi afl þjóðernishyggju

og kynþáttafordóma, í löndum þar sem fólk af erlendum uppruna hefur búsetu, greitt leið fyrir viðhorfi er móttast af andstöðu við innflytjendur.

Bæði Gullestad (2002) og Amin (2004) fjalla um að ný tegund kynþáttafordóma hafi skotið rótum undan farin ár og að þeir snúi frekar að menningarmun og uppruna en litarhætti. Amin bendir á að óduldir kynþáttafordómar sem beindust að lituðum innflytjendum á árum áður og byggðu á fullyrðingum um mismunandi hæfileika og gáfur ólíkra “kynþátta” hafi óspart verið nýttir, til að réttlæta mismunun og ofbeldi gagnvart ákveðnum hópum innflytjenda. Hún telur að enn eimi eftir af þessum fordómum en að birtingarform þeirra, í samtímanum, séu duldir fordómar sem finnast meðal stofnanna og einstaklinga sem aðhyllast kynþáttahyggju. Gullestad (2002) sýnir fram á hvernig formdómar birtast bæði í opinberri og almennri umræðu samtímans. Einnig bendir hún á hvernig vaxandi notkun á hugtökum á borð við gestgjafi/gestur, einsleitni og skyldleiki skapi pólitísk og menningarleg vandamál. Hugtakið kynþátur gegnsýri samtíma umræðu hvarvetna og komi iðulega fram sem lævís athugasemd sem gefi til kynna dulda kynþáttafordóma. Í samræmi við þetta bendir Amin (2004) á að umræða um uppruna og menningarmun falli vel að hugmyndum öfgasinna sem krefjast blóð- og ættjarðartengsla, ómengudu af innflytjendum og utanaðkomandi menningarlegum áhrifum. Einnig bendir hún á að kynþáttafordómar og útlendingahræðsla (e. *xenophobia*) séu orðin þver-evrópsk fyrirbæri sem ekki lengur sé hægt að binda við einstaka lönd - sem hentugt sé að afskrifa sem undantekningar frá evrópskum hefðum, frelsi og samstöðu. Samkvæmt Gullestad styrkir slík áhersla, á menningu og uppruna, málstað kynþáttafordóma og þjóðernishyggju. Hún bendir á að áhersla á uppruna og menningarlega einsleitni gefi til kynna að ósýnilegir veggir (e. *invisible fences*) komi í veg fyrir að innflytjendur fái viðurkenningu sem eðlilegur hluti þjóðfélagsins.

Samkvæmt Amin (2004) vísar þessi nýja tegund kynþáttahyggju í menningarlegan mun sem réttlætingu á etniskri aðgreiningu og að kynþáttafordómar byggðir á menningarmun hafi breiðst um Evrópu þvera og endilanga. Hún telur að duldir kynþáttafordómar snúist um að senda innflytjendur aftur til heimahaganna, eða koma í veg fyrir fólksinnflutninga, þar sem innflytjendur séu álitnir óæskilegir og taldir falla illa að samfélaginu. Ennfremur

álítur hún að þessi nýja tegund kynþáttahyggju byggji á ótta við neikvæð áhrif sem myndist við að hafa innflytjendur í samfélaginu og neikvæð menningarleg áhrif menningar „þeirra“ á hefðir “okkar” og “þjóðlegan hreinleika”. Samkvæmt Amin miðar kynþáttahyggja byggð á menningarlegum mun heldur að hollustu við þjóð- og menningarlegar staðalmyndir en útilokun byggða á ættjarðar- og blóðtengslum. Ákvörðun um það hver tilheyri þjóðinni sé því, samkvæmt þessari tegund kynþáttahyggju, byggð á menningu í stað húðlitar - en hún sé þó engu að síður útilokandi og óumburðarlynd gagnvart samtvinningu menninga. Því telur Amin hætt við því að út frá sjónarhóli innflytjenda virðist hin nýja Evrópa, gleypra landamæra, leggja áherslu á útilokun byggða á menningalegum mun, í stað viðurkenningar á fjölbreytileika og alþjóðlegra viðhorfa.

Samantekt

Hér hefur verið farið yfir kenningar ýmissa fræðimanna varðandi þjóðríki, þjóðernishyggju og kynþáttafordóma. Reynt hefur verið að sýna fram á hvernig hugtökin fléttast saman og hafa víxlverkandi áhrif hvort á annað. Svo virðist sem öll hugtökin eigi það sameiginlegt að leggja höfuðáherslu á einsleitni, eigin sérstöðu og útilokun þeirra sem ekki eru taldir tilheyra samfélaginu.

Fjölmenningsarsamfélög

Hér að ofan hefur verið fjallað um þær áherslur sem þjóðríkin, þjóðernishyggja og kynþáttafordómar leggja á einsleitni þjóða og útilokun einstaklinga sem álitnir eru vera „öðruvísi“. Einnig hefur verið bent á að viðhorf er móttast af þjóðernishyggju og kynþáttafordómum ýti undir viðhorf sem byggja á ótta við að innflytjendur ógni ráðandi menningu og stöðugleika innan einsleitra samfélaga. Hér á eftir verða ýmsar kenningar um fjölmenningu og þverþjóðleg tengsl skoðaðar og hvernig ólíkir fræðimenn skilgreina fjölmenningsarsamfélög. Fjallað verður um þær breytingar sem fjölmenningsarsamfélög hafa gengið í gegnum og hvernig viðhorf almennings, gagnvart innflytjendum, hefur tekið breytingum í gegnum tíðina. Leitast verður við að sýna fram á að ótti við fjölmenningu sé ekki á rökum reistur, að fjölmenningsarstefna gefi góða raun og að innan samfélaga sé heilmikið

svigrúm fyrir fjölbreytni. Þar á eftir verður fjallað um þverþjóðleg tengsl innflytjenda. Leitast verður við að gefa mynd af því hvað felst í þverþjóðlegum tengslum, hvernig ólíkir fræðimenn nálgast hugtakið og hvernig þau hafa aukist með framförum á sviði upplýsinga- og samskiptatækni. Að auki verður skoðað hvaða innflytjendur það eru sem helst nýta sér þverþjóðleg tengsl og hvernig þeir nýta sér þau til að hlúa að félagstengslum og hagsmunum, bæði í uppruna- og móttökulandi.

Fjölmennning

Samkvæmt Grillo (2007c) hafa þverþjóðleg og fjölmenningarleg samfélög innan Evrópu tekið miklum breytingum gegnum tíðina. Hann bendir á að frá því seint á nítjándu öld og fram á miðja tuttugustu öld hafi að mestu verið reynt að útrýma þjóðernis- og menningarlegum fjölbreytileika. Þjóðríkin hafi gert sitt besta til að mynda þjóðlega heild innan umdæma sinna og látið að því liggja að innflytjendur ættu að samlagast og laga sig hugsunarlaust að ríkjandi þjóðfélagsháttum. Einnig segir hann að um miðjan sjöunda áratug síðustu aldar hafi orðið erfiðara að viðhalda svo harðri stefnu en að þá hafi tekið við nýtt tímabil, sem varði fram á seinnihluta tuttugustu aldar. Þau viðhorf sem þá urðu ráðandi hafi miðað að aukinni félagslegri aðlögun innflytjenda, þar sem álitid var að rými væri fyrir fjölbreytileika og mismunandi gildi innan fjölmenningsamfélags. Neikvæð mismunun hafi því ekki lengur verið liðin og réttur innflytjenda, flóttafólks og etnískra-minnihlutahópa til að vera “öðruvísi” hafi í auknum mæli verið viðurkenndur, þá sérstaklega með tilliti til tungumáls, trúarbragða og fjölskyldulífs. Gullestad (2002) bendir hinsvegar á að undir lok níunda áratugarins og upphaf þess tíunda hafi aftur átt sér stað almenn viðhorfsbreyting í garð innflytjenda. Viðhorf fólks hafi þá farið að mótast meira af raunhyggju og að innflytjendur væru vandamál sem þyrfti að leysa. Grillo (2007b) á málgar að eitt af þeim viðhorfum sem hafi verið áberandi í almennri og opinberri umræðu, innan Evrópu, sé að aukin straumur innflytjenda hafi haft í för með sér ofgnótt breytileika. Þetta viðhorf hafi leitt til þess að löndin séu nú of fjölbreytileg og að samfélagsleg gildi, sem stangist á við vestræn gildi, ógni félagslegri samtöðu og stöðugleika.

Samkvæmt Grillo (2007b) má kannski best skilja fjölmenningu sem pólitískt verkefni er lítur að áætlunum, stofnunum, umræðum og aðgerðum er snúa að fjölmenningslegum veruleika. Frumkvæði og aðgerðir innan Evrópu, er lúta að fjölmenningu, telur hann falla í ákveðna röð eða skala eftir því um hversu mikinn munur á menningum sé að ræða. Lítil fjölmennings segir hann felast í því að munur milli fólks sé bundinn við einkalíf en að innflytjendur lagi sig að öllum öðrum þáttum samfélagsins og samlagist ríkjandi meirihluta á opinberum sviðum. Mikill munur feli hinsvegar í sér opinbera viðurkenningu á breytileika milli menningarheima. Gerðar séu ráðstafanir varðandi tungumál, menntunar-, heilsugæslu- og velferðarmál og opinber stöðugildi etnískra fulltrúa og menningarfulltrúa á löggjafarsamkundum og þingi. Hann undirstrikar að lítil breytileiki hafi einkennt framkvæmdir og aðgerðir er snúa að fjölmenningu innan Evrópu en þó hafi gagnrýnendur hennar ávalt haldið því fram að um mikinn munur sé að ræða. Samkvæmt Rex (1997) byggir fjölmennings á hugsjón um samfélag þar sem einhugur og samstaða ríkir á opinberum vettvangi en hvetur til fjölbreytni í einka- og félagslífi.

Álit Kivisto (2003) er að fjölmenningslega félagsstefnu ætti að skoða sem eina tegund aðlögunarstefnu sem samtímis leggi áherslu á aðlögun og etniskan fjölbreytileika. Hann bendir á að þetta stangist þó augljóslega á við almennt viðhorf um að aðlögun stafi ógn af fjölmenningu. Hann bendir enn fremur á að tvö af hinum þekktu landnemalöndum, Kanada og Ástralía, hafi innleitt fjölmenningsstefnu og fjallað um hana sem lið í opinberum aðlögunaraðgerðum. Færð hafi verið þau rök fyrir innleiðingu stefnunnar að fjölmennings ógni hvorki grunnildum samfélags byggðu frjálsslyndu lýðræði né aðlögun innflytjenda á opinberum vettvangi. Í þessu samhengi vísar Kivisto til þess að fjölmenningsstefna hafi ekki verið formlega innleidd í Bandaríkjunum en þrátt fyrir það megi sjá þar þreifingar í átt að fjölmenningsstefnu, innan ríkisstofnanna og meðal stjórnenda fyrirtækja. Innflytjendur séu þar nú hvattir til að gerast ríkisborgarar og læra ensku, samtímis sem þeim sé gert kleift að viðhalda etnískum sjálfsmyndum sínum. Hann vekur einnig athygli á því að á meðal Evrópskra þjóða sé Bretland það land sem dragi hvað mestan dóm af landnemalöndunum, þó fjölmennings sé ekki opinber stefna Bretlands. Enn fremur bendir Kivisto (2003: 22) á að í Runnymede Trust skýrslunni, sem fjallaði um

Bretland sem fjölmenningsland, hafi komið fram að þrátt fyrir að sameiginleg menning væri mikilvæg innan þjóðríkja, væri sannarlega heilmikið rými fyrir etníska fjölbreytni innan slíkra samfélaga. Grillo (2007a: 7) vísar einnig í Runnymede Trust skýrsluna og bendir á að samkvæmt henni geti fjölmenningsamfélög ekki litið fram hjá kröfum um breytileika (e. *diversity*) en að þau krefjist sameiginlegrar upplifunar íbúa á því að tilheyra samfélaginu. Ennfremur að á jafnréttisgrundvelli sé hægt að skapa sameiginlega menningu, sem taki mið af þeim fjölbreytileika sem sé að finna innan fjölmenningsamfélaga. Grillo (2007a: 7) vísar einnig í Touraine sem segir nauðsynlegt að innan fjölmenningsamfélaga sé sameiginlegt tungumál, þar sem það geri íbúum samfélagsins kleyft að veita hvor öðrum viðurkenningu innan samfélagsins, samtímis því að viðurkenna og virða að þeir séu ólíkir.

