

# Ett öppet eller slutet Europa

En diskursanalys av EU:s flykting- och invandringspolitik

Stina Björstedt

# Abstract

This thesis focuses on the perception of immigration and refugees in the common European refugee and immigration policy. It identifies different discourses and studies their development and interrelated power structures.

Using the discourse theory of Laclau and Mouffe, documents from the European Council, the Commission, the Justice and Home Affairs Council and Parliament debates are analysed. The study is defined in the time span of 1999-2006, i.e. from the European Council's first agreement on developing a common European asylum system, following the period up till today.

Four discourses are distinguished, focusing respectively on rights, security, European Union's needs, and cultural identity. I use Sandra Lavenex theory of realism and idealism to analyse one of the main points in the thesis: There is a fundamental schism between the one rights-based discourse, focusing on universal human rights, and the three sharing a particularistic focus on immigration as a security concern. Jef Huysmans security theory is applied to the dominating discourses to thoroughly illustrate the various ways the discourses construct immigration as a security problem.

The result of the study shows a development towards a more security focused and particularistic perception in the common refugee and immigration policy, leading towards more restrictive policies.

*Nyckelord:* diskurs, EU, flykting, invandring, säkerhetsteori

# Förkortningar

ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
EEP-ED	The Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats in the European Parliament
EU	Europeiska Unionen
Greens/EFA	The Greens/European Free Alliance in the European Parliament
GUE/NGL	European United Left/Nordic Green Left European Parliament Group
IND/DEM	Independence/Democracy Group in the European Parliament
JHA	Justice and Home Affairs
NI	Non attached in the European Parliament
PSE	The socialist Group in the European Parliament
SEA	Single European Act
UEN	Union for Europe

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och problemformulering .....	1
1.2	Metod och material.....	2
1.3	Disposition .....	3
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>4</b>
2.1	Den gemensamma europeiska flykting- och invandringspolitiken .....	4
2.2	EU och invandring – en teoretisk introduktion .....	5
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>7</b>
3.1	Diskursteori .....	7
3.2	Analysverktyg .....	9
<b>4</b>	<b>Empirisk analys</b> .....	<b>10</b>
4.1	Säkerhetsdiskursen .....	10
4.2	Rättighetsdiskursen .....	12
4.3	Den kulturalistiska diskursen .....	14
4.4	Den behovscentrerade diskursen .....	15
4.5	En förändrad maktbalans.....	16
<b>5</b>	<b>Mot ett restriktivare EU?</b> .....	<b>18</b>
5.1	Mellan universalism och partikularism .....	18
5.2	EU:s säkerhetsisering av invandring.....	20
<b>6</b>	<b>Avslutande reflektioner</b> .....	<b>23</b>
6.1	En kort sammanfattning .....	23
6.2	Slutord och perspektivering .....	24
<b>7</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>26</b>
7.1	Litteratur.....	26
7.2	EU-dokumentation .....	27

7.3	Internetkällor .....	28
<b>Bilaga 1</b>	<b>Beslutsprocesser i EU .....</b>	<b>30</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Politiska grupper.....</b>	<b>31</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Program &amp; definitioner .....</b>	<b>33</b>

# 1 Inledning

Internationell migration har kommit att inta en framträdande position på den politiska agendan i många stater, främst i Västeuropa. Den ökade migrationen innebär ett ifrågasättande av nationalstatens homogenitet och har skapat offentliga debatter om statens inklusions- respektive exklusionskriterier, och sambandet mellan nationell tillhörighet och statlig sådan är inte längre lika självklar som den en gång var. Många forskare menar att migration är en av de centrala frågorna för Europas framtid (se exempelvis Favell & Hansen 2002; Brochmann 2003), och genom Enhetsaktens antagande 1986, vilket bl a innebar fri rörlighet för människor, varor och tjänster inom EU, riktades uppmärksamhet mot de gemensamma yttre gränserna, något som även påverkats av unionens utvidgning. Utvidgningen medför likaledes att vem som är EU-medborgare omdefinieras, och den europeiska identiteten förändras oundvikligen.

Sedan 1980-talet har det förts diskussioner om en gemensam europeisk flykting- och invandringspolitik, men först 1999 inleddes ett konkret samarbete, där riktlinjer för en harmoniserad politik drogs upp. Målet sattes att till 2010 bygga upp ett samlat asylsystem; ett relativt ambitiöst mål med tanke på att det är ett känsligt område för samarbete. Det tangerar frågan om medlemsstaternas suveränitet och synen på EU; vilken form av union som eftersträvas, och den närmast klassiska konflikten mellan dem som önskar ett mer federalt EU och dem som i intergovernmentalistisk anda vill ha en union bestående av självständiga stater med hög grad av suveränitet och nationell identitet (Cini 2003).

Samarbetet har fått rykte om att vara restriktivt, och begreppet Fästning Europa har använts för att illustrera hur EU stänger sina gränser och exkluderar och diskriminerar medborgare från tredje länder. Samtidigt betonas i ett flertal av EU:s konstituerande dokument vikten av universella mänskliga rättigheter, och gränsdragningen mellan vilka som skall inkluderas i EU:s rättighetssystem och vilka som står utanför är oklar – exempelvis råder oenighet om hur Romtraktatets artikel om fri rörlighet skall tolkas (Brochmann 2003:6).

## 1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med uppsatsen är att kartlägga betydelsebildningen kring flyktingar och invandrare i form av olika diskurser som kan urskiljas i EU:s gemensamma flykting- och invandringspolitik. Vad jag studerar är således vilken syn på flyktingar och invandrare som förekommer inom EU, om det kan urskiljas olika diskurser och hur dessa i så fall skiljer sig åt. Vidare menar jag att det är intressant att studera den diskursiva utvecklingen, det vill säga hur diskurserna utvecklats

under de år som en gemensam flykting- och invandringspolitik existerat, inte minst på grund av att samarbetet fördjupats och konkretiserats avsevärt sedan 1999. De konkreta frågeställningarna lyder: *Vilka diskurser kring flyktingar och invandring kan urskiljas i EU:s gemensamma flykting- och invandringspolitik? Hur har dessa förändrats och utvecklats under perioden 1999-2006?*

## 1.2 Metod och material

Ur ett socialkonstruktivistiskt perspektiv konstrueras verkligheten socialt. Det utesluter inte nödvändigtvis att en objektiv verklighet existerar, utan innebär att verkligheten är föränderlig och påverkas av mänskliga handlingar och intersubjektiva uppfattningar (Bengtsson et al 2001:34 f). Språket betraktas vidare som ett redskap genom vilket den sociala verkligheten konstrueras, och inte som en enkel reflektion av verkligheten (Berger & Luckmann 1967). Diskursteori utgår från dessa vetenskapsteoretiska antaganden och intresserar sig för de processer som skapar och förändrar den diskursiva kontexten för våra tankar, handlingar och språk. Här ingår ett maktperspektiv; den som har tolkningsföreträde innehar makt att konstituera verklighetsbilden, något som i min mening är relevant för uppsatsens syfte. Genom att förstå begrepp som *flykting*, *invandrare* och *europé* som sociala konstruktioner istället för essentiella fenomen, får debatter och diskussioner om dessa begrepp en central betydelse, eftersom språket påverkar och formar vår verklighetsuppfattning och vad som anses tillåtet eller otillåtet, önskvärt eller oönskat och i förlängningen utformandet av den konkreta politiken. Även om jag i uppsatsen valt att avgränsa studien till enbart språkliga utsagor, menar jag att Laclau och Mouffes syn på diskurs som inkluderande icke-språkliga praktiker är nödvändig för att förstå det sammanhang där dessa texter och uttalanden utformas; ofta som en reaktion på konkreta åtgärder, händelser eller till och med objekt. Som exempel kan nämnas hur innehållet i bestämda parlamentsdebatter påverkats av de masslegaliseringar för invandrare som vissa länder genomförde 2005-2006, eller de uppmärksammade olyckor som drabbat människor som försökt ta sig in i Europa för att söka asyl eller uppehälle.

Jag har valt att koncentrera undersökningen på den gemensamma flyktingpolitiken och närliggande områden, där asyl och migration behandlas. Materialet är hämtat från olika instanser inom EU, med vikt på debatter i parlamentet eftersom talesmän från både Europeiska rådet och kommissionen finns representerade där. Övrigt material består av olika meddelanden från kommissionen samt Europeiska rådets slutsatser och beslut. De sistnämnda dokumenten utgör i viss mån ett problem, eftersom de är resultatet av debatter och diskussioner som inte är offentliga, varför eventuellt motsägelsefulla diskurser inte är urskiljbara. Jag betraktar dock dokumenten som tillräckliga, då de är resultat av förhandlingar inom rådet och visar vilken syn som där kommit att dominera.

För att avgränsa studien har jag studerat material i samband med de två större rådsmöten som hölls 1999 respektive 2004 och som spelat en grundläggande roll i etablerandet av en gemensamt europeisk flykting- och invandringspolitik, samt ett Justice and Home Affairs möte som hölls 2006. Valet kan uppfattas som godtyckligt, men jag menar att det ger en god möjlighet att följa utvecklingen, och fokuseringen på tre tidsmässiga punkter har naturligt styrt det följande urvalet av texter och debatter. På grund av uppsatsens begränsade karaktär har jag valt att inte inkludera material från rådgivande kommittéer och organ, utan fokuserar på parlamentet, Europeiska rådet och kommissionen samt JHA-rådet; de instanser som är centrala för beslutsfattande inom migrationsområdet.

### 1.3 Disposition

Uppsatsen inleds med en kort genomgång av bakgrunden till EU:s gemensamma flykting- och invandringspolitik, samt en presentation över ett antal teorier som berör EU:s asyl- och invandringspolitik, och som kommer att användas för att koppla samman empirin och den mer abstrakta diskursteorin. Härfter kommer ett metod- och teoriavsnitt, varpå själva analysdelen följer, där texten innehåller relativt många citat från materialet; ett medvetet val för att öka intersubjektiviteten och möjliggöra för läsaren att rekonstruera den vetenskapliga framställningen. Slutligen följer en teoretisk diskussion, där analysens resultat knyts till de tidigare nämnda teorierna. I bilagan sist i uppsatsen återfinns förkortningar och en kort beskrivning av de politiska grupperingarna i parlamentet samt de program och konventioner som nämns i texten. Här finns även en kortfattad översikt över EU:s beslutsfattande inom det relevanta området för att ge en viss förståelse för de olika instansernas möjligheter till inflytande samt inbördes relationer; något som inte är nödvändigt för uppsatsens syfte men som jag menar kan ge mer kött på benen för den intresserade läsaren. Att närmare studera eventuella diskursiva skillnader mellan olika instanser skulle naturligtvis vara intressant men är av utrymmesskäl inte möjligt.



## 2 Bakgrund

I detta kapitel kommer jag kort att diskutera bakgrunden till den gemensamma politiken så som den idag ser ut, samt presentera de teorier som senare kommer att relateras till den empiriska analysen och dess resultat.

### 2.1 Den gemensamma europeiska flykting- och invandringspolitiken

Det första konkreta försöket att utveckla en gemensam europeisk migrationspolitik togs 1985, då Europeiska Unionens råd efter ett förslag från kommissionens antog *Guidelines for a Community Policy on Migration*. Det handlade dels om principen om fri rörlighet för unionens medlemmar, varor, service och kapital, men även om att åstadkomma gemensamma riktlinjer för levnads- och arbetsförhållanden för samtliga migranter, även dem från tredje land (KOM(85) 48). Ett år senare antogs Enhetsakten (Single European Act, SEA), vilket institutionaliserade den fria rörligheten inom EU och som även resulterade i ett samarbete kring de därmed gemensamma yttre gränserna. Samarbetet, den så kallade Schengenkonventionen, är en mellanstatlig överenskommelse och innebär inte en harmonisering på unionsnivå. En rad informella samarbeten mellan medlemsstaternas migrationsministrar initierades som en följd av SEA. Dessa kom i första hand att handla om just gränskontroll för att tillförsäkra den fria rörligheten, och ett antal icke-bindande resolutioner och rekommendationer antogs ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 2007-03-31). Det resulterade även i ett utarbetande och godkännande av Dublinkonventionen, som behandlar vilken medlemsstat som skall utreda ett asylärende. Sambandet mellan immigration och gränskontroll stod i fokus, och samarbetet kom att kretsa kring enskilda staters skyldighet att delta i skyddet av de gemensamma yttre gränserna för att tillförsäkra den fria rörligheten inom unionen (Papademetriou 1996:25). För att effektivisera samarbetet beslutades vid förhandlingarna i Amsterdam 1997 att migrations- och asylfrågor skulle flyttas från den tredje pelaren, som omfattar det mellanstatliga samarbetet, till den första, som är överstatlig (Geddes 2000:128 f). Ett par månader efter att fördraget trädde i kraft 1999 hölls ett rådsmöte i Tammerfors, där medlemsstaterna beslutade att bygga upp EU som ett område med *frihet, säkerhet och rättvisa*, vilket inkluderade att harmonisera de europeiska asylsystemen och skapa en enhetlig invandrings- och flyktingpolitik. Programmet bestod huvudsakligen av två delar: Införlivandet av gemensamma minimistandarder, och begränsning av nationell lagstiftning inom området. Konkret speglas detta i upprättandet och initierandet av ett antal direktiv och byråer, så som

Mottagandedirektivet, Eurodac och Frontex. Fem år senare följdes det upp med det så kallade Haagprogrammet, och målet är att det gemensamma systemet skall vara fullt implementerat år 2010. Dessa båda program utgör grunden för EU:s gemensamma flykting-, invandrings- och integrationspolitik.

## 2.2 EU och invandring – en teoretisk introduktion

Jag kommer här att presentera några teorier om EU:s flykting- och invandringspolitik och vilken syn på flyktingar och andra invandrare som kommer till uttryck i den gemensamma politiken. Författarna har olika angreppssätt och teoretiska utgångspunkter, men jag menar att de tillför användbara begrepp och resonemang för den senare analysen.

Ett antal författare menar att migration konstrueras som ett säkerhetsproblem inom EU (se exempelvis Bigo 1998; Kostakopoulou 2000; Guiraudon 2000; Furuseth 2003). Gemensamt är uppfattningen att EU:s flykting- och invandringspolitik är restriktiv och kontrollorienterad, och att detta är ett uttryck för hur immigration uppfattas som en säkerhetsfråga. Jef Huysmans menar att en sådan koppling mellan samhällsfaror och migration påverkar den gemensamma flykting- och invandringspolitiken (Huysmans 2000:752). Utifrån ett socialkonstruktivistiskt perspektiv hävdar han att den konkreta politiken kan bidra till hur sociala relationer utformas och vad som betraktas som ett problem (Huysmans 2006:45 ff). Genom att immigration kopplas till terrorism och internationell brottslighet, betraktas det som ett hot mot samhällets säkerhet och stabilitet, och stärkta gränskontroller betraktas som något nödvändigt. I Huysmans mening domineras EU:s migrationspolitik således av en säkerhetsdiskurs, som påverkar hur den gemensamma politiken utformas genom att bli legitimerade restriktiva åtgärder.

Andra menar att EU under senare år har fört en öppen och marknadsorienterad politik kring invandrare och migration generellt. Adrian Favell och Randall Hansen hävdar att politiker och beslutsfattare på både nationell och överstatlig nivå har övergått till en mer positiv hållning gentemot invandring (Favell & Hansen 2002:587). Orsaken är att Europas behov av arbetskraft har ökat, varför invandrare betraktas som ett välkommet bidrag till marknaden och en lösning på Europas ekonomiska och demografiska problem (ibid. s. 585 ff). Favell och Hansen menar därför att synen på invandrare generellt är positiv inom EU, med fokus på EU:s bästa och inte invandrarernas, men utan att konstruera en negativ bild som accentuerar skillnaden mellan européer och tredjelandsmedborgare. Även Alexander Caviedes anser att EU sedan 1990-talet utvecklat en mer välkomnande politik för utländsk arbetskraft och underlättat migrationen för dessa grupper. Han urskiljer visserligen en säkerhetscentrerad tradition, som i hans mening är dominerande men på intet vis statisk eller oemotsagd, och den gemensamma migrationspolitiken är således selektiv, där vissa grupper av invandrare är mer accepterade än andra (Caviedes 2001).

Sandra Lavenex menar att EU:s flykting- och invandringspolitik utformas mellan två konstituerande principer om det moderna statssystemet: *territoriell suveränitet* respektive *universella mänskliga rättigheter*. Denna ambivalens återspeglar en grundläggande schism inom EU, där den fria rörligheten och individens rättigheter är en basal princip, men där frågan om överstatliga beslut kring yttre gränser och ansvarsfördelning ofta väcker motstånd (Lavenex 2001a:8 ff). I grunden handlar det således om hur samarbetet inom unionen skall utformas, och Lavenex hävdar att detta bör förstås i klassiska termer av realism och idealism. Det realistiska perspektivet är statscentrerat och utgår från att stater är de främsta aktörerna i det internationella systemet. Mänskliga rättigheter förstås partikularistiskt, och anspelar på medborgarnas rättigheter, som exklusivt gäller dem. Det idealistiska eller liberala perspektivet ställer istället individen och universella, mänskliga rättigheter i centrum. Statens uppgift är snarast att tillförsäkra att dessa värderingar följs, och mänskligheten är i Kants anda en helhet vilket medför ett gemensamt ansvar för varandra. Lavenex menar att i stort sett all politik utformas i spänningsfältet mellan dessa normativa, extrema poler, även den gemensamma migrationspolitiken (Ibid. s. 13 ff; 2001b:75 ff).