Þverþjóðleg tengsl

Samkvæmt Grillo (2007c) vísar hugtakið þverþjóðleg tengsl í efnahagsleg, pólitísk-, félags- og menningarleg sambönd sem ná út fyrir þjóðríkin og hafa gjörbylt samtengingu þeirra á milli. Hann útskýrir einnig að í sinni einföldustu mynd séu þverþjóðlegir flytjendur, það fólk sem býr í fleiru en einu landi (Grillo 2007c).

Crowley og Hickman (2008) álíta að þverþjóðleg tengsl geri innflytjendum kleyft að ferðast milli heimsálfa sem verkamenn, ef þeir virki og viðhaldi tengslum við etnísk félagasamtök sem myndast hafa í innflytjenda samfélögum. Einnig benda þeir á að etnísk félagstengsl séu allt í senn staðbundin, raunveruleg og hnattræn og að þau opni fyrir möguleika á óstaðbundnum tengingum innflytjendasamfélaga - út fyrir mörk þjóðríkisins. Grillo (2007c) segir þverþjóðleg tengsl ekki ný af nálinni heldur fari sífellt vaxandi og æ fleiri einstaklingar, fjölskyldur og heimili reyni að viðhalda félagstengslum og gæta hagsmuna í fleiru en einu landi samtímis. Evergeti og Zontini (2006: 1032) telja þverþjóðleg tengsl óneitanlega flækja hina hefðbundnu mynd af fjölskyldulífi og heimilishaldi. Í fjölskyldum sem styðjast við þverþjóðleg tengsl til framfærslu og lífsviðurværis geti tildæmis; annað hvort foreldri, báðir foreldrar eða fullorðin

systkini aflað tekna erlendis á meðan aðrir fjölskyldumeðlimir dvelji áfram á heimaslóðum, afli þar tekna til framfærslu og hlúi að félagstengslum.

Portes (2009) bendir á að hugtakið þverþjóðleg tengsl hafi verið bundið við mikið flæði upplýsinga, samskipta og fjármagns milli upprunals og áfangastaða innflytjenda. Þetta er í samræmi við ályktun Grillo og Mazzucato (2008) en þau telja að framfarir og aukið flæði innan upplýsinga- og samskiptatækni, sífellt aðgengilegri internetsamskipti, símaþjónusta og flug hafi aukið regluleg samskipti við fólk í upprunalandi og innflytjendur í öðrum löndum og þannig einnig kynt undir löngun fólks til búferlaflutninga milli landa. Portes (2009) telur enn fremur að sýnt hafi verið fram á að innflytjendur sem taki þátt í slíkum fjarsamskiptum hafi yfirleitt komið sér vel fyrir og verið um tíma í móttökulandinu. Portes leggur áherslu á að þverþjóðleg tengsl og samskipti við upprunaland styrkist með betri menntun, traustari félags-, fjárhags- og lagastöðu innflytjenda. Þau séu þó í raun einnar kynslóðar fyrirbæri, þar sem ekki sé hægt að reikna með að börn fyrstu kynslóðar innflytjenda viðhaldi þverþjóðlegum tengslum í jafn ríkum mæli og foreldrar þeirra. Auk þess leiði aðlögunaröfl innan móttökulandanna yfirleitt til þess að annarrar kynslóðar innflytjendur endurskilgreini líf sitt og framtíðarmöguleika, á kostnað þverþjóðlegra tengsla og markmiða foreldranna. Af því leiði að þverþjóðleg tengsl myndi einskonar kúrfu sem stígi og falli í tímans rás - sé lægst við komu innflytjenda, stígi með batnandi menntun, laga- og fjárhagsstöðu fyrstu kynslóðar en falli þegar önnur kynslóð tekur við (Portes 2009: 11). Enn fremur álítur hann að þar sem þverþjóðleg tengsl innflytjenda færast í aukana með batnandi stöðu innan samfélagsins og hærri menntun megi gera ráð fyrir að vel menntað fagfólk sé mest áberandi við viðhald slíkra tengsla. Ályktunum sínum til stuðnings vísar Portes í eigin rannsóknir sem og annarra (sjá Portes 2009: 10).

Samkvæmt Grillo ofl. (2008) vísa þverþjóðleg tengsl í heim þeirra sem lifa og hrærast þvert yfir landamæri og er það í samræmi við ályktun Rittersberger-Tılıç og Erdemir (2008) sem benda á að oft sé litið á þverþjóðleg tengsl sem andstöðu við aðlögun að samfélagi móttökulandsins, þar sem þau geri fólki kleyft að halda til í tveimur menningarheimum og löndum samtímis. Grillo ofl. (2008) benda á að þverþjóðleg tengslanet innflytjenda liggi þvers og kruss milli fólks og svæða, sem eru landfræðilega aðskilin en hafi miðbik á einum ákveðnum stað. Þar

af leiðandi álíta þau að það geti verið vandkvæðum bundið fyrir innflytjendur með þverþjóðleg tengsl að finna jafnvægi milli staða. Þau telja einnig að ákveðin kaldhæðni felist í þverþjóðlegum tengslum. Sökum þess að upprunalöndin dragi sífellt meir í innflytjendur á meðan aðstæður þeirra krefjist þess að þeir viðhaldi tengslunum, þar sem þau geti verið frumskilyrði fyrir lífsafkomu þeirra og velferð, bæði í uppruna- og móttökulandinu. Ennfremur álíta Grillo ofl. (2008) að þó þverþjóðlegum tengslum við upprunaland sé viðhaldið séu innflytjendur knúnir til að taka þátt í öðrum menningarheimum og framandi samfélögum, þótt stundum sé það í takmörkuðum mæli. Því komist þeir ekki hjá aðlögun í einhverri mynd - hvort sem hún eigi upptök sín í nauðsyn eða kröfum frá móttökulandinu.

Samantekt

Hér að ofan hefur verið bent á að fjölmening hefur tekið miklum breytingum í tímans rás og að viðhorf gagnvart fjölmeningarsamfélögum hafa ýmist verið jákvæð og velviljuð eða markast af neikvæðni í garð innflytjenda og kröfu um aðlögun þeirra, sem þeim hefur þó verið gert ógerlegt að uppfylla. Að auki hefur verið vísað til þess að umræða um innflytjendur og fjölmeningu hafi mótast af hræðslu við ofgnótt breytileika sem stangist á við ráðandi félagsgildi og ógni þar af leiðandi samheldni og stöðugleika samfélagnanna. Einnig hefur verið bent á að lítill fjölbreytileiki einkenni flestar aðgerðir er miða að fjölmeningu en að andstæðingar hennar telji þó ávalt að um mikla fjölmeningu sé að ræða. Bent hefur verið á að fjölmeningu megi skoða sem ákveðna tegund aðlögunar og í því sambandi verið vísað til landa sem styðjast við fjölmeningu sem opinbera stefnu. Ennfremur hefur verið vísað til þess að innan sameiginlegrar menningar sé heilmikið rými fyrir fjölbreytileika.

Í kaflanum hefur sömuleiðis verið sýnt fram á að þverþjóðleg tengsl eru sambönd og samskipti fólks sem ná langt út fyrir mörk þjóðríkjanna og að þau hafi mikil áhrif á líf þeirra einstaklinga og fjölskyldna sem við þau búa. Einnig hefur verið bent á aukningu þverþjóðlegra tengsla með aðgengilegri millilandasamgöngum og þróun á sviði samskipta- og upplýsingatækni. Að auki hefur verið komið inn á að þverþjóðleg tengsl ganga ekki í „arf“ milli kynslóða, heldur nái hápunkti þegar fyrsta kynslóð innflytjenda hefur aðlagast og náð

félags-, laga- og fjárhagslegri kjölfestu en þverri svo smám saman út þegar seinni kynslóðir taka við. Í ofanálag hefur verið leitt líkum að því að þverþjóðlegir flytjendur komist ekki hjá því að aðlagast samfélagi móttökulandsins, að einhverju leiti.

Evrópa

Í þessum kafla verður fjallað um kenningar varðandi Evrópusamrunann og er höfuð áhersla lögð á raunhyggjukenningar. Í umfjölluninni um raunhyggju er tekið mið af greiningu Wivels, frá árinu 2004. Þar bendir hann á þá mótsögn sem Evrópusambandið er við raunhyggjukenningar og að flestir raunhyggjusinnar túlki Evrópusambandið sem tilraun til að koma á valdajafnvægi milli Evrópu og Bandaríkjanna. Því séu það í raun hagsmunir þjóðríkjanna, styrking þeirra og valdastaða á alþjóðavettvangi sem hafi ráðið för Evrópusamrunans. Einnig verður komið inn á túlkun ólíkra fræðimanna á öðrum kenningum er tengjast Evrópusamrunanum. Þar á eftir verður litið yfir aðdraganda Evrópusambandsins í sögulegu samhengi, frá heimsstyrjöldinni síðari og fram að stofnun Evrópusambandsins árið 1992 og bent á hvaða hugsjónir liggi að baki honum. Ákvæði í Maastricht- og Amsterdamsáttmálanum verða skoðuð út frá þeim áhrifum sem þau hafa haft á stefnumótun varðandi fólksflutninga. Ennfremur verður minnst á fjórfrelsið sem meðal annars miðar að frjálsu flæði vinnuafns. Því næst verður gerð grein fyrir Schengensáttmálanum, hvað hann felur í sér og hvaða áhrif hann hefur á möguleika fólks til að flytja til Evrópu, allt eftir því frá hvaða landi það kemur.

Fjallað verður um stefnu Evrópusambandsins varðandi innflytjendur og álit ýmissa fræðiana varðandi stefnumörkunina dregin fram. Meðal annars verður bent á að hælisleitendur, flóttamenn og þeir sem flytja til Evrópu vegna fjölskyldusameiningar eigi erfitt uppdráttar á atvinnumarkaði og séu því oft taldir aukin byrði á samfélögin. Einnig verður bent á að þrátt fyrir að áhersla hafi verið lögð á jafnrétti og frelsi einstaklingsins við þróun hins frjálsa markaðar sé mismunun að finna, í stefnumótun Evrópusambandsins, þar sem innflytjendur hafi

mismunandi möguleika á að flytja til Evrópu og sumum hópum sé veitt sérmeðferð, sökum sérstakra tengsla eða reynslu.