## 3 Metod

Diskursanalys är ingen enhetlig metod, utan snarare beteckningen på en rad skilda teorier, med ursprung i lingvistik, poststrukturalism, marxism och kritisk teori, och som används inom en mängd olika discipliner. Härav följer att diskurs är ett omdiskuterat begrepp, som har getts skiftande innebörd och betydelse och som fortsätter att tillskrivas nya användningsområden. Winther Jørgensen & Phillips definition av begreppet som ”ett bestämt sätt att tala om och förstå världen (eller ett utsnitt av världen)” (1999:9) kan ses som en utgångspunkt. Bergström & Boréus menar att det är särskilt lämpligt att använda diskursanalys då man vill kartlägga sociala konstruktioner av identiteter och dess relationer till varandra, för att undersöka konsensus eller motsättningar i debatter och om man vill finna föreställningar om ett visst fenomen. Det syftar således inte till att förklara samband mellan orsak och verkan eller aktörens bakomliggande motiv, utan det viktiga är hur språket används och vilka ramar det sätter (Bergström & Boréus 2000:235 ff). Jag kommer att koncentrera mig på Ernesto Laclau och Chantal Mouffes *diskursteori*. Valet har främst gjorts på grundval av deras poststrukturalistiska ansats samt deras fokus på diskursiv kamp, där olika diskurser kämpar om att bestämma olika begrepps betydelse.

### 3.1 Diskursteori

Laclau och Mouffes diskursteori har växt fram ur marxismen, som de kritiserar och omformar, och poststrukturalismen. Flertalet av de senare texterna har författats av Laclau ensam, men det grundläggande teoretiska ramverket är deras gemensamma alster. Deras teori har förändrats genom åren, men jag kommer här att redogöra för deras filosofiska utgångspunkter och centrala begrepp så som jag, med hjälp av andra författare, uppfattar dem. Jag försöker dock hålla det kort och tar inte upp alla aspekter av deras teori, för att inte förvilliga mig i begreppsliga diskussioner som i sambandet är onödiga.

Poststrukturalismen grundas på antagandet att språk och verklighet är oskiljaktigt. I motsättning till strukturalismen menar man att det inte finns en objektiv värld eller en enda sanning, utan det vi uppfattar som ”verkligheten” är en konstruktion som förmedlas genom språket: ”Med ’diskursivt’ menar jag inte ’text’ i snäv mening, utan den helhet av fenomen i och genom vilken den samhälleliga meningsproduktionen sker” (Laclau 1980: 87). All praktik betraktas som diskursiv, även icke-språklig sådan, institutioner och objekt; ett vaktorn vid den spanska gränsen är lika diskursivt som en ledamots uttalande i Europaparlamentet. Det innebär att både den sociala och den fysiska verkligheten

förmedlas genom diskurser, och hur individer uppfattar verkligheten är beroende av den diskurs de befinner sig i (Alvesson & Deetz 2000:109). Verkligheten konstitueras av språkliga utsagor, som möjliggör respektive begränsar olika handlingsalternativ. Gemensamt med strukturalismen är uppfattningen att världen, eller vår förståelse av världen, skapas genom hur tecken relateras till varandra och den betydelse de härigenom ges. Men medan strukturalister som Saussure menar att tecknen är oföränderligt knutna till varandra ser poststrukturalister dem som flytande, som sociala fenomen, vilket skapar möjlighet till förändring (Howarth 2000:22 f). Laclau och Mouffe talar om *artikulatorisk praktik*, där en diskurs etableras genom konstruktionen av *knutpunkter* som delvis fixerar en betydelse. Att artikulera betyder här att strukturera och konstituera en rad samhälleliga element på ett visst sätt, varigenom de ges en mening eller identitet. (Laclau & Mouffe 1985:13; 105 ff). En knutpunkt är ett privilegierat tecken, en central punkt, som ger andra tecken dess mening genom hur de relateras till varandra, men denna meningsskapande process innebär även ett uteslutande av andra möjliga betydelser. De begrepp som saknar fixerad betydelse kallas *element*, och är i viss mening flytande, med flera möjliga betydelser, till skillnad från *moment* som är artikulerade och bestämda inom diskursen (Laclau & Mouffe 2002:52). Ett centralt element som är särskilt ofixerat och öppet för olika tolkningar kallas *flytande signifikant*, som kan ha olika betydelse inom olika diskurser och där en kamp pågår för att bestämma dess mening (Winther Jørgensen & Philips 2000: 57 f).

Laclau och Mouffe skiljer sig från många andra diskursteoretiker, exempelvis Fairclough, genom att hävda att betydningen alltid är glidande, att den aldrig kan vara fast och bestående; även om en diskurs "försöker" stänga elementens betydelser är det aldrig helt möjligt. Till skillnad från Foucault menar Laclau och Mouffe därigenom att diskurser aldrig är likriktande, utan tvärtemot sällan står oemotsagda. Olika diskurser kan inom ett och samma sammanhang eller område strida om vilken betydelse ett visst begrepp skall ha. Detta gäller även sociala identiteter, menar Laclau och Mouffe. Det existerar inte någon fast och bestämd identitet, utan individer försätts i olika subjekspositioner, som är beroende av diskursen. Samtidigt är subjektet, som en följd av diskursernas kontingens, fragmenterat och överdeterminerat genom att olika diskurser tillskriver ett och samma subjekt olika positioneringar (Ibid. s. 53 f, Howarth 2000:156 f). I sina senare texter skriver Laclau även om hur sociala identiteter bestäms genom ekvivalenskedjor, där ett antal begrepp kopplas till en nod och etablerar identiteten relationellt, bl a i motsättning till något annat; vad man *inte* är. Detta gäller även gruppidentiteter, som konstitueras och "sluts" genom ett uteslutande av det andra, annorlunda, och byggandet av ekvivalenskedjor som sammanbuntar olika tecken till en helhet utåt, så att den egna identiteten förstås som en dikotomi av det Andra (Laclau 1988:256; Laclau & Mouffe 1985:128 f; Winther Jørgensen & Phillips 1999:54 ff).

## 3.2 Analysverktyg

Laclau och Mouffe har inte presenterat en färdig mall för hur man operationaliserar diskursteorin och praktiskt genomför en diskursanalys. Jag kommer därför endast att redogöra för mitt eget tillvägagångssätt, där jag utgår från Laclau och Mouffe och hämtar inspiration från Ulf Mörkenstams avhandling från 1999, och Lærke Klitgaard Holms avhandling från 2007. Båda dessa baserar sina studier på Laclau och Mouffes diskursteoretiska utgångspunkter, men är även influerade av Fairclough respektive Foucault. Som Winther Jørgensen och Phillips påpekar (1999:12), kan det vara fruktsamt att kombinera element från olika diskursanalytiska perspektiv.

De huvudsakliga verktygen jag arbetar med är *knutpunkter*, *ekvivalenskedjor* och *problemformulering*. Knutpunkter eller nodalpunkter som det även kallas, är som tidigare nämnts de centrala tecken som diskursen samlas kring, som ger andra tecken dess mening och som organiserar diskursen. Man kan säga att knutpunkterna tillfälligt bestämmer diskursens utformning och ”läser” den. Ekvivalenskedjor, eller vad Mörkenstam kallar analogikedjor, lokaliserar delvis knutpunkterna. Det kan förklaras som ett system av fenomen som antar samma värde, där innehållet främst bestäms just genom hur de sätts samman, samt hur det etableras i förhållande till det Andra, vad det inte är, som delvis avgränsar diskursen (Mörkenstam, 1999:58 f, Winther & Jørgensen 1999:63 f; Klitgaard Holm 2007:51). Användandet av knutpunkter och ekvivalenskedjor ger en överblick över hur något identifieras, exempelvis ”flykting”, och vilken innebörd begreppet tillskrivs. I det här fallet används det alltså för att undersöka hur politiker och tjänstemän inom EU definierar olika begrepp, vad det jämföras med och vilken betydelse det ges.