Að lokum verður fjallað um arðbæra innflytjendur og bent á að landamærin virðist algerlega lokuð ákveðnum innflytjendum, á meðan reglur séu sveigðar fyrir þá sem taldir eru geta lagt sitt af mörkum á atvinnumarkaði. Komið verður inn á Lissabon aðgerðaráætlunina og markmiðið um að Evrópa verði samkeppnishæfasta og atkvæðamesta þekkingar- og efnahagssvæði heimsins árið 2010. Bent er á hvernig fólksflutningar eru skoðaðir í samhengi við stighækkandi meðalaldur, þörf á vinnuafli og samkeppni Evrópulandana um vel menntaða innflytjendur.

Kenningar um Evrópusamrunann

Samkvæmt Bergmann (2003: 29) byggja raunhyggjukenningar (e. *realism*) á því að ytra atferli ríkja ráði hvað mestu um þróun innan alþjóðakerfisins og að skýringu á breyttri hegðun þeirra megi finna í samskiptum milli þjóðríkja en ekki samspili annarra gerenda í samfélaginu. Wivel (2004: 10-12) bendir á að raunhyggjukenningar, varðandi Evrópusamrunann, séu ekki auðsæjar en að grundvallaratriði raunhyggju sé að valdapólitík (e. *power politics*) hafi tilhneigingu til að stjórna milliríkjasamskiptum og að sökum þess stjórnleysis sem einkennir alþjóðakerfið sé í raun ekkert einhlítt yfirvald í heiminum. Ennfremur segir hann að þar sem alþjóðlegt yfirvald sé ekki til staðar misnoti þjóðríkin aðstæður hvors annars, í þágu eigin hagsmuna. Þjóðríkin geti ekki verið viss um hvaða framtíðaráform önnur ríki hafi og treysti því alfarið á eigin styrk gagnvart þeim. Þar af leiðandi séu alþjóðleg viðmið og stofnanir ólíkleg til að hafa afgerandi áhrif á framkvæmdir þjóðríkjanna eða uppbyggingu alþjóðakerfisins, sem aftur leiði til þess að friður og stöðugleiki heimsins séu háð þeirri togstreitu sem ríkir á milli þjóðríkjanna. Hann bendir á að þetta líti út fyrir að vera í mótsögn við Evrópusamrunann þar sem hann sé álitinn eitt velheppnaðasta dæmið um að þjóðríki slíðri vopnin og leggi niður pólitíska valdabaráttu.

Samkvæmt Wivel (2004: 10-12) hefur Evrópusamruninn frá upphafi miðað að því að styrkja samstarf Evrópuríkjanna og koma þannig í veg fyrir hagsmunaárekstra, sem leitt geta til stríðsátaka innan álfunnar enn á ný.

Evrópusambandið sé því í raun mótsögn við þá hugmynd raunhyggjusinna að þjóðríki séu ófús að gefa eftir sjálfstjórn sína og fela hana yfirþjóðlegu valdi. Hann bendir á að flestir raunhyggjusinnar telji Evrópusamrunann vera afleiðingu valdadreifingar innan alþjóðakerfisins, þeir álíti Evrópusamrunann ekki sérstakan í sjálfu sér, heldur öfgakennt tilfelli milliríkjasamstarfs. Wivel telur einnig að sumir raunhyggjusinnar undirstriki bein áhrif valdajafnvægis og nefni í því sambandi að ytra viðskiptaöryggi sé ekki áhrifavaldur, ef utanaðkomandi valdaaðilar taki að sér að tryggja öryggi á svæðinu - eins og tilfellið var eftir heimsstyrjöldina síðari, þegar Evrópa treysti á styrk Bandaríkjanna til að halda Sovétríkjunum í skefjum. Í þessu sambandi bendir hann á að þar sem öll ríki Evrópu hafi treyst á að Bandaríkin tryggðu öryggi þeirra, hafi þau ekki haft áhyggjur af því að samstarfinu yrði umbreytt í hernaðarstyrk sem ógnaði öryggi þeirra, afkomu og sjálfstæði. Evrópuríkin hafi því hætt að vega og meta valdastöðu hvors annars en þess í stað dregið ávinning af því að Bandaríkin spornuðu við valdastöðu Sovétríkjanna. Að auki bendir hann á að aðrir raunhyggjumenn hafi vísað til óbeinna áhrifa baráttunnar um valdajafnvægi og haldið því fram að ytra öryggi, sem skapist af bandalagssamvinnu, nýtist á heimavelli þar sem ávinningur fríverslunarsamninga styrki valdastöðu allra samvinnulandanna. Evrópusamruninn hafi því orðið að raunverulegum möguleika vegna hollustu og skuldbindinga Vestur-Evrópu landanna, við það bandalag sem þau höfðu myndað með sér. Samkvæmt Wivel hafa raunhyggjusinnar tekið mið af valdajafnvægi í umfjöllun um þróun og styrkingu Evrópusambandsins og bent á að hún sé í samræmi við það valdajafnvægi sem Evrópuríkin reyni nú að koma á gagnvart stórveldi Bandaríkjanna. Ennfremur bendir hann á að raunhyggja útskýri þróun Evrópusamrunans sem ákveðið tímabil pólitískrar valdabaráttu en að aðferðirnar sem nú sé beitt séu frábrugðnar aðferðum fyrri tíma.

Samkvæmt Bergmann (2003: 29) taka ný-raunhyggjukenningar (e. *neo-realism*) fleiri áhrifavalda með í reikninginn en leggja þó ávalt mesta áherslu á áhrif ríkjanna sjálfra þegar leitað er skýringa á breytingum innan alþjóðakerfisins. En líkt og raunhyggjan taki þeir ekki tillit til innri gerðar samfélaganna þar sem þeir telji hana ekki hafa nein áhrif á þróunina. Samkvæmt Mukhametdinov (2007: 209) útskýrir ný-raunhyggja samruna Evrópuríkjanna sem kerfi sem hægt sé að styðjast við til að auka hlutfallslegt vald einstaklinga og ríkja, gegn alþjóðlegu

yfirvaldi. Því séu svæðisbundin samtök mótuð og örvuð til að auka pólitískt vald, alþjóðlega sammingsgetu og efnahagslega samkeppnishæfni, með samhæfðri utanríkisstefnu og virkjun aðgengilegra auðlinda, í hverju landi fyrir sig. Samkvæmt Yeenolu (2009: 114) gerir ný-frjálshyggja (e. *neo-liberalism*) ráð fyrir að ráðagerðir þjóðríkjanna, hins frjálsa markaðar og einkavæðing ríkisstofnanna stangist á Jervis (1999:43) bendir hinsvegar á að bæði raunhyggja og ný-frjálshyggja gangi út frá þeirri hugmynd að sé ekki allsherjarvald til staðar, sem getur tekið ákvarðanir og framfylgt bindandi samningum, gefi það þjóðríkjunum færi á að framfylgja eiginhagsmunum sínum, sem aftur leiði til samvinnuörðugleika á milli þeirra.

Í umfjöllun sinni um frjálshyggju alþjóðasinnar (e. *liberal-internationalists*) bendir Bergmann (2003: 29) á að þeir telji að viðhorf og gildismat alþjóðasamfélagsins sjálfs, sem byggja á hugmyndum um frelsi, mannréttindi og lýðræði, hafi bæði innri og ytri áhrif á lönd innan alþjóðasamfélagsins. Frjálshyggju alþjóðasinnar álíti einnig að fleiri þættir en hið fullvalda ríki, hafi áhrif á þróun alþjóðasamfélagsins. Þeir telji því nauðsynlegt að skoða bæði innri samfélagsgerð þjóðríkjanna og þá hagsmunaaðila sem hafa atbeini innan samfélaganna. Stanley (2004: 593) telur að frjálshyggju alþjóðasinnar sjái þjóðríki og alræðisvald sem hindrun friðar og öryggis. Því krefjast þeir þess að ríkjum sé stjórnað, veitt aðhald og að þau hagi sér í samræmi við gildandi alheimsviðmið.

Bergmann (2003: 29,30) bendir á að við upphaf tuttugustu aldar hafi sambandsríkjahyggja (e. *federalism*) farið að festa sig í sessi innan Evrópu, kenningar hennar gangi út á að ríkisvaldið búi ekki yfir óskorðuðu valdi, þar sem það nái ekki utan um alla þætti og viðfangsefni samfélagsins. Ennfremur þurfi, miðað við kenningar sambandsríkjasinnar, að koma á yfirþjóðlegu valdi með stofnun sambandsríkis Evrópu. Bergmann fjallar einnig um virknihyggjusinnar (e. *functionalisms*) og bendir á að þeir telji takmarkið ekki endilega vera þróun samruna í átt að yfirþjóðlegu valdi, heldur sé samruni verkfæri sem hægt sé að nýta við úrlausnir verkefna, sem betur megi takast á við á Evrópuvettvangi en innan þjóðríkjanna. Bergmann álítur ennfremur að út frá virknihyggjunni hafi ný-virknihyggja (e. *neo-functionalism*) þróast og að hún byggja á þeirri hugmynd að ríki innan Evrópu hafi samvinnu, á ákveðnum sviðum um afmörkuð verkefni, svo tilætlaður árangur náist. Hugmyndin sé að samvinna kalli á meiri samvinnu,

umfang samstarfsins aukist þannig sífellt og kalli á enn frekara samstarf ríkjanna. Einnig telur Bergmann milliríkjaríkjahyggju (e. *Intergovernmentalism*) hafa komið í kjölfar ný-virknihyggjunnar og að hún sé byggð út frá raunhyggjukenningum. Evrópusamruni ráðist því, samkvæmt sambandsríkjakenningum, af hagsmunum aðildarríkjanna sem undantekningalaust felist í verndun þjóðríkisins, landsyferráðum og valdastöðu þeirra á alþjóðavettvangi. Givens og Luedtke (2004: 149) vilja meina að samkvæmt kenningum sambandsríkjahyggju séu aðildarríki Evrópusambandsins megin framkvæmdaaðilar innan þess og að bygging yfirþjóðlegra stofnanna sé leið til þess að festa í sessi pólitískt vald þeirra.

Í umfjöllun sinni um margmenningarraunhyggju (e. *cosmopolitan realism*) segja Beck og Sznaider (2006: 17) hana vera nýja tegund af alþjóðlegri innanríkispólitík sem teygi sig út fyrir bæði þjóðlega og alþjóðlega afmörkun. Hún sé leikur að tilflutningi valds og landamæra þar sem semja þurfi að nýju um grundvallar reglur og ákvarðanir í þjóðlegum og alþjóðlegum málefnum. Í umfjöllun sinni um margmenningarhyggju vísar Pichler (2008: 1110). í grein Archibugi, frá árinu 1998, þar sem fram kemur að Evrópusamruninn sé af mörgum álitinn lærdómsríkt, raunverulegt dæmi um innreið margmenningarraunhyggju og að Evrópusambandið sé talið fyrsta margmenningarlega líkanið (e. *cosmopolitan model*) sem ber keim af heimsmynd alþjóðahyggjusinna.