Problemformulering betyder att man försöker urskilja vad som ses som ett politiskt problem, vad det beror på och hur problemet kan och bör lösas: *problem – orsak – lösning*. Som Mörkenstam skriver: ”I vid bemärkelse handlar politik i stor utsträckning om att identifiera problem som kräver kollektiva lösningar” (1999:57). Genom att studera hur ett problem formuleras och vilka lösningar som föreslås, kan man synliggöra vilka föreställningar och uppfattningar som är dominerande bland aktörerna, vilket i min studie är av stor betydelse. Föreställningar om ett visst fenomen spelar en stor roll, eftersom de förklarar problem och rättfärdigar vissa lösningar och förkastar andra. Som analysverktyg fungerar problemformulering dessutom förtydligande av hur föreställningar och politiska beslut och handlingar betingar varandra (Mörkenstam 1999:57; Bergström & Boréus 2000:243 f). Jag menar att dessa verktyg kompletterar varandra, och att jag genom att använda dem kan tydliggöra för läsaren vad jag baserar mina resultat på och hur tolkningen gått till, och därigenom öka intersubjektiviteten och trovärdigheten. De erbjuder olika angreppssätt men bidrar båda till en förståelse av vilka uppfattningar som förekommer, och vilken verklighetsbild dessa bygger på samt bidrar till att konstituera och vidmakthålla.

## 4 Empirisk analys

Jag har analyserat material från tre huvudpunkter. 1999 hölls det första Tammerforsmötet, där EU:s stats- och regeringschefer kom överens om att upprätta en gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik. Jag har analyserat Europeiska rådets slutsatser från mötet, parlamentets därpå följande debatt, och ett uppföljande meddelande från kommissionen om ett gemensamt asylförfarande. Nästa punkt är Haagprogrammet, som var resultatet av ett uppföljande möte som hölls 2004. Förutom det officiella programmet har jag studerat ett antal därpå följande parlamentsdebatter, samt en rad kommissionsmeddelanden som främst handlar om det praktiska genomförandet av de riktlinjer som rådet enats om, och övergången mellan Tammerfors och Haag. Till sist har även pressmeddelanden och offentliga rapporter från ett informellt JHA ministermöte studerats. Mötet hölls 2006 och handlade om utvecklandet av den gemensamma politiken inom området för immigration, gränskontroll och asyl.

Jag har urskiljt fyra olika diskurser, och kommer här att redogöra för var och en av dem; hur de artikuleras och utvecklas under den undersökta perioden, samt hur de påverkats av varandra. Det är främst två diskurser som dominerar, vad jag kallar en säkerhets- respektive rättighetsdiskurs. Av de båda mindre är den ena, den kulturalistiska, ett slags extrem motpart till rättighetsdiskursen med flera likheter med den säkerhetscentrerade. Den sista diskursen koncentreras kring EU:s behov, och har delvis vuxit fram ur säkerhetsdiskursen men centreras kring andra knutpunkter, och uppvisar även influenser från den rättighetsbaserade diskursen. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av den diskursiva utvecklingen och hur maktförhållandet mellan de olika diskurserna förändrats under perioden.

### 4.1 Säkerhetsdiskursen

I ordförandeskapets slutsatser från Tammerforsmötet är det i första hand en rättighetsdiskurs som dominerar, men det kan även urskiljas en säkerhetsdiskurs, och det råder en osäkerhet kring flera element som används i olika diskurser. Inom säkerhetsdiskursen utformas problemformuleringen i termer av hotad frihet, vars orsak är brottslighet och svårhanterliga migrationsströmmar, och som bäst löses genom en gemensam politik och gemensamma insatser, främst med användandet av polisiära och rättsliga medel. Invandrare betraktas som en ekonomisk börda för vissa medlemsstater, samtidigt som begreppet inom rättighetsdiskursen ekvivaleras med mänskliga rättigheter och jämlikhet, och framstår därför med sin öppenhet och obestämdhet som en flytande signifikant.

Säkerhetstemat blir tydligare i parlamentets debatt som följde på Tammerforsmötet, där mötets innehåll och resultat diskuterades (onsdagen den 27 oktober 1999). *Säkerhet* är här tydligt den centrala noden, som ekvivaleras med EU, EU:s medborgare, unionens stabilitet och sammanhållning samt frihet, och ställs upp som en motsättning till invandrare och invandring som hotar denna säkerhet och härigenom utesluts ur förståelsen av den europeiska gemenskapen.

”Invandringen är nu ett fenomen som berör samtliga europeiska länder och för att undvika att detta leder till obalanser och spänningar i våra olika länder, så måste den regleras och kontrolleras i alla sina aspekter med gemensamma regler.” (Muscardini, UEN)

Invandrare, flyktingar och asylsökande jämföras med illegala invandrare och brottslighet generellt, och syftet med en gemensam politik beskrivs som att bättre skydda EU genom kontroll av de yttre gränserna - något som står i fokus genom hela perioden - och att solidariskt stödja de länder som är värst drabbade av migrationsströmmarna. Härigenom konstrueras en europeisk identitet som motsatsen till de negativa attribut som tillskrivs alla slags invandrare. Man menar inte att gränserna bör stängas helt och vill gärna ta emot hjälpbehövande, men i begränsade mängder och under stark kontroll för att undvika missbruk som man menar är ofta förekommande. När det talas om *solidaritet* handlar det om delad börda mellan medlemsländerna. En gemensam asyl- och invandringspolitik efterfrågas för att minska trycket på vissa medlemsländer:

”Det handlar ju om att när plötsliga flyktigströmmar kommer och söker tillfälligt skydd bör man kunna *stödja* de länder som *drabbas* av en sådan migration.” (Lipponen, rådet, min kursivering)

Diskursen är senare dominerande i Haagprogrammet (EC 16054/04), i kommissionens utvärdering av Tammerforsprogrammet (KOM(2004) 401) samt i pressmeddelanden från JHA-mötet 2006 (<http://www.eu2006.fi>, 2007-04-20). Den förekommer även i parlamentets debatter, främst hos UEN men används även av rådets företrädare och oberoende ledamöter, och i andra meddelanden från kommissionen som skrivits i samband med övergången från Tammerfors till Haag och ett fortsatt utvecklande av den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken (KOM (2003) 315, KOM(2003) 812, KOM(2004) 503). I Haagprogrammet fogas *integration* till den tidigare ekvivalenskedjan av säkerhet, stabilitet och sammanhållning som konstruerades i motsättning till invandring. Lagligen bosatta tredjelandsmedborgare skall integreras i värdsamhället med respekt för grundläggande mänskliga rättigheter och ”jämlika möjligheter till ett fullt deltagande i samhället”. Men detta förutsätter att migrationen kontrolleras; integration är möjlig endast om det rör sig om ett hanterbart antal, och till skillnad från rättighetsdiskursen som diskuteras längre fram, kopplas begreppet inte till mångfald och stimulans av kulturella särdrag.

I de pressmeddelanden och offentliga rapporter som finns tillgängliga från det informella JHA-mötet och parlamentets debatt om *Den gemensamma immigrationspolitiken* som hölls senare samma år (onsdagen den 27 september), blir hotbilden av den Andre mer extrem; illegala invandrare och asylsökande buntas samman i en kategori och artikuleras som det huvudsakliga problemet, vid



ett flertal tillfällen i samband med terrorism och organiserad brottslighet (<http://www.eu2006.fi>, 2007-04-20). Problemets orsak formuleras som olikheter i levnadsstandard, kriser i ursprungsländerna, samt den illegala arbetsmarknaden i EU. Lösningen är, som tidigare, hårdare gränskontroll, men en helhetslösning som inkluderar utvecklingen i ursprungsländerna nämns också som ett sätt att stävja flyktingströmmarnas upphov och på så sätt undvika att de når Europa.

## 4.2 Rättighetsdiskursen

I ordförandeskapets slutsatser från Tammerforsmötet framkommer *frihet* som det centrala temat, som ekvivaleras med mänskliga rättigheter, demokrati, fred och välstånd. Det betraktas som EU:s grundstenar, och frihet ses som ett privilegium som skall kunna åtnjutas även av invandrare och människor utan unionsmedborgarskap. EU beskrivs som en öppen och säker union, som ser till människors humanitära behov:

”Det skulle stå i strid med europeiska traditioner att förvägra människor denna frihet när de lever under omständigheter som får dem att på goda grunder söka tillträde till vårt territorium.”