Frá afmörkuðum þjóðríkjum að sameinaðri Evrópu

Evrópa var rústir einar eftir heimsstyrjöldina síðari, umfangsmesta stríð mannskynssögunnar. Saga álfunnar var blóði drifin eftir tvær heimsstyrjaldir og samskipti ríkjanna einkenndust af tortryggni og átökum milli þjóðríkja. Nokkrum árum eftir stríðslok urðu afgerandi kaflaskil í sögu Vestur-Evrópu og umfangsmesta milliríkjasamstarf sögunnar sá dagsins ljós. Hugsjónin að baki samstarfinu var að koma á friðsæld í stríðshrjáðri álfunni, sem ekki átti friðsamlega sögu að baki. Hugmyndin gekk, í grófum dráttum, út á að gera ríkin svo innbyrðis háð hvort öðru að réðist eitt ríki á annað með hernaði réðist það í raun gegn eigin hagsmunum. Árið 1949 var Evrópuráðið stofnað, fljótlega kom þó

í ljós að það stæði ekki undir væntingum um nýtt og breytt ríkjakerfi og væri of veikbyggt til að stuðla að nauðsynlegum breytingum. Þegar þetta lá ljóst fyrir hófust sex ríki Mið-Evrópu handa við að koma á virkara samstarfi og undirrituðu samning um stofnun kola- og stálbandlagsins, í París 1952. (Bergmann 2003: 26, 27). Þetta samstarf gekk vel og var ákveðið að þróa samvinnuna enn frekar með undirritun Rómarsáttmálans 1958. Í honum var að finna samninga um kjarnorkubandalag Evrópu og stofnun Efnahagsbandalags Evrópu. Samningurinn um sjálft Evrópusambandið var að lokum undirritaður í Maastricht árið 1992. Með undirritun sáttmálans jókst samvinna aðildarríkjanna og var hún nú ekki lengur bundin við hreint efnahagssamstarf heldur einnig pólitískt- og félagslegt samstarf (Bergmann 2003: 39).

Ákvæði í Maastricht sáttmálanum fól í sér að unnið yrði að alhliðaréttindaskrá um borgaraleg réttindi (e. *citizenship*) íbúa Evrópusambandsins og var ákveðið ítrekað enn frekar í Amsterdamsáttmálanum árið 1997 (Bergmann 2003: 39-42). Samkvæmt Follesdal (2001: 313-314) má segja að með því að innfæra hugtakið borgaraleg réttindi í Maastrichtsáttmálann hafi ríkisstjórnir aðildarlandanna gefið til kynna að þær sæju Evrópusambandið fyrir sér sem skipulagt ríki og stjórnarfarslega heild. Hann bendir á að ef hugmyndin um sameinaða Evrópu og ríkisborgara hennar, sem finna má í sáttmálanum, eigi að ganga upp þurfi ríkisborgararnir að sætta sig við þrjár skuldbindingar sem þar sýnist gerðar. Í fyrsta lagi verði einstaklingar að skuldbinda sig til að viðurkenna grundvallarreglur um lögmæti pólitískra stofnanna og þingbundnar hefðir þeirra, í öðru lagi við staðbundnar venjur og menningarlegar hefðir. Í þriðja lagi verði ríkisborgarar Evrópusambandsins að hafa sameiginlegan skilning á grundvallarreglum um lögmæti, eins og hvert sé viðeigandi hlutverk einstaklinga, aðildarlanda Evrópusambandsins og stofnanna þeirra. Samkvæmt Follesdal eru kröfur um slíkar skuldbindingar gerðar á þeim grundvelli að ríkisborgurum sé að öðrum kosti ekki treystandi. McLaren (2001) bendir á að innflytjendum, sem koma frá löndum utan Evrópu, standi ekki Evrópskt ríkisfang til boða en löggiltir borgarar innan Evrópusambandsins hafi nú víðtæk efnahagsleg-, félagsleg- og pólitísk réttindi í hverju því Evrópulandi sem þeim hugnist að flytjast til. Ennfremur undirstrikar hún að í ákvæðinu um borgaraleg réttindi innan Evrópu sé hvergi minnst á innflytjendum frá löndum utan Evrópu, meðferð þeirra og

viðurkenning sé því enn í höndum viðkomandi þjóðríkis. Þar af leiðandi hafi þeir engin pólitísk réttindi innan landanna, nema því aðeins að ríkin hafi sérstaklega ívilnað þeim slíkum réttindum. Að auki bendir McLaren á að innflytjendur frá löndum utan Evrópu hafi ekki réttindi til frjálsra ferða innan Evrópusambandsins, eins og borgarar Evrópu hafa.

Tholen (2009) bendir á að evrópsk samvinna hafi smám saman leitt til þróunar sameiginlegra markaða og afnáms landamæra innan Evrópusambandsins. Ennfremur bendir hann á að ríkisstjórnir Evrópuríkjanna hafi náð sáttum um fjórfrelsið sem fól í sér reglugerðir og sáttmála er miðuðu að frjálsu flæði fjármagns, varnings, þjónustu og vinnuafls, afnámi forréttinda og hindrana. Tholen segir aðgerðirnar hafa miðað að jafnrétti og útrýmingu á kynþáttafordómum gagnvart innflytjendum innan landa Evrópusambandsins. Lehning (2000) bendir hinsvegar á að fjórfrelsið eitt og sér sé ekki nægilega sterkt til að tryggja að hugmyndir um félagslegt réttlæti festist í sessi og verði viðtekin venja innan samfélaga. Hansen (2009: 20-21) vísar einnig á að þrátt fyrir að margir telji að Evrópuvæðingin greiði leið fyrir Evrópu sem sé byggð á mannréttindum og hafin yfir eiginhagsmunum þjóðanna sé hún engin töfralausn. Hann segir auk þess að Evrópusambandið hafi í auknum mæli haft afskipti af stefnumörkun er varðar innflytjendur og hælisleitendur og að sú stefnumörkun sýni glögglega fram á að engar tryggingar fyrir slíku séu fyrir hendi. Þá ályktun byggir hann meðal annars á endurmatsskýrslu frá ECRE (e. *European Council on Refugees and Exiles*) þar sem fram kemur að regluverk Evrópusambandsins varðandi flóttamannavernd þurfi að endurmeta, þar sem það tryggi ekki að flóttamenn og hælisleitendur, innan Evrópusambandsins, fái þá vernd sem þeir eiga lögbundna kröfu á (Hansen 2009: 23).

Tholen (2009) og Bergmann (2003) benda á að þrátt fyrir aukna samvinnu Evrópusambandsríkjanna hafi hverju ríki fyrir sig verið frjálst að marka eigin stefnumótun varðandi fólksflutninga, ákvarða stjórnun og eftirlit ytri landamæra, eftir eigin hagsmunum og vild. Í ofanálag bendir Tholen á að þegar frjálsir markaðir Evrópu tóku á sig mynd hafi Evrópusambandsríkin tekið upp samvinnu, er laut að málefnum hælisleitenda og landamæraeftirlits, með undirritun Schengensamningsins. Tholen álitur að þegar Frakkland, Þýskaland og Benelúx löndin (Belgía, Lúxemborg og Holland) undirrituðu Schengen-sáttmálann, árið

1985, hafi það markað tímamót og upphaf samstöðuátaks Evrópulandanna, varðandi stefnumörkun um fólksflutninga. Hann bendir á að skömmu eftir að sáttmálinn var undirritaður hafi önnur lönd Evrópusambandsins fylgt sér að baki honum, að Bretlandi og Írlandi undanskildum. Evrópusambandinu, sem samanstóð á þessum tíma af Suður- og Vestur-Evrópulöndum, hafi svo vaxið enn frekar fiskur um hrygg þegar Mið- og Austur-Evrópulöndin tóku í gildi regluverk Schengensáttmálans.

Landamæraeftirlit

Eins og áður hefur komið fram var Schengensamningurinn upphaflega undirritaður af fimm löndum Evrópusambandsins, árið 1985 og var tilgangurinn að leggja niður landamæravörslu á milli viðkomandi landanna. Í dag hafa nær öll aðildarríki Evrópusambandsins undirritað samninginn. Í seinni tíð hefur Schengen orðið að nokkurskonar samnefnara yfir samstarf Evrópuríkjanna varðandi stefnumótanir um vegabréfsáritanir og hælisumsóknir sem og viðleitni þess til að leggja niður eftirlit með innri landamærum sambandsins (<http://www.europakommisjonen.no/tema/jai/schengen.htm>).

Schengensáttmálarnir voru mótaðir utan Evrópusambandsins en Amsterdam sáttmálinn kom þeim undir sameiginlegan hatt Evrópusambandsins og sáttmálar er síðar voru undirritaðir leiddu til þess að ákvarðanatöku og reglugerðir varðandi fólksflutninga urðu að stórbrotinu, þverþjóðlegu, pólitísku máli. Sameining Evrópu felur í sér stórfellda aukningu í samvinnu, reglugerðir innan þjóðríkjanna varðandi hælisumsóknir, fjölskyldusameiningu og vegabréf, hafa í miklum mæli verið samstilltar og samræmdar aðgerðir hafa í auknum mæli verið kynntar til sögunnar (Tholen 2009).

Schengensamningurinn var því upphaflega milliríkjasamningur utan stofnsramma Evrópusambandsins og háður einróma samþykki aðildarríkja samningsins (Bergmann 2003). Á leiðtogafundi árið 1997 var samþykkt að Schengensáttmálinn skyldi gerður hluti af sameiginlegri löggjöf Evrópusambandsins og ákvarðanatökuférlinu innan þess (http://www.esb.is/eu_and_country/schengen.htm). Það fólk sem uppfyllir inngönguskilyrði samningsins hefur rétt á að dvelja í öllum löndum Schengen

svæðisins, þrjá mánuði í senn, hafi það fengið Schengen vegabréfsáritun. Sé hinsvegar óskað eftir lengri dvöl er gerð krafa um sérstakt dvalarleyfi. Samkvæmt ákvæðum samningsins er gert ráð fyrir virku landamæraeftirliti á ytri landamærum Schengen svæðisins (Bergmann 2003). Fólki er aðeins leyft að ferðast yfir landamærin á viðurkenndum landamærastöðvum, á ákveðnum tímum sólarhrings en gert er ráð fyrir að stærri landamærastöðvar séu opnar allan sólarhringinn. Þegar ferðast er yfir ytri landamæri ber opinberum yfirvöldum viðkomandi lands að sjá um skoðun vegabréfa þess fólks sem fer yfir þau. Yfirvöldum er einnig sérstaklega álagt að hafa nákvæmt eftirlit með ríkisborgurum landa er standa utan Schengen svæðisins og sameiginlegur gagnagrunnur Schengen landanna gerir yfirvöldum þeirra kleift að athuga hvort viðkomandi einstaklingur sé eftirlýstur fyrir saknæmt athæfi (<http://www.europakommisjonen.no/tema/jai/schengen.htm>). Schengensáttmálinn skuldbindur þátttökuríkin til samræmdrar stefnu varðandi vegabréfsáritanir og geta einstaklingar sem úthlutað hefur verið slíkri áritun ferðast um og dvalið á Schengen svæðinu svo lengi sem áritunin er í gildi. Innflytjendamál falla ekki undir Schengensamninginn og er því hverju þátttökulandi sáttmálans gefnar frjálssar hendur í stefnumörkun varðandi innflytjendur (Bergmann 2003).

Samkvæmt Hansen (2009: 28) er hægt að kanna gildi fullyrðinga um jákvæð áhrif Evrópuvæðingar með því að skoða stefnumótun varðandi hælisleitendur. Hansen bendir á að fórnarlömb þjóðernishyggju og alræðisvalds, sem eru hvað mest áberandi, séu flóttamenn, innflytjendur og minnihlutahópar. Af þeim sökum ætti, samkvæmt staðhæfingum um jákvæð áhrif Evrópuvæðingar, að vera stöðug þróun til hins betra í stefnumótun varðandi málefni þeirra innan Evrópusambandsins, eftir því sem afskipti þess aukast. Hann segir þó ekkert bera á slíkri þróun innan Evrópusambandsins heldur virðist þróunin vera í gagnstæða átt.

Tholen (2009) staðhæfir að kröfur um vegabréfsáritun til landa Evrópusambandsins hamli möguleikum fólks, frá löndum er standa utan sambandsins, á að flytja til landa innan þess. Ennfremur bendir hann á að reglugerðir um vegabréfsáritanir séu með fyrstu reglugerðum er beitt var gegn fólksflutningum til Evrópu. Tholen vekur auk þess athygli á að innflytjendur sem hafi hug á að komast til Evrópu, en komi frá löndum utan hennar, mæti

landamærunum strax við umsókn um vegabréfsáritun. Í ákvæðum sáttmálans um vegabréfsáritunir sé gerð skýr afmörkun á milli fólks sem kemur frá löndum er þurfa vegabréfsáritun fyrir styttri dvöl innan Evrópu og þeirra sem koma frá löndum sem þurfa hennar ekki með. Hann bætir við að fólk frá fjölmörgum ríkjum þurfi að mæta á ræðismannskrifstofu þess Evrópulands sem þeir hyggi á að sækja um vegabréfsáritun til og þurfi að uppfylla ákveðin skilyrði sem geta gert umsóknar ferlið bæði kostnaðarsamt og tímafrekt. Tholen flokkar þau lönd sem Evrópusambandið krefst vegabréfsáritunar af sem „svartalistuð“ og þau lönd sem ekki er krafist vegabréfsáritunar af sem „hvítalistuð“. Út frá þessum skilgreiningum bendir hann á að í dag séu 130 lönd á svartalista Evrópusambandsins en einungis 40 á hvítalista þess. Samkvæmt Tholen eru löndin á svartalistanum: nær öll ríki Afríku, 5 lönd Suður-Ameríku, öll enskumælandi lönd í Karabíska hafinu, sum lönd Austur-Evrópu, lönd Mið-Austurlanda og Asíu að undanskildum Ísrael, Brúnei, Hong Kong, Macao, Japan, Suður Kóreu, Malasíu og Singapore. Tholen á að álykta að í greinargerð (e. *Explanatory memorandum*) Framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins, sem ætlað er til útskýringar á því hversvegna sum lönd eru svartalistuð en önnur ekki, sé lögð áhersla á þrjú atriði sem huga þurfi að, við ákvörðunartöku um svartalistun: ólöglega innflytjendur, öryggismál og þau sambönd sem Evrópusambandið hefur við viðkomandi lönd eða hefur hug á að koma á. Tholen undirstrikar að í greinargerðinni komi hinsvegar hvergi fram hversvegna sum lönd séu svartalistuð en önnur ekki. Hann bendir hinsvegar á að svo virðist sem persónueinkenni fólks frá ákveðnum löndum ráði ferðinni er kemur að öryggismálum og ólöglegum innflytjendum. Vísað sé í hópeinkenni heilla þjóða og gefið í skyn, án nokkurra gagna því til stuðnings, að einstaklingar frá þeim löndum séu líklegri en aðrir til að verða glæpamenn eða ólöglegir innflytjendur Tholen (2009: 36-37).

Stefna Evrópusambandsins varðandi fólksflutninga

Samkvæmt Hepple (2004) standa ríki Evrópu á krossgötum hvað varðar framtíðaruppbyggingu og stefnumótun, þar sem valið stendur um formgerð framtíðarsamfélaga innan Evrópu. Valkostirnir séu annarsvegar sundruð Evrópa

með skýra afmörkun milli etnískra samfélaga og versnandi kynþáttahyggju eða hinsvegar opin, sameinuð og umburðarlynd Evrópa sem byggir á virðingu fyrir ólíkum samfélagslegum tengslum og alþjóðlegum mannréttindum. Constant og Zimmermann (2005: 94) hafa bent á að fjölgun aðildarríkja og stækkun Evrópusambandsins sé talin háð því hvaða árangur náist í atvinnuþátttöku á Evrópusvæðinu. Meðal helstu vandamála, hælisleitenda, flóttamanna og þeirra sem flytja til Evrópu vegna fjölskyldusameiningar sé að eiga erfitt uppdráttar á atvinnumarkaði og fjárhagsörðuleikar. Þetta valdi því að það fólk sem ekki flytur til Evrópu vegna atvinnu sé álitid þyngri samfélagsbyrði en innflytjendur sem gagnert flytja vegna atvinnumöguleika. Tholen heldur því hinsvegar fram að lögd hafi verið áhersla á aðgerðir er miði að jafnrétti og frelsi einstaklingsins við þróun hins frjálsa markaðar innan Evrópusambandsins og að innflytjendum hafi verið veitt lagaleg staða innan sambandsins, áþekkri ríkisborgararétti. Hann bendir þó einnig á að innflytjendastefnan hafi ívilnað ákveðnum hópum, mögulegra innflytjenda, forgöngu. Til að mynda sé umsóknarferlið greiðfærara þeim er sýnt geta fram á að þeim stafi raunveruleg hættu af ofsóknunum í heimalandi sínu og fjölskyldusameiningarstefnan geri sumum þeim er eiga fjölskyldu innan Evrópu kleift að flytja þangað. Aftur á móti hafi þeir sem ekki eiga fjölskyldutengsl, innan Evrópu, minni möguleika á að flytjast þangað búferlum. Því sé þeim er hafa sérstæða reynslu eða tengsl veitt sérmeðferð, sumum sé veitt leyfi til flutnings en öðrum synjað – allt eftir því hvernig reynsla þeirra og eiginleikar eru metnir. Tholen ítrekar enn frekar að aðrar reglugerðir leggi áherslu á hópeinkenni og leiði það til forgangsmeðferðar þeirra er tilheyra ákveðnum hópum. Hann telur þetta eiga sérstaklega við um vinnuafl, þar sem Evrópusambandið veitir sambandsríkjum leyfi til að greiða leið fyrir vinnuafli frá ákveðnum löndum. Þetta telur Tholen leiða til mismunandi meðferðar á hópum, þar sem ákveðnum hópum sé forgangsraðað. Slíka mismunun segir hann að megi finna í reglugerðum Evrópusambandsins um fólksflutninga, þar sem ákveðnum hópum sé hleypt inn á svæði Evrópusambandsins og veittur ríkisborgararéttur en öðrum ekki. Þessa sérmeðferð ákveðinna hópa telur hann að megi rekja til sérstakra sáttmála um samvinnu við ákveðin lönd, utan sambandsins, þar sem iðulega sé finna greinar um fólksflutninga og réttindi innflytjenda frá viðkomandi landi.

Bergmann (2003) bendir á að málefni innflytjenda falli ekki undir Schengensáttmálann og því móti aðildarlönd samningsins eigin stefnu viðkomandi innflytjendum. Hann vekur þó einnig athygli á að á leiðtogafundi Evrópusambandsins árið 1997 hafi verið ákveðið, með mótun Amsterdam-sáttmálans, að auka samvinnu aðildarríkjanna varðandi málefni innflytjenda og hælisleitenda. Auk þess bendir Bergmann á að í Laeken árið 2002 hafi náðst samstaða um enn frekari samvinnu á því sviði, með mótun sameiginlegrar stefnu í málefnum innflytjenda, undir utanríkisstefnu sambandsins. Samkvæmt Bergmann fólst markmið stefnumörkunarinnar í að hamla ólögmætum fólksinnflutningi. Skyldi takmarkinu náð með auknu upplýsingaflæði milli landa, samræmdu eftirliti með ólöglegum innflytjendum og hertu eftirliti með ytri landamærum.

Hansen (2009: 25) bendir einnig á að sífellt meiri áhersla hafi verið lögð á að finna sameiginlega lausn, innan Evrópu, hvað varðar flóttamannavandann og draga úr fjölda þeirra sem sækja um hæli innan Evrópusambandsins. Hann fullyrðir að þetta hafi borið árangur því árið 2006 hafi verið skráð lægsta tíðni hælisumsókna í tuttugu ár, innan landa Evrópusambandsins. Hann segir Svíþjóð undantekningu frá reglunni þar sem þar hafi verið um aukningu að ræða en að á þeim tíma hafi verið unnið markvisst að innfærslu strangari reglna er hamla fjölskyldusameiningu. Hansen bendir á að Svíþjóð hafi farið frá því að vera hvað liðlegast í stefnumörkun, er varðar fjölskyldusameiningu, til að verða það land er hafði hvað strangastar og ósveigjanlegastar reglur, í því sambandi. Samkvæmt Hansen var ástæðan sem sænsk yfirvöld gáfu, fyrir svo gagngerri breytingu, að nauðsynlegt væri að landið aðlagði sig stefnumótun Evrópu. Hann staðhæfir enn fremur að frá því á níunda áratug síðustu aldar hafi nær öll lönd innan Evrópusambandsins gert allt sem í þeirra valdi stendur til að skapa sér þann orðstír að hælisleitendum sé ekki vel tekið. Jákvætt orðspor á þeim grundvelli segir hann illa liðið meðal ríkisstjórna sambandsríkjanna og að það viðhorf megi rekja til samræmingu og samvinnu innan Evrópusambandsins, frekar en til innanríkisákvæðana í hverju landi fyrir sig. Þessu til stuðnings vísar Hansen meðal annars í opinber viðtöl við innflytjenda- og flóttamannaráðherra (e. *minister for migration and asylum policy*) Svíþjóðar. Með þetta í huga telur Hansen óhætt að segja að stefna Evrópuvæðingar hafi falið í sér færri hælisleitendur og minni áherslu á fjölþjóðasamfélög. Þessa afstöðu er einnig að

finna hjá Tholen (2009) en hann bendir á að stjórn málafræðingar og sérfræðingar í evrópskum reglugerðum um innflytjendur hafi haldið því fram að Evrópuvæðing stefnumótunar, varðandi innflytjendur, hafi takmarkað möguleika flóttamanna á að ferðast til Evrópu og sækja þar um hæli. Því hafi stefnumörkun Evrópusambandsins, varðandi fólksflutninga, verið nefnd hömlunarstefna (e. *restrictivism*).

Sérmeðferð arðbærra innflytjenda

Evrópusambandið uppfærði stefnu sína í málefnum innflytjenda strax frá opnun innrimarkaðar Evrópusambandsins, samkvæmt Houtum og Pijpers (2007). Þeir benda á að við uppfærslurnar hafi verið lögð sérstök áhersla á að sporna við straumi hælisleitenda, koma í veg fyrir ólöglega innflytjendur og að senda hælisleitendur til upprunalands eða fyrsta móttökulands. Þetta er í samræmi við ákvæði Dyflinarreglugerðarinnar sem miðar að því dreifa ábyrgð á flóttamönnum milli aðildarríkja Evrópusambandsins. Hún á að koma í veg fyrir að flóttamenn geti haft margar hælisumsóknir til meðferðar samtímis, draga þannig úr kostnaði og gera ferlið skilvirkara. Samkvæmt reglugerðinni er það land sem fyrst hleypti hælisumsækjanda inn á svæði Evrópusambandsins, vitandi eða óafvitandi, ábyrgt fyrir honum og skylt að meðhöndla umsókn hans (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33153.htm>). Houtum og Pijpers (2007) leggja áherslu á að hertar aðgerðir hafi leitt til þess að landamæri Evrópu hafi nánast verið víggirt og lokuð innflytjendum, frá löndum utan Evrópu, á sama tíma og þau hafi verið opnuð fyrir fáa útvalda einstaklinga, frá þessum sömu löndum. Þeir segja að aðgerðirnar hafi miðað að því að hleypa inn innflytjendum sem lagt geti sitt af mörkum á atvinnumarkaði, til að sporna við sívaxandi manneklu innan Evrópusambandslandanna, en útiloka aðra. Einnig benda þeir á að pólitísk öfl hafi gefið í skyn að afar mikilvægt sé að ná stjórn á straumi atvinnulausra (e. *redundant*) innflytjenda sem erfitt sé að aðlaga samfélaginu, til þess að varðveita megi félagslega samstöðu og vernda atvinnumarkaði Evrópu. Þeir undirstrika að þetta viðhorf hafi valdið því að fækkun hælisumsókna sé talin merki um velgengni og góðan árangur. Stefnumótun varðandi innflytjendur og hælisleitendur miðist nú

enn frekar við strangara landamæraeftirlit, hversu líklegt sé að viðkomandi einstaklingar muni aðlagast og hvort þeir flokkist sem gagnlegir eða óþarfir.