Invandrare som olagligt tar sig in i eller uppehåller sig i unionen betraktas som offer för kriminella nätverk och inte själva som brottslingar, och det betonas att det gemensamma asylsystemet skall bygga på Genèvekonventionen. Diskursen är genom perioden relativt oförändrad, men universella rättigheter utvecklas i högre grad som den centrala punkten som bestämmer andra begrepp. Asyl, invandring, skydd och jämlikhet fogas till kedjan, och invandrare som är bosatta inom EU skall behandlas som fullvärdiga medborgare, med samma politiska och sociala rättigheter och med samma möjligheter till fri rörlighet inom unionen. I parlamentets debatter artikuleras diskursen i motsättning till en restriktiv politik och vad man menar är en kriminalisering av invandrare; ett flertal talare tar avstånd från de medlemsländer som massavvisar flyktingar eller ger uttryck för främlingsfientlighet och rasism. Även Eurodac och Dublinförordningen kritiserats för att kränka asylsökandes rättigheter och bidra till en exkluderande union:

”Istället för att harmonisera strafflagarna i Europa, som mer och mer framstår som en fästning, borde vi på EU-nivå upprätta en verklig status och verkliga rättigheter för invandrare.” (Krivine, GUE/NGL)

I parlamentets debatter är det främst PSE och GUE/NGL som företräder diskursen, men även ALDE använder den vid ett flertal tillfällen. Vidare är rättighetsdiskursen synlig i samtliga meddelanden från kommissionen, men dominerar endast i en, *Om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl* (KOM(2000) 755), som presenterades som ett svar på ett av de uppdrag som kommissionen fått av rådet i dess slutsatser från Tammerforsmötet om att utarbeta tydligare riktlinjer i frågan. EU beskrivs här i termer av öppenhet och säkerhet, som gäller för alla som vistas

inom unionen men även dem som söker uppehåll, och en gemensam politik eftersträvas för att garantera invandrares säkerhet och att deras behov tillgodoses. *Integration* och *mångfald* fogas till ekvivalenskedjan med rättigheter och invandrare, och det betonas att mänskliga rättigheter inkluderar att kulturella särdrag respekteras. Dessa rättigheter betraktas inte som ett hot mot medlemsstaternas nationella säkerhet eller den allmänna ordningen, utan anses tvärtom att stärka säkerheten generellt.

I den första parlamentsdebatten efter att Europeiska rådet offentliggjort Haagprogrammet, om *Ett enhetligt europeiskt asylförfarande* (tisdagen den 14 december 2004), formuleras problemet i termer av bristfälliga asylsystem som inte i tillräcklig grad tar hänsyn till flyktingars rättigheter, säkerhet och behov, och som är onödigt ineffektivt och långsamt. Den tidigare säkerhetsdiskursen sprängs sönder genom att en annan betydelse läggs i begreppen *säkerhet* och *solidaritet* och som därmed görs till flytande signifikanter: det handlar inte om EU:s interna förhållanden utan har en internationell och universell prägel; det gäller hela världen, och en ekvivalenskedja av *asylsökande – medmänniskor – inte brottslingar* skapas. Den gemensamma asylpolitiken ekvivaleras vidare med humanitära frågor och insatser, demokrati, skydd, rättvisa och som ”ett mått på vår civilisations standard” (In’t Veld, ALDE). Detta intresse för hur omvärlden betraktar EU återkommer även hos andra talare, exempelvis uttrycker de Brún från GUE/NGL det som att ”Världen bedömer EU:s engagemang för likabehandling och rättvisa genom hur vi behandlar dem som flyr från krig och förföljelse” och ”Vi måste visa världen att när det handlar om mänskliga rättigheter, rättvisa och likabehandling är EU:s politiska handlande lika bra som vår retorik”.

Efter JHA-mötet 2006 förekommer rättighetsdiskursen enbart i parlamentets debatt. Kopplingen som gjorts inom säkerhetsdiskursen mellan invandring och terrorism fördöms, men även vad jag senare presenterar som *behovsdiskursen* kritiserar, där invandrare ”bara ses i ett nyttoperspektiv” (Hazan, PSE). Europeiska värderingar och de grundläggande mänskliga rättigheterna lyfts fram som det eftersträvarsvärda fundamentet för EU:s gemensamma politik, och som en kontrast till de andra diskursernas förståelse av EU och invandring. Den orättvisa världsordningen anses som den grundläggande orsaken till problemet, med social och ekonomisk ojämlikhet och där EU:s politik förvärrar situationen och medför humanitära tragedier:

”De tusentals människor som dött i Atlanten och Medelhavet har begått ett misstag, och det är att de föddes som människor. Om de hade fötts som varor eller valuta – om möjligt som pund, dollar eller euro – skulle EU ha reagerat på ett annorlunda och mycket gästfritt sätt.” (Meyer Pleite, GUE/NGL)

Vikten av att kämpa mot migrationens underliggande orsaker och att stödja länder utanför EU och bidra till deras utveckling framhävs, och samarbete betraktas som en förutsättning:

”Vidare är det en illusion att tro att invandringsflödena kan kontrolleras enbart genom stärkta yttre gränser, inte för att detta heller är något vi bör eftersträva. Vi måste se på orsakerna till varför invandrare väljer att lämna sina länder i stora mängder. Kopplingen mellan invandring och

utveckling är ytterst viktig”...”Man skulle mycket väl kunna kalla det en modern Marshallplan.” (Hennis-Plasschaert, ALDE)

### 4.3 Den kulturalistiska diskursen

I parlamentets debatt om Tammerforsmötet kan en tredje diskurs urskiljas. Den utgör en slags extrem motpart till rättighetsdiskursen, med kulturalistiska eller närmast rasistiska grunder. De Gaulle, som är politiskt obunden i parlamentet, är en stark företrädare, och menar att invandringen hotar den europeiska identiteten. Flyktingar anses underlägsna och medföra arbetslöshet och allmän osäkerhet. Europa är alltför välkomnande och stöttande, så för att lösa problemet bör invandrarnas situation försvåras så att det inte är lika lockande för dem att komma hit. Hotet och motsättningarna mellan Europa och den Andre uttrycks i aggressiva och närmast krigiska termer:

”Vi kan inte bära all världens misär på våra axlar, vi kan inte ta ansvar för att vissa saknar förmåga att organisera sig och inte heller f.d. koloniers revanschlusta”...”Det är de europeiska folkens uppgift att vara de starkaste i denna kamp. Skulle Europa inte leda striden är det dömt att upplösas i mångfald som vilken organism som helst som upphör att kämpa.” (de Gaulle, NI)

En ekvivalenskedja skapas av *invandrare – belastning – muslimer – olaglig invandring*, som en negativ representation av den hotande Andre, som används för att fastställa vad det europeiska *inte* är och legitimera en restriktivare invandringspolitik och strängare gränskontroll:

”Vi bör säga rent ut att det till största delen inte finns något som invandring till EU, och att vi anser att kristna integrerar sig bättre än muslimer. Sanningen svider, men den är att föredra framför lögn, och vi måste skaka av oss känslan av något slags kolonial skuld.” (Tadeusz Masiel, NI)

Européerna är, som en motsättning till invandrarna, framför allt kristna men även rättvisa och solidariska, och diskursen innehåller ett tydligt etno-nationellt inslag, där de sociala identiteterna således inkluderar religionstillhörighet och en kvalitativ gradering där kristendom – det europeiska – betraktas som överlägset.

I debatten efter JHA-mötet är det än tydligare hur rättigheter konstrueras som enbart gällande EU-medborgare, och invandring benämns i termer av *invasion* och *angrepp*.

”Jag tror att vi allvarligt bör överväga att omdefiniera de mänskliga rättigheterna i syfte att begränsa dem, vilket skulle vara till gagn för de flesta medborgare i EU.” (Piotrowski, IND/DEM)

Att bearbeta problemet redan vid dess källa ses som den bästa lösningen, men *utveckling* används här som en förutsättning för att undvika att invandringen hotar säkerheten och stabiliteten i Europa, eller ”destabilisera det Europa som vi känner och slutligen sänka det”, som Le Pen uttrycker det. Legaliseringar anses inte lösa problemet utan tvärtom leda till ytterligare brottslighet och terrorism, och inte minst ”locka” fler invandrare till Europa. Invandrare generellt konstrueras i allra högsta grad som en hotande Andre, som en motsättning till vad Europa och den europeiska identiteten står för.

Den kulturalistiska diskursen har flera likheter med säkerhetsdiskursen. De delar uppfattningen att invandrare hotar den inre säkerheten och invandrare och asylsökande ekvivaleras med illegal invandring och brottslighet i olika former. Men den kulturalistiska fogar även religion och kultur till kedjan, och gör en åtskillnad mellan Oss och Dem som baseras just på religion.

Diskursen förekommer endast i parlamentets debatter, där den framför allt används av obundna ledamöter, men talare från IND/DEM har vid ett par tillfällen använt den, bland annat då de påpekar att en gemensam invandringspolitik inte är önskvärd av alla och inkräktar på den nationella suveräniteten.

## 4.4 Den behovscentrerade diskursen

I ett antal debatter som följde på Haagprogrammet framkommer en ny diskurs. De debatter jag här valt att studera är den årliga debatten om *Område med frihet, säkerhet och rättvisa* (måndagen den 11 april 2005); en debatt om kommissionens meddelande *Handlingsplan avseende Haagprogrammet "Frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen"* (tisdagen den 10 maj 2005), samt *Sambandet mellan laglig och olaglig migration och integrationen av invandrare* (tisdagen den 7 juni 2005), som behandlar ett betänkande om kopplingarna mellan laglig och olaglig invandring och hur legala invandrare skall integreras i Europa.