Hepple (2004) heldur því fram að þróun í innflytjendamálum bendi til þess að litið sé á innflytjendur sem leið til að svara tímabundinni eftirspurn um vinnuafli innan Evrópu en að lítil áhersla sé lögð á borgaraleg réttindi þeirra og mannréttindi. Í þessu sambandi bendir hann á að það sé rökleysa að álykta að halda megi aftur af þróun í átt að manneklu á atvinnumarkaði Evrópu með því að veita innflytjendum og flóttamönnum, frá löndum utan Evrópu, einungis takmörkuð og tímabundin réttindi. Ennfremur telur hann að þau rök sem færð hafa verið fyrir hertara landamæraeftirliti og takmörkun á fjölda innflytjenda grafi undan borgaralegum- og félagslegum réttindum, að ómannúðlegar takamarkanir á velferðarþjónustu, harkalegar takmarkanir fjölskyldusameiningar og mismunun á vinnuarkaði komi í veg fyrir að grundvallarskilyrðum um jafnrétti sé framfylgt.

Evrópusambandið hefur brugðist við áhyggjum af framtíðar efnahagshorfum sambandsins með ýmsum pólitískum aðferðum, þar á meðal Lissabon aðgerðaáætluninni. Stefna hennar miðar að því að gera Evrópu að samkeppnishæfasta og atkvæðamesta þekkingar- og efnahagssvæði heimsins innan 2010 – þar sem efnahagsvexti er viðhaldið, boðið er upp á betri störf og félagslega samstöðu. Samkvæmt áætluninni eiga atvinnu- og efnahagsstefnur að miða að heildarvexti atvinnumála um gervalla Evrópu og ná að lágmarki 70% atvinnuþátttöku fólks á aldinum 15-64 ára. Sömu leiðis kemur fram í skýrslunni að ef áætlunin eigi að verða raunhæfur möguleiki sé nauðsynlegt að taka til athugunar aðstæður innflytjenda á atvinnumarkaði (Constant ofl 2005: 97).

Samkvæmt Constant ofl. (2005: 97) samþykkti Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, árið 2003, stefnumörkunina; Samskipti um innflytjendur, aðlögun og atvinnu (e. *Communication on Immigration, Integration, and Employment*). Stefnumótunnin miðaði að því að fólksinnflutningar yrðu skoðaðir í samhengi við lýðfræðilegar breytingar og að lagðar yrðu fram tillögur um betrubætandi aðgerðir varðandi málefni innflytjenda, sem myndu laða að fleiri arðbæra innflytjendur í fyrirsjáanlegri framtíð. Constant ofl. segja þörfina fyrir slíkar aðgerðir hafa gert vart við sig þegar í ljós kom að þrátt fyrir að markmiðum Lissabon aðgerðaráætlunarinnar yrði náð, árið 2010, þá yrði ekki nægilegt starfslíð á svæðinu til að svara eftirspurn um vinnuafli, sökum þess hve meðalaldur

fer stigvaxandi á svæðinu. Þetta þýðir, að þeirra mati, að ef markmiðið um viðvarandi hagvöxt eigi að nást verði að virkja þá innflytjendur sem þegar eru til staðar og hleypa inn fleiri innflytjendum, með tilslökunum og aðlögunaraðgerðum. Að sama skapi bendir Zaletel (2006) á að samkeppnin um mannauð hafi teygt sig út fyrir landamæri þjóðríkjanna og yfir til Evrópusambandsins. Evrópusambandið horfist nú í augu við lýðheilsuvandamál með stöðugt hækkandi meðalaldri íbúa, sem geti dregið allverulega úr hagvexti í komandi framtíð.

Zaletel (2006) vísar einnig til þess að undan farin ár hafi sífellt meiri áhersla verið lögð á þekkingarsamfélög og uppsöfnun mannauðs. Stórfelld þensla vestrænna hagkerfa, eftir lok heimsstyrjaldarinnar síðari, hafi að hluta til byggst upp á fólksflutningum frá fátækum löndum úr suðri, til ört vaxandi hagkerfa Evrópu. Olíukreppa áttunda áratugarins hafi hinsvegar orðið til þess að draga úr velvilja vesturlanda í garð innflytjenda. Þeirri þróun hafi ekki verið viðsnúið aftur fyrr en á tíunda áratugnum þegar gríðarlegur uppgangur varð á sviði upplýsinga- og samskiptatækni. Ennfremur vísar hún til þess að á þessum árum hafi skapast samkeppni um mannauð og að Evrópu löndin hafi markvisst reynt að laða til sín arðbæra (e. *economic*) innflytjendur. Zaletel bendir einnig á að í skýrslu um framgang Lissabon aðgerðaáætlunarinnar komi fram að lítill sem enginn árangur hafi náðst er kemur að þeim markiðum sem þar voru sett, um að gera Evrópu að samkeppnishæfasta og atkvæðamesta þekkingar- og efnahagssvæði heimsins innan 2010. Í skýrslunni hafi verið gert ráð fyrir að við innleiðingu áætlunarinnar sköpuðust um 700,000 nýjar rannsóknarstöður innan heimsálfunnar (Zaletel 2006: 614)

Zaletel (2006) vísar sömuleiðis til þess að í grænbók Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, frá janúar 2005, um arðbæra innflytjendur, komi fram að Evrópusambandið verði að taka tillit til samkeppni um arðæra innflytjendur. Constant ofl (2005) vísa í sömu grænbók Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og segja þar koma fram að stjórnin gangist við áskorunum og leggi áherslu á að greiðari aðgangur arðbærra innflytjenda, til Evrópusambandsins, verði gerður að forgangsverkefni. Þau vekja athygli á að einnig komi fram í grænbókinni að tímabært sé að ræða þau markmið sem sett voru í Lissabon áætluninni, styrkja þann grunn sem þar var lagður og aðlaga

innflytjendastefnuna, þannig að hún taki mið af þörfum atvinnumarkaðarins og hækkandi meðalaldri íbúa Evrópu. Að auki sé þar knúið á um að Evrópusambandsríkin samþykki gagnsæjar og samræmdar reglur varðandi arðbæra innflytjendur.

Eins og fyrr sagði hefur Zaletel (2006) bent á að flutningar arðbæra innflytjenda hafi fyrir alvöru hafist á tíunda áratugnum, þegar manneklur varð vart innan upplýsinga- og samskiptatækni geirans og vesturlönd keyrðu í gang aðgerðir sem löðuðu að menntað starfsfólk. Þetta telur hún hafa verið sérlega mikilvæga þróun innan Evrópu sem hafði haft innflytjenda stefnu er miðaði að því að koma í veg fyrir alla fólksflutninga til Evrópu, frá því að olíukreppan reið yfir Evrópu á áttunda áratugnum. Hún ítrekar að Evrópusambandið hafi ekki enn mótað sameiginlega stefnu varðandi arðbæra innflytjendur og að þær aðferðir sem löndin hafi beitt, til að laða þá að sér, séu mismunandi en flest þeirra bjóði upp á sveigjanlegri innflytjendastefnur og sérstaka meðferð sem auðveldi arðbærum innflytjendum að flytjast búferlum til viðkomandi lands. Þetta er í samræmi við ályktanir Portes (2009) sem bendir á að arðbærir innflytjendur hafi ákveðin forrættindi fram yfir aðra innflytjendur, þar sem ferðir þeirra til upprunalsins séu mun auðveldari viðfangs. Hann vísar til þess að innflytjendur í verkamannavinnu hafi oft bágborna lagalega stöðu og fjárhag og eigi mun erfiðara með að ferðast til upprunals en menntaðir innflytjendur, sem geti jafnvel ferðast árlega til upprunals síns án vandkvæða.

Í Tampere framkvæmdaáætluninni eru lögð drög að fyrstu sameiginlegu stefnu Evrópusambandsins varðandi innflytjendur og stjórnun fólksflutninga, þar á meðal sanngjarna meðferð innflytjenda, frá löndum utan Evrópu, samninga við upprunalslönd og sameiginlega stefnumótun varðandi flóttamenn (Zaletel 2006). Haag áætlunin leysti Tampere áætlunina af hólmi og í henni var kallað eftir endurskoðun grænbókar Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, frá árinu 2005, um arðbæra innflytjendur og farið fram á enn skilvirkari stjórnun fólksflutninga. Í grænbókinni var lagður grunnur að regluverki fyrir arðbæra innflytjendur og hvernig hægt væri að auðelda þeim inngöngu á svæði Evrópusambandsins. Framkvæmdastjórnin endurútgaf grænbókina með viðauka sem fól í sér áætlun um hvernig hraða mætti ferli umsókna arðbærra innflytjenda, til að svara eftirspurn um fagmenntað fólk, koma í veg fyrir skaðlega samkeppni

aðildarríkjanna og hörgul á fólki á atvinnualdri, með það fyrir augum að ná markmiðinu um Evrópska yfirburði árið 2010. Mælt var til þess að vel menntaðir, arðbærir innflytjendurnir gætu ferðast frítt um, innan Evrópusambandsins, þegar umsókn þeirra um dvalarleyfi væri afgreidd - ef ferðirnar væru tengdar atvinnu eða rannsóknarverkefnum. Enn fremur var lagt til að aðildarríkin kæmu tillögunum sem fyrst í framkvæmd að eigin frumkvæði (Zaletel 2006).