Denna nya diskurs växer fram ur säkerhetsdiskursen och rättighetsdiskursen, och kan sägas utnyttja vissa moments överdeterminering och att det finns flytande signifikanter som har olika betydelser i olika diskurser. Redan i Haagprogrammet togs arbetskraftbehovet upp, men det var först i senare parlamentsdebatter som diskursen artikulerades och tog form. EU:s *behov* av en viss slags invandring, nämligen arbetskraft, är den centrala punkten som bestämmer andra moment. Synen på invandrare är närmast selektiv och det görs en tydlig skillnad mellan illegal och legal migration, där det förstnämnda jämförs med brottslighet och olika former av hot mot de europeiska samhällenas stabilitet och säkerhet, och betraktas som en säkerhetspolitisk fråga. Legal invandring däremot ekvivaleras med rättigheter, säkerhet och frihet samt med ekonomisk invandring - arbetskraftsinvandring - och betraktas då som något positivt för EU.

"Jag anser att invandring är bra för ursprungslandet, för det mottagande landet och för invandrarna själva, när den är kontrollerad och samordnad. Detta är principen för en invandring som alla vinner på, att den kontrolleras och styrs gemensamt." (Patrick Gaubert, PPE-DE)

Rättigheter är ett exempel på moment från rättighetsdiskursen som blir en flytande signifikant och ekvivaleras med EU:s behov och demokrati, och den universalistiska betydelsen som rättighetsdiskursen tillskriver begreppet utesluts. Även säkerhet bestäms på ett annat vis än inom säkerhetsdiskursen, och inkluderar arbetskraftinvandring i kedjan av frihet, säkerhet och rättigheter, där legal invandring följaktligen inte betraktas som ett hot mot säkerheten.

Integration, demokrati och rättigheter fogas till kedjan kring EU:s behov och arbetskraftsinvandring och resulterar i en problemformulering där illegal migration är det främsta problemet, till viss del orsakat av EU:s demografiska problem som öppnar för en olaglig arbetsmarknad, men lösningen är att bekämpa olaglig migration och underlätta den lagliga invandringen. Diskursen innehåller således ett säkerhetsmoment, men det ekvivaleras inte med all invandring, och även mänskliga rättigheter nämns – dock inte heller i samband med all invandring eller flyktingar. Säkerhet, rättigheter och frihet utsträcks till att förutom EU-medborgare gälla även de invandrare som lagligt vistas i Europa och som *bidrar* med något och fyller EU:s *behov*.

”Människor som kommer från tredje länder måste kunna leva ett anständigt och mänskligt liv. Att sörja för detta är inte bara en människorättslig fråga för EU:s medlemsstater; det handlar även alltmer om sunt ekonomiskt förnuft.” (Magda Kóséné Kovács, PSE)

Även i ett kommissionsmeddelande efter JHA-mötet, *Den övergripande strategin efter ett år: På väg mot en samlad migrationspolitik* (KOM (2006) 735), och i parlamentets debatt kommer behovsdiskursen till uttryck. Den selektiva synen på invandring blir här ännu tydligare; asyl och invandrades rättigheter nämns över huvud inte, utan fokus ligger på hur illegal invandring måste bekämpas samtidigt som marknadens efterfrågan på arbetskraft tillgodoses genom att öppna lagliga inresevägar. Det görs även en åtskillnad mellan utbildad/lågutbildad och högutbildad arbetskraft, där det följdriktigt är den sistnämnda kategorin som är åtråvärd för EU, vilket ett uttalande av kommissionens vice ordförande Frattini tydligt illustrerar:

”Kommissionen är övertygad om att det behövs en gemensam strategi för att hantera den ekonomiska migrationen som ett extra medel för att uppnå Lissabonmålen och tackla de negativa effekterna av att befolkningen blir allt äldre. Detta för att gynna EU:s ekonomi och konkurrenskraft”...”Europa fortsätter att ta emot enbart lågutbildad eller utbildad arbetskraft medan exempelvis Förenta staterna, Kanada och Australien förmår attrahera begåvade invandrare.”

## 4.5 En förändrad maktbalans

Här vill jag kort sammanfatta hur diskurserna utvecklats under perioden och hur deras inbördes maktförhållande förändrats. Vid det första mötet i Tammerfors, 1999, dominerar rättighetsdiskursen i rådets slutsatser från mötet, parlamentets debatt samt kommissionens meddelande. Säkerhetsdiskursen används men är inte särskilt tydlig, framför allt inte i rådets slutsatser. I parlamentets debatt dyker den kulturalistiska diskursen upp, som liksom säkerhetsdiskursen ser invandrare som ett hot men med vikt på identitet och kultur.

Haagprogrammet 2004 domineras av säkerhetsdiskursen, liksom därpå följande debatter och meddelanden. Rättighetsdiskursen återfinns i ett antal av dessa texter och i parlamentets debatter efter Haagprogrammet, men utan att dominera någon av dem. I dessa debatter framträder även behovsdiskursen för

första gången, som liksom den kulturalistiska och säkerhetsdiskursen uppfattar invandring, främst illegal, som ett säkerhetshot.

Dokumentet från JHA-mötet 2006 domineras fullständigt av säkerhetsdiskursen, som också är den starkaste i parlamentets debatt, och som uppvisar mer extrema drag än tidigare i konstruktionen av invandrare som hot och primära problem. I denna debatt kan även övriga tre diskurser urskiljas, och rättighetsdiskursen artikuleras i större utsträckning än tidigare i motsättning till de andra diskurserna. I övriga meddelanden från 2006 är det endast säkerhets- och den behovscentrerade diskursen som kommer till uttryck, där den sistnämnda tydligare än förut fokuserar på en selektiv invandringspolitik och bekämpande av illegal invandring.

Jag menar således att det under denna korta period på sju år kan urskiljas en utveckling mot en allt mer negativ syn på invandrare som ett hot mot EU:s säkerhet och med mindre vikt på humanistiska värden och universella mänskliga rättigheter. Detta kommer jag att utveckla i det följande kapitlet, där jag även använder de teorier som tidigare diskuterats.

## 5 Mot ett restriktivare EU?

I diskursanalysen i det förra kapitlet identifierade jag fyra olika diskurser inom EU:s gemensamma flykting- och invandringspolitik. Synen på invandrare, på EU och den europeiska identiteten skiljer sig åt; ingen diskurs är fullständigt dominerande, och det förekommer en kamp om begreppens betydelse och vilken politik som skall föras. Diskursteori bygger på antagandet att språket bidrar till hur verkligheten konstrueras, och att studera hur begrepp som invandrare och flykting, liksom hur den egna identiteten uppfattas och språkligt definieras, får därför en djupare betydelse eftersom det betraktas som något konkret meningsskapande. Vidare ingår i diskursteorin den poststrukturalistiska synen på hur verkligheten uppfattas i dikotomier, motsättningar, som påverkar hur sociala identiteter konstrueras i motsättning till vad det *inte* är.

I det här avsnittet kommer jag att använda de teorier som tidigare presenterats för att förstå det empiriska resultatet. Sandra Lavenex tillhör förvisso en annan vetenskapsteoretisk tradition, men jag menar att hennes indelning och fokus på olika dimensioner är användbar för att förstå de olika diskurserna och de grundläggande skillnaderna och likheterna mellan dem. Huysmans erbjuder teorier som bidrar till förståelsen av specifika diskurser, varför och hur de utvecklas och framförallt hur den europeiska identiteten konstrueras i motsättning till invandrare – eller tvärtom.

### 5.1 Mellan universalism och partikularism

I analysen menar jag att det framkommer markanta likheter mellan säkerhetsdiskursen, den kulturalistiska och den behovscentrerade diskursen, som skiljer dem från den rättighetsbaserade och som faktiskt är grundläggande i flera aspekter. De tre förstnämnda fokuserar samtliga på att skydda gränserna, de delar en negativ syn på invandrare och har en selektiv syn på rättigheter. Rättighetsdiskursen präglas istället av en universalistisk inställning som inkluderar solidaritet med invandrare och medborgare utanför EU. Jag menar att det skett en förskjutning från en sådan mer universalistisk syn, som dominerade i början av perioden, till en mer skyddscentrerad, där EU och EU:s behov står i centrum. Denna förändring blir tydlig när man grupperar diskurserna enligt deras gemensamma utgångspunkter, och där tre av dem då mot slutet av perioden tillsammans blivit förhärskande och överskuggar rättighetsdiskursen. Lavenex teori gör en intressant indelning av olika traditioner och filosofiska perspektiv, som överensstämmer med den gruppering som jag redogjort för. Jag menar att det finns viktiga skillnader mellan samtliga diskurser, men de dimensioner som

Lavenex tar upp är ändå grundläggande för synen på invandrare och immigration generellt, liksom synen på EU och den egna identiteten.