Samantekt

Í kaflanum hefur verið bent á að samkvæmt raunhyggjukenningum vinni þjóðríki ávalt að varðveislu eigin hagsmuna og valdajafnvægis. Þar sé Evrópusamruninn engin undantekning því þjóðríkin áliti hagsmunum sínum betur borgið sem bandalagsveldi, í hnattvæddum heimi. Farið hefur verið lauslega í gegnum aðdraganda Evrópusambandsins, í því sambandi vísað til þess hve stríðshrjáð álfan var um miðja tuttugustu öldina og hve átök og tortryggni einkenndu samskipti þjóðríkja Evrópu á þeim tíma. Hugsjónin sem lá að baki Evrópusamrunanum var að gera lönd Evrópu svo innbyrðis háð hvort öðru að árás gegn öðru ríki væri í raun árás gegn eigin hagsmunum og koma þannig í veg fyrir frekari stríðsátök. Fjallað var um Evrópuráðið sem var stofnað árið 1949 en var of veikbyggt til að koma á afgerandi breytingum. Það leiddi til stofnunar til kola- og stálbandlagsins, í París 1952 sem var álitid vænlegt samstarf og leiddi til þess að Rómarsáttmálinn var undirritaður árið 1958 en í honum fólst meðal annars samningur um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu sem síðar leiddi til stofnunar Evrópusambandsins, með undirritun Maastricht sáttmálans árið 1992. Bent hefur verið á að í sáttmálanum var ákvæði er miðaði að alhliðaréttindaskrá um borgaraleg réttindi íbúa Evrópusambandsins en að í því felist óbilgjarnar kröfur um skuldbindingar. Sömuleiðis er bent á að slík réttindi standi íbúum Evrópu, er flutt hafa frá landi utan hennar, ekki til boða. Ennfremur kemur fram að ekki eru allir á eitt sáttir um að Evrópusambandið muni leiða af sér að Evrópa verði byggð á jafnrétti og mannréttindum, þrátt fyrir ýmis ákvæði og reglugerðir er miði að slíku. Fram hefur komið að við opnun hins frjálsa markaðar Evrópu hafi samvinna ríkjanna um hælisleitendur og landamæraeftirlit, aukist til muna, með undirritun Schengensáttmálans árið 1985 og að Evrópusambandið hafi styrkst og eflst til

muna með þeirri samvinnu. Í umfjölluninni um Schengensáttmálann kemur fram að hann var mótaður utan Evrópusambandsins en að í dag hafi nær öll lönd sambandsins undritað sáttmálann. Ennfremur kemur fram að samvinna sambandslandanna hafi verið víkkuð út með fleiri sáttálum er snéru að samvinnu varðandi hælisumsóknir, fjölskyldusameiningu og vegabréfsáritanir. Bent var á að í kröfum um vegabréfsáritanir sé gerður mikill greinarmunur á innflytjendum frá Evrópu og þeim er koma frá löndum utan hennar. Einnig hefur verið fjallað um svartalista Tholens þar sem fram kom að mikill munur er á þeim fjölda landa sem hefur greiðan aðgang að Evrópu og þeim sem ekki hafa það og gefið í skyn að um beina mismunun sé að ræða. Í þeim hluta sem fjallaði um stefnu Evrópusambandsins í innflytjendamálum kom fram að helstu örðugleikar sem innflytjendur eiga við að stríða, séu aðgengi að vinnumarkaði og fjárhagsörðugleikar. Bent var á að þrátt fyrir aðgerðir er miði að jafnrétti þá hafi ákveðnir hópar innflytjenda forréttindi þar sem þeim sé veittur greiðari aðgangur að Evrópusambandinu en öðrum. Einnig var vísað til þess að Evrópulöndin hafa hert innflytjenda reglur sínar til að samræma þær reglum Evrópusambandsins og látið var að því liggja að stefna Evrópusambandsins mótist af takmörkun, á því sviði. Í umfjöllun um sérmeðferð arðbærra innflytjenda var bent á að Evrópusambandið miði að sveigjanlegri reglum til handa þeim innflytjendum sem taldir eru líklegir til að sporna við manneklu á atvinnumarkaði og byggja undir efnahagsmarkmið Evrópusambandsins. Í því sambandi var einnig minnst á þau markmið sem sett voru í Lissabon aðgerðaráætluninni og miða að því að gera Evrópu að samkeppnishæfasta og atkvæðamesta þekkingar- og efnahagssvæði heimsins árið 2010. Einnig var farið inn á grænbók Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá árinu 2005 þar sem fram kom að taka þurfi tillit til samkeppni landanna um arðbæra innflytjendur og leggja þurfi áherslu á að opna aðgengi þeirra að Evrópusambandinu. Auk þess var fjallað um endurútgáfu grænbókarinnar þar sem sérstaklega var mælt til þess að arðbærir innflytjendur hefðu svigrúm til frjálsra ferða innan sambandsins og að lönd Evrópusambandsins innfærðu tillögur um sveigjanlegri stefnu varðandi arðbæra innflytjendur að eigin frumkvæði.

Niðurstöður

Þjóðríki eru félagslegur tilbúningur sem fór að taka á sig mynd undir lok átjándu aldar. Uppbygging þeirra á rætur að rekja til hagsmunaaðila sem markvisst smöluðu fólki að baki tilbúnum sameiningartáknnum sem nýtt voru til að undirstrika sérstæði þjóðarinnar. Í þessum tilgangi voru tungumál og menntun stöðluð, fólkinu talin trú um að það væri einsleitur hópur og þannig byggt undir tryggð og hollustu við þjóðríkið. Þjóðríki, þjóðernishyggja og kynþáttafordómar eru samtvinnuð og hafa víxlverkandi áhrif hvort á annað. Þau eiga það öll sameiginlegt að leggja höfuðáherslu á eigin sérstöðu og einsleitni, ýta undir ótta í garð innflytjenda og menningarheima þeirra, þannig aðgreina þá og gera að jaðarhópum innan samfélagsins. Fram hefur komið að bæði almennar og opinberar umræður um innflytjendur, innan þjóðríkjanna, mótast af kröfum um einsleitt samfélag, duldem fordómum og ótta við að framandi menningar geti valdið félagslegum óstöðugleika innan samfélagsins. Því má leiða líkum að því að staða innflytjenda innan þjóðríkjanna sé erfið og þeir upplifi ákveðna höfnun, sökum aðgreiningar og fordóma. Þar sem slík viðhorf er að finna innan þjóðríkjanna má sjá fyrir sér að þau styrkist innan fjölmenningsamfélaga og að fjölmenningsamfélögum fylgi fjölmargar áskoranir sem takast þarf á við.

Bent hefur verið á að í fjölmenningsamfélögum sé litið á innflytjendur sem vandamál sem þurfi að leysa og að fjölmennig hafi haft í för með sér ofgnótt breytileika sem valdi því að samfélagsleg gildi, sem eru í mótstöðu við vestræn gildi, ógni félagslegri samstöðu og stöðugleika. Hinsvegar hefur einnig verið bent á að hægt er að flokka fjölmenningu sem litla fjölmenningu og mikla fjölmenningu. Kanada er dæmi um mikla fjölmenningu en þar var innfærð opinber fjölmenningsstefna og eins og þekkt er hefur Kanada tvö opinber tungumál, ensku og frönsku. Á annan bóginn hefur verið nefnt að í flestum tilfellum er um litla fjölmenningu að ræða, þar sem einungis er eitt opinbert tungumál og fjölmenningin er álitin tilheyra einkalífínu. Bretland er dæmi um fjölmenningsland þar sem lítil fjölmennig ríkir. Í því sambandi hefur verið bent á að þó mikilvægt sé að innan þannig samfélaga sé sameiginlegt tungumál og menning, sé einnig gnægð af rými fyrir fjölbreytileika og því gerlegt að finna

grundvöll fyrir sameiginlega menningu byggða á jafnrétti milli menningarhópa. Því má segja að fjölmeningarsamfélögum fylgi ótal vandamál sem takast þarf á við. Ef hinsvegar haft er í huga að fjölmening ógni hvorki grunnildum samfélags byggðu frjálsslyndu lýðræði né aðlögun innflytjenda á opinberum vettvangi, innfærðar eru stefnur byggðar á jafnréttisgrundvelli og viðurkenningu, eins og gert var í Kanada, virðist gerlegt að leysa þau mál farsællega. Einnig hefur verið fjallað um þverþjóðleg tengsl og svo virðist sem þeir innflytjendur sem nýti sér þau séu þeir sem hafa komið sér vel fyrir innan móttökulands, náð fjárhags- og lagalegri kjölfestu innan samfélagsins og hafi góða menntun. Því má leiða líkum að því að í flestum tilfellum sé um arðbæra innflytjendur að ræða. Enn fremur hefur komið fram að þrátt fyrir að fjölþjóðleg tengsl feli í sér þátttöku í tveimur hagkerfum og félagsheimum komist innflytjendur ekki hjá því að aðlagast, að einhverju leiti.

Evrópusambandið var formlega stofnað með undirritun Maastricht sáttmálans árið 1992 og miðaði að því að koma á friði í stríðshrjáðri álfunni. Þegar þjóðríkin sameinast undir þverþjóðlegum stofnunum eins og Evrópusambandinu mætti ætla að staða innflytjenda breyttist til hins betra og styrktist til muna. Hinsvegar virðist stefna Evrópusambandsins bera sterkan keim af stefnu þjóðríkjanna og lítið ber á fjölmeningarstefnu, þó lagt sé upp út frá jafnrétti í sumum sáttmálum sambandsins. Lönd Evrópusambandsins eru svo að segja lokuð innflytjendum, frá löndum utan hennar, á meðan þau verða sífellt ósýnilegri „réttbornum“ Evrópu búum. Svo virðist sem stefna Evrópusambandsins í málefnum innflytjenda falli því nokkuð vel að hugmyndum raunhyggjusinna um Evrópusamrunann. Samkvæmt raunhyggjukeningum vinna þjóðríki alltaf út frá eiginhagsmunum og valdastöðu gagnvart öðrum ríkjum og svo virðist sem Evrópusambandið geri það einnig, er kemur að stefnumörkun varðandi innflytjendur. Sömuleiðis miða kenningar raunhyggju að því að þjóðríki vinni stöðugt að eigin styrkingu og yfirburðum og falla reglur um sveigjanlegri stefnu og opnari landamæri, gagnvart arðbærum innflytjendum en lokun þeirra gagnvart atvinnulausum innflytjendum, vel að þeim kenningum. Einnig er stefna sambandsins, sem mótuð var með Lissabon aðgerðaáætluninni, um að gera Evrópu að þekkingar- og efnahagsveldi í takt við þær kenningar, þar sem þær fela

í sér að opna Evrópu fyrir fáum útvöldum sem taldir eru geta þjónað hagsmunum ríkjanna og hjálpað til við að ná settu markmiði.

Stefna Evrópusambandsins varðandi innflytjendur, frá löndum utan Evrópu, byggir að miklu leyti á Schengensáttmálanum sem mótaður var utan Evrópusambandsins en færður undir löggjöf þess árið 1997 og þar með gerður að hluta af sameiginlegri löggjöf Evrópusambandsins. Eftir að Schengensáttmálinn var samþykktur hefur Evrópusambandið í auknum mæli haft afskipti af fólksflutningum og hefur aukin áhersla verið lögð á samræmdar aðgerðir aðildarríkjanna varðandi hælisumsóknir, fjölskyldusameiningu og vegabréfáritanir. Í ákvæðum sáttmálans er gerður mikill greinarmunur á innflytjendum frá löndum er þurfa vegabréfsáritun til Evrópu og þeirra sem hennar þurfa ekki með. Í greinargerð Framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins, sem ætlað er til útskýringar á því hversvegna sum lönd eru „svartalistið“ en önnur ekki, eru þó engar útskýringar gefnar. Því virðist sem um beina mismunun og fordóma sé að ræða, þar sem þetta má skilja sem svo að álitnið sé að einstaklingar frá ákveðnum löndum séu líklegri en aðrir til að fremja glæpi eða gerast ólöglegir innflytjendur. Þegar þetta er haft í huga og skoðað er hvaða lönd það eru sem „prýða“ svartalista sambandsins, má draga þá ályktun að Evrópusambandið mismuni á grundvelli kynþátta, þar sem mikill meirihluti íbúa þessara landa er „ekki hvítur“.