Grundläggande i Lavenex teori är en filosofisk diskussion om realism respektive idealism, och hon menar att EU:s gemensamma politik utformas i spänningsfältet mellan dessa olika perspektiv. Det realistiska perspektivet kännetecknas av att det är statscentrerat och partikularistiskt och det idealistiska av att det är individfokuserat och universalistiskt. På ett mer abstrakt, normativt plan handlar det således om universalism respektive partikularism, och så som jag tolkar det empiriska resultatet framkommer denna skillnad även här. Rättighetsbegreppet kan illustrera: begreppet används i samtliga diskurser, men med olika innebörd; med Laclau och Mouffes terminologi är det en flytande signifikant. Skillnaden mellan de båda diskursgrupperingarna ligger i huruvida det förstås som något universellt och allmängiltigt eller partikularistiskt och begränsat till en viss grupp, i det här fallet EU-medborgare. Rättighetsdiskursen är tydligt universalistisk i sin förståelse av rättigheter, där alla människors lika värde poängteras och invandrare anses likvärdiga med EU-medborgare. Flyktingars och invandrades rättigheter är just det centrala i diskursen, och det talas om att visa solidaritet med de behövande och att ta sitt ansvar för sina medmänniskor. Övriga diskurser talar istället om rättigheter som något som i första hand gäller för EU-medborgare. Deras rättigheter förstås i nära relation till frihet, som är grundläggande för EU; medborgarnas rätt att röra sig fritt inom EU:s gränser, att resa, bosätta sig och arbeta utan restriktioner. Inom behovsdiskursen utvidgas rättigheter även till invandrare som lagligt uppehåller sig i Europa, men det gäller fortfarande inte alla människor utan en sovrads skara. Diskurserna är här uppenbart partikularistiska i sin tydliga fokusering på EU som subjekt, samt i konstruktionen av en gemensam europeisk identitet som särskiljs från människor med ursprung utanför EU:s gränser, en konstruktion och dikotomi som inte förekommer i rättighetsdiskursen. Skillnaden mellan ett universalistiskt och ett partikularistiskt perspektiv blir tydligt, och det är även påtagligt hur den partikularistiska grupperingen får mer inflytande under periodens gång.

På ett mer konkret plan menar Lavenex att EU:s immigrationspolitik är av realistisk natur, och att det framförallt dominerar inom det Europeiska rådet och JHA-rådet, där strukturen är intergovernmentalistisk och därför mer statscentrerat och protektionistisk, men att det idealistiska perspektivet är mer förekommande inom parlamentet (Lavenex 2001a:25). I min analys framkommer tydligt att säkerhetsdiskursen, behovs- respektive den kulturalistiska diskursen lägger stor vikt vid att säkra territoriet – behovet av en effektiv gränskontroll är en återkommande fråga. Till skillnad från Lavenex menar jag dock inte att det framkommer en tydlig statscentrering, det vill säga att det explicit ges uttryck för medlemsstaternas egna intressen mer än vid ett par enstaka tillfällen. Vikten av att bevaka gränserna och skydda territoriet görs istället i termer av EU; EU betraktas som en helhet, där territoriet kopplas till medborgarna - Europa till européer. En sådan förståelse av sambandet mellan medborgare och territorium är särskilt tydlig i den kulturalistiska diskursen, som uppvisar ett etno-nationellt inslag, där territoriet även kopplas till religiös tillhörighet som omtalas som något som skall skyddas och bevaras. Att det förekommer oenigheter och samarbetssvårigheter på



grund av medlemsstaternas ovilja till överstatliga beslut, och att mycket samarbete enbart sker för att det gynnar de enskilda staterna emotsäger jag inte, men menar alltså att det inte framgår ur materialet samt framförallt att det ligger utanför uppsatsen syfte. Vad jag vill lyfta fram är den realistiska fokuseringen på statens intresse, dess fortlevnad i en hotfull och osäker omgivning, och den obetydliga vikt som läggs på moraliska aspekter; något som jag menar kan appliceras på EU som en helhet, och som i min tolkning är kännetecknande för de tre diskurser som ovan diskuterats.

Som en motvikt mot detta framstår rättighetsdiskursen, som inte betraktar invandrare som ett hot och som i idealistisk anda utgår från att alla människor har samma värde oavsett var de kommer ifrån eller var de befinner sig, och som istället hävdar att EU:s uppgift inte är att försvåra eller begränsa möjligheterna för asylsökande, flyktingar och andra invandrare att nå EU eller att få uppehälle inom unionen, utan att garantera att de behandlas väl och i enlighet med de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Rättighetsdiskursen omtalar vikten av att bygga upp ett EU som tillvaratar dessa rättigheter och tillförsäkrar att konventionerna följs, och inkluderar en moralisk aspekt.

Den empiriska analysen överensstämmer med Lavenex teori så till vida att rådet och JHA-rådet domineras av säkerhetsdiskursen, medan rättighetsdiskursen nästan enbart är synlig i parlamentets debatter. Övriga diskurser är dock urskiljbara även i dessa debatter. Återigen vill jag påpeka att det partikularistiska/realistiska perspektivet blir starkare mot slutet av perioden, där gränskontroll och EU:s behov i olika former blir allt mer centralt och den moraliska och universalistiska aspekten hamnar i skymundan. Eftersom denna utveckling är så tydlig, menar jag att det är intressant att närmare studera hur den tar sig uttryck, det vill säga att titta närmare på dessa tre diskurser som kommit att dominera inom den gemensamma flykting- och invandringspolitiken.

## 5.2 EU:s säkerhetisering av invandring

I tre av de fyra diskurser som jag menar kan urskiljas i det undersökta materialet, finns ett tydligt säkerhetstema. Jag tycker därför att det är intressant att studera dessa ur ett säkerhetsteoretiskt perspektiv, och använder Huysmans teori. Gemensamt för de tre diskurserna är, i enlighet med den realistiska förståelse som Lavenex presenterade, uppfattningen att staten/unionen befinner sig i en hotfull omgivning. Huysmans förstår säkerhet som konstruerad, det vill säga att vad som betraktas som ett hot liksom vad som hotas är en social konstruktion. I detta resonemang ligger att den egna identiteten är föreställd, en konstruerad enhet och gemenskap som delvis bestäms i förhållande till det utifrån kommande hotet, eller som Huysmans själv uttrycker det: "Securitization constitutes political unity by means of placing it in an existentially hostile environment and asserting an obligation to free it from threat."(2006:50). Som nämndes i kapitel 2.2, menar han att migration har säkerhetiserats, det vill säga definieras som ett säkerhetsproblem inom EU och de enskilda medlemsstaterna. Han identifierar tre olika men

sinsemellan relaterade tema som denna utveckling grundas kring: intern säkerhet, kulturell säkerhet och välfärdsstatens kris. Dessa tema motsvarar till viss del säkerhetsdiskursen, den kulturalistiska respektive den behovscentrerade diskursen, något som jag här ämnar diskutera närmare.

Huysman menar att avskaffandet av de inre gränserna genom Enhetsakten generellt uppfattas som ett problem för säkerheten och stabiliteten, och att det lett till en fokus på de yttre gränserna. Genom denna fokus på gränskontroll och inrättandet av olika mekanismer för att skydda gränserna, har immigration kommit att sammanliknas med terrorism och internationell brottslighet och därmed gjorts till ett säkerhetsproblem. Inom säkerhetsdiskursen har vi sett hur invandrare och flyktingar ekvivaleras med brottslighet och terrorism, och ställs upp som en motsättning till EU och dess medborgare samt begrepp som frihet och rättvisa, och vidare omtalas som ett hot mot detta och unionens säkerhet och stabilitet. För att den inre säkerheten skall kunna försäkras måste de yttre gränserna skyddas och hotet hållas ute. Det är här tydligt hur immigration kopplas till andra, mer uppenbara hot mot unionens inre säkerhet, och därmed även bidrar till en förståelse av EU som en helhet som skiljer sig från invandrare av olika slag.