Þrátt fyrir að lögð hafi verið áhersla á jafnrétti og frelsi einstaklingsins við þróun hins frjálsa markaðar innan Evrópusambandsins þá eiga innflytjendur, sem flytja til Evrópu sem flóttamenn, hælisleitendur eða vegna fjölskyldusameiningar, erfitt uppdráttar á atvinnumarkaði, stríða að jafnaði við fjárhagsörðugleika og eru því álitnir byrði á samfélaginu. Það gefur til kynna að jafnréttisstefnur sambandsins séu ekki að skila tilætluðum árangri. Þegar þetta er skoðað í samhengi við að ákveðnum hópum, mögulegra innflytjenda, hefur verið ívilnuð forgangsmeðferð og að ákveðnar reglugerðir leggja áherslu á forgang vinnuafls, frá útvöldum löndum, virðist enn frekar sem um beina mismunun sé að ræða.

Þó að málefni innflytjenda falli ekki undir Schengensáttmálann og aðildarlönd sammingsins móti eigin innflytjendastefnu var ákveðið, með mótun Amsterdam-sáttmálans árið 1997, að auka samvinnu aðildarríkjanna varðandi málefni innflytjenda og hælisleitenda. Árið 2002 náðst samstaða um mótun

sameiginlegrar stefnu í málefnum innflytjenda, undir utanríkisstefnu Evrópusambandsins. Markmið stefnunnar var að hamla ólögmætum fólksinnflutningi með auknu upplýsingaflæði milli landa, samræmdu eftirliti og hertri vörslu ytri landamæra sambandsins. Árangur samstarfsins var lægsta tíðni skráðra hælisumsókna í tuttugu ár, með einstaka undantekningum. Svíþjóð var undantekningin frá reglunni en þar var unnið markvisst að hertari reglum sem samræmdust stefnu Evrópusambandsins. Því má skilja stefnumörkun Evrópusambandsins gagnvart innflytjendum, flóttamönnum og þeim er sækja um fjölskyldusameiningu, á þann hátt að hún miði að mikilli takmörkun og í versta falli útilokun.

Þegar stefna Evrópusambandsins varðandi arðbæra innflytjendur er skoðuð með þetta í huga lítur út fyrir að hún undirstriki enn frekar að um beina mismunun sé að ræða. Auk Schengensáttmálans hefur Dyflinartreglugerðinni, sem miðar að því dreifa ábyrgð á flóttamönnum milli aðildarríkja Evrópusambandsins og senda ólöglega innflytjendur og hælisleitendur til upprunalands eða fyrsta móttökulands, verið óspart beitt. Reglugerðin hefur verið nýtt í þeim tilgangi að sporna við straumi atvinnulausra innflytjenda, eins og hælisleitendum, flóttamönnum og þeim er sækja um fjölskyldusameiningu og ekki eru taldir hafa neitt fram að færa til uppbyggingar hagkerfisins. Á sama tíma og landamærum Evrópusambandsins hefur nánast verið lokað, innflytjendum frá löndum utan Evrópu, hafa þau í auknum mæli verið opnuð innflytjendum, frá þessum sömu löndum, sem taldir eru styrkja efnahagskerfi Evrópu. Þessi stefna hefur miðað að því að greiða leið fyrir innflytjendur sem skilgreindir eru sem arðbærir, þar sem reiknað er með að þeir muni leggja sitt af mörkum á atvinnumarkaði og þannig koma í veg fyrir manneklu af völdum hækkandi meðalaldurs innan Evrópu. Einnig virðist gefið í skyn að slíkir innflytjendur aðlagist betur og ógni því ekki samstöðu og stöðugleika innan samfélagsins. Svo virðist sem ekki sé lögð áhersla á að standa vörð um borgaraleg réttindi og mannréttindi, heldur sé litið á arðbæra innflytjendur sem lausn Evrópusambandsins á tímabundinni eftirspurn um vinnuafli.

Með Lissabon áætluninni lagði Evrópusambandið áherslu á stöðu sína sem þekkingar- og efnahagsveldis. Með samþykkt Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á stefnumörkuninni; Samskipti um innflytjendur, aðlögun og

atvinnu var undirstrikað enn frekar að móta skyldi aðgerðir sem myndu laða að fleiri arðbæra innflytjendur á næstu árum, til að svara aukinni eftirspurn um vinnuafli og koma á viðvarandi hagvexti. Í grænbók Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, frá janúar 2005, um arðbæra innflytjendur, kom fram að styrkja þyrfti þann grunn sem drög voru lögð að í Lissabon áætluninni. Einnig kom þar fram að aðlaga þyrfti innflytjendastefnuna að þörfum atvinnumarkaðarins og hækkandi meðalaldri íbúa Evrópu og að Framkvæmdastjórnin muni gera greiðari aðgang arðbærra innflytjenda að forgangsverkefni. Að þessu gefnu má álikta að Evrópusambandið mismuni innflytjendum einnig á grundvelli hæfileika, þar sem það forgangsraðar innflytjendum sem hafa hærri menntun og stefnir að sveigjanlegri reglum sem auðvelda þeim búferlaflutninga til Evrópu.

Auk þess gefur svo mismunandi meðferð á innflytjendum, eftir aðstæðum þeirra og eiginleikum til kynna að Evrópusambandið starfi í raun sem eitt risavaxið þjóðríki sem verndi valdastöðu sína og yfirburði gagnvart öðrum ríkjum. Hugi ekki að neyð eða aðstæðum einstaklinganna, heldur mismuni þeim og forgangsraði allt eftir því hvaða gagn sambandið geti haft af þeim.

Heimildir:

- Amin, A. (2004). Multi-ethnicity and the Idea of Europe. *Theory Culture Society*, 21(1), 1-24.
- Anderson, B. (1994). Imagined Communities. Í J. Hutchinson, A.D. Smith (Ritstj.) *Theories of Nationalism* (bls. 89-97). Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U., Sznaider, N. (2006). Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: a research agenda. *The British Journal of Sociology*, 57(1), 1-23.
- Castles, S. (2003) Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205-227.
- Constant, A., Zimmermann, K. F. (2005). Immigrant Performance and Selective Immigration Policy: A European Perspective. *National Institute Economic Review*, (194), 94-105.
- Crowley, H., Hickman, M. J. (2008). Migration, postindustrialism and the globalized nation state: social capital and social cohesion re-examined. *Ethnic and Racial Studies*, 31(7), 1222-1244.
- Eiríkur Bergmann Einarsson (2003). *Evrópusamruninn og Ísland: Leiðarvísir um samrunaðróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Eriksen, T.H. (2002). *Ethnicity and Nationalism*. London: Pluto Press.
- Europakommisjónens deilasjón til Norge og Ísland (2008). *Schengenavtalen*. Sótt á vefsíðu: <http://www.europakommisjonen.no/tema/jai/schengen.htm>, þann 14. apríl 2009.
- Evergeti, V., Zontini, E. (2006). Introduction: Some critical reflections on social capital, migration and transnational families. *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), 1025-1039.
- Europa, Gateway to the European Union. Dublin II Regulation (2007) Sótt á vefsíðu: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33153.htm>, þann 20. Apríl 2009.
- Fastanefnd Framkvæmdarstrjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg. *Schengen samstarfið*. Sótt á vefsíðu: http://www.esb.is/eu_and_country/schengen.htm, þann 14. apríl 2009.

- Flóttamannastofnun Sameinuðu Þjóðanna. *Definitions and Obligations*. Sótt á vefsíðu: <http://www.unhcr.org.au/basicdef.shtml>, þann 20. Apríl 2009.
- Follesdal, A. (2001). Union Citizenship: Unpacking the Beast of Burden. *Law and Philosophy*, 20, 313–343.
- Gellner, E. (1994). Nationalism and High Cultures. Í J. Hutchinson, A.D. Smith (Ritstj.) *Theories of Nationalism* (bls. 63-70). Oxford: Oxford University Press.
- Givens, T., Luedtke, A. (2004). The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. *The Policy Studies Journal*, 32(1), 145-165.
- Gullestad, M. (2002). Invisible Fences: Egalitarianism, Nationalism and Racism. *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, 8(1), 45-63.
- Grillo, R. D. (2007a). Licence to Offend?: The Behzti Affair. *Ethnicities* 7(1), 5-29.
- Grillo, R. D. (2007b). An excess of alterity? Debating difference in a multicultural society. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 979-998.
- Grillo, R. D. (2007c). Betwixt and Between: Trajectories and Projects of Transmigration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33(2), 199-217.
- Grillo, R. D., Mazzucato, V. (2008). Africa \diamond Europe: A Double Engagement Ralph Grillo and Valentina Mazzucato. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34(2), 175-198.
- Hansen, P. (2009). Post-national Europe - without cosmopolitan guarantees. *Race Class*, 50(4), 20-37.
- Hepple, B. (2004). Race and Law in Fortress Europe, *Modern Law Review*. 67(1), 1-15.
- Hobsbawm, E. (1994) The Nation as Invented Tradition. Í J. Hutchinson, A.D. Smith (Ritstj.) *Theories of Nationalism* (bls. 76-83). Oxford: Oxford University Press.
- Houtum, H. V., Pijpers, R. (2007). The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. *Antipode*, 39(2), 291-309.
- Jervis, R. (1999). Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, 24(1), 42-63.

- Kivisto, P. (2003). Social spaces, transnational immigrant communities, and the politics of incorporation. *Ethnicities*, 3(5), 5-28.
- Kymlicka, W. (2001) *Politics in The Vernacular: nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. New York: Oxford University Press.
- Kymlicka, W., Straele, C. (1999). Cosmopolitanism, Nation-States, and Minority Nationalism: A Critical Review of Recent Literature. *European Journal of Philosophy* 7(1), 65-88.
- Leeuwen, B.V. (2008). On the affective ambivalence of living with cultural diversity. *Ethnicities*. 8(2), 147-176.
- McLaren, L. (2001). Immigration and the new politics of inclusion and exclusion in the European Union: The effect of elites and the EU on individual-level opinions regarding European and non-European immigrants. *European Journal of Political Research* 39, 81-108.
- Meyer, J.W., Boli, J., Thomas, G.M., Ramirez, F.O. (1997). World Society and the Nation-State. *The American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181.
- Mukhametdinov, M. (2007). Mercosur and the European Union: Variation among the Factors of Regional Cohesion. *Cooperation and Conflict*, 42, 207-228.
- Pichler, F. (2008). How Real Is Cosmopolitanism in Europe? *Sociology* 42(6), 1107-1126.
- Portes, A. (2009) Migration and development: reconciling opposite views. *Ethnic and Racial Studies* 32(1), 5-22.
- Rex, J. (1997. Í M.Guibernau og J. Rex (Ritstj.) *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism and Migration*. (bls. 206-219). Malden: Polity Press.
- Rittersberger-Tılıç, H., Erdemir, A. (2008). *Migration Policies and Integration in the European Union: Impacts on Society and Politics*. Í A. Güneş-Ayata (ritstj.) *Challenges of Global Migration: EU and Its Neighbourhood*. Ankara: METU
- Scholte, J. A. (2005). *Globalization: a critical introduction*. (2. útgáfa). New York: Palgrave Macmillan.
- Shanklin, Eugenia (1994). *Anthropology and Race*. Belmont: Wadsworth Publishing.

- Stanley, M. (2004). Post-Democratic Cosmopolitans:: The Second Wave of Liberal Internationalism. *Orbis*, 48(4), 593-607).
- Tholen, B. (2009). Privileging the Near and Dear? Evaluating special ties considerations in EU migration policy. *Ethnicities*, 9(1), 32-52.
- Yeenolu, M. (2009). Cosmopolitanism and nationalism in a globalized world. *Ethnic and Racial Studies*,28(1),103-131.
- Zaletel, P. (2006). Competing for the Highly Skilled Migrants: Implications for the EU Common Approach on Temporary Economic Migration. *European Law Journal*, 12(5), 613–635.