Huysman menar även att migration blivit en säkerhetsfråga genom hur det kopplas till kulturell identitet och tillhörighet. Detta är klassiska frågor inom migrations- och medborgarskapsforskning (se exempelvis Brubaker 1989; van Gunsteren 1998), och enligt Huysmans formuleras det i termer av olika kulturer, där invandrare hotar den europeiska kulturella identiteten genom sin radikala annorlundahet. Trots att en gemensam europeisk asylpolitik presenteras som ett sätt att bekämpa rasism och främlingsfientlighet, menar Huysmans att EU indirekt bidrar till främliggörandet av immigranter, och befäster en åtskillnad mellan Europa och övriga världen; genom att privilegiera de egna medborgarna framför medborgare från tredje länder, legitimeras en negativ syn på immigranter (2000: 762 ff). I min mening är det tydligt hur det inom den kulturalistiska diskursen skapas ett vi och ett dem, där den europeiska identiteten uppenbart konstrueras som en diametral motsats till invandrare. Liksom inom säkerhetsdiskursen betraktas invandrare som ett hot mot unionens stabilitet och sammanhållning, men även mot den homogena europeiska identiteten som ekvivaleras med kristendom, rättfärdighet och så som överlägset människor med en annan kulturell bakgrund. Här skapas en bild av Europa som kulturellt homogent, och att stänga de yttre gränserna betraktas som en nödvändighet för att bevara Europa europeiskt, som således uppfattas i kulturella termer.

Det tredje tema som Huysman tar upp, handlar om hur migration konstrueras som ett säkerhetshot mot välfärdsstaten. Han uppfattar det som att arbetslöshet, framför allt, gör att invandrare och asylsökande betraktas som konkurrenter om åtråvärda arbetstillfällen, samt som illegitima mottagare av bistånd och sociala förmåner. Dessutom anses, enligt Huysmans, det givmilda europeiska välfärdssystemet locka immigranter till EU, något som förespråkare för den kulturalistiska diskursen även uttalat. Den kulturalistiska diskursen nämner arbetslöshet som en följd av immigration, men i övrigt är detta tema inget som är särskilt framträdande i min empiriska analys. Men Huysmans skriver även om hur hotet mot välfärden konstrueras genom ett offentligt språkbruk, där invandrare

och asylsökande omtalas i metaforer av invasion, flod, ström etc som medför att de uppfattas som ett hot mot det socio-ekonomiska systemets fortlevnad; de problem som välfärdsstaten redan upplever kopplas därmed till immigration, och invandrare konstrueras som ett säkerhetsproblem (Huysmans 2000:769). Ett sådant språkbruk förekommer inom samtliga tre diskurser, det vill säga de som i enlighet med Lavenex teori bygger på ett realistiskt perspektiv, men inte inom rättighetsdiskursen som ju inte innehåller ett säkerhetstema överhuvud. Men jag tolkar det inte som att det explicit handlar om ett hot mot *välfärdsstaten* utan snarare mot samhällets stabilitet generellt, även om den kulturalistiska diskursen som sagt kan sägas ta upp välfärdsstatens kris.

Istället har jag urskiljt en behovsdiskurs, där arbetskraftsinvandring betraktas som något önskvärt och positivt. Subjektet är EU, och det är EU:s behov som står i centrum. Diskursen innehåller ett säkerhetstema, då det görs en skillnad mellan legal och illegal invandring, där den sistnämnda ekvivaleras med brottslighet och konstrueras som ett hot mot unionens stabilitet etc - liksom i säkerhets- och den kulturalistiska diskursen. Legal migration däremot förstås i samband med rättigheter och frihet, och på grund av EU:s demografiska problem behövs arbetskraft utifrån. Legal invandring är således istället en förutsättning för att välfärden skall garanteras, eftersom välfärdssamhället faller samman utan arbetskraft och ekonomisk tillväxt. Diskursen innehåller följaktligen ett selektivt drag, där invandrare är välkomna så länge de kan bidra, och annars inte, det vill säga om de istället skulle belasta systemet.

I samband med detta kan kort nämnas Caviedes och Favell & Hansen, som har skrivit om hur synen på invandrare och flyktingar har förändrats i en mer positiv och öppen riktning på grund av EU:s behov av arbetskraft. Favell & Hansen menar att synen på migration i Europa har påverkats av marknadens behov, och därför präglas av en viss selektivitet, där det inte i första hand är asylsökande som välkomnas på humanitära grunder, utan olika former av arbetskraft, vilket dock inte utesluter asylsökande. Däremot betraktas invandrare generellt inte som potentiella medborgare och deras rättigheter står på intet vis i fokus, men det konstrueras heller inte en negativ bild av invandrare som konträr eller annorlunda från européer (Favell & Hansen 2002: 586 ff). Det överensstämmer till viss del med behovsdiskursen, men där återfinns även en säkerhetsaspekt som Favell & Hansen inte diskuterar. Det gör däremot Caviedes, som menar att säkerhetstänkandet är dominerande inom EU:s migrationspolitik, men han urskiljer även en ekonomisk-liberal diskurs. Att kontrollera migrationsflöden och motarbeta illegal migration står i fokus för den gemensamma politiken, men det finns även ett behov av att bygga upp ett fungerande system för att tillgodose den europeiska marknadens behov av arbetskraft, varför legal migration ses med som något positivt (Caviedes 2001:303 ff). Detta stämmer bättre överens med behovsdiskursen, som gör en sådan skillnad mellan legal och illegal migration, önskvärd respektive oönskad och hotande migration. Dock bör påpekas att det i den empiriska analysen endast framkom i en av fyra diskurser, som inte var dominerande eller uppvisade inflytande på någon av de andra. Det gemensamma draget hos de tre diskurserna är dock tydligt, med fokus på säkerhet och den europeiska gemenskapen.

## 6 Avslutande reflektioner

I detta avslutande kapitel vill jag knyta ihop säcken genom att sammanfatta mina resultat och slutsatser och även kort diskutera vad det kan innebära för den europeiska flykting- och invandringspolitikens fortsatta utveckling. Syftet med uppsatsen är att studera vilken syn på flyktingar och invandrare som förekommer inom EU:s gemensamma politik på området. Det finns således inga ambitioner att presentera en heltäckande bild av EU:s asylsystem eller den europeiska invandringspolitiken, och det är endast en aspekt av problemområdet som studeras. Uppsatsen bör istället ses som ett försök att beskriva ett utdrag av verkligheten; en del som har närstuderats. Med avstamp i Laclau och Mouffes diskursteoretiska förståelse om språkets betydelse för hur verkligheten konstrueras, har ett antal texter studerats för att urskilja vilka föreställningar som finns om flyktingar och invandrare, vilka motsättningar som föreligger och hur olika sociala identiteter konstruerats.

### 6.1 En kort sammanfattning

I studien har fyra olika diskurser identifierats. Rättighetsdiskursen och säkerhetsdiskursen är dominerande, där den förstnämnda är mer framträdande i de tidiga dokumenten och debatterna medan den senare tar större plats i Haagprogrammet och därpå följande texter. Dessa båda strider om att ge bestämda begrepp olika innebörd, och framförallt rättighetsdiskursen utvecklas allt mer som en direkt motreaktion mot övriga diskurser. Den kulturalistiska diskursen är inte särskilt framträdande men dyker upp i samtliga parlamentsdebatter, medan den behovscentrerade artikuleras första gången i debatterna efter Haag men används i samtliga efterföljande debatter samt kommissionsmeddelanden. Den artikuleras tydligt ur säkerhetsdiskursen, men även begrepp från rättighetsdiskursen används och fylls med ny betydelse. Med hjälp av Lavenex teori om idealism respektive realism samt Huysmans säkerhetsteori, har jag närmare studerat de likheter och gemensamma uppfattningar som föreligger mellan de tre sistnämnda diskurserna och som skiljer dem från rättighetsdiskursen. Dessa tre diskurser delar en partikularistisk förståelse av begrepp som rättigheter och frihet, och har en i överförd bemärkelse unionscentrerad och skyddsfokuserad syn på territorium och tillhörighet, till skillnad från rättighetsdiskursen som har en universalistisk syn, där även en moralisk aspekt är tydlig. Genom en sådan gruppering blir de diskurser som delar det realistiska/partikularistiska perspektivet tillsammans dominerande i det material som jag har undersökt, och rättighetsdiskursen, med en idealistisk och universalistisk syn, hamnar mer i skymundan. Applicierandet av

Huysmans teori har visat hur invandrare inom dessa tre dominerande diskurser konstrueras som ett hot mot EU:s säkerhet, sammanhållning och homogenitet. Behovsdiskursen har en mer nyanserad bild än övriga två, men med samma fokus på gränskontroll och en markant uppdelning mellan vi och dem; något som inte återfinns i rättighetsdiskursen som artikuleras i motsättning till ett sådant synsätt, och istället konstruerar en identitet som inkluderar även invandrare och medborgare utanför EU:s gränser. Slutsatsen är således att synen på flyktingar och invandrare under den undersökta perioden, 1999-2006, har utvecklats mot att bli allt mer negativ och säkerhetsfokuserad, med en tydligare dikotomisk identitetskonstruktion och partikularistisk världsbild, och med mindre fokus på universella rättighetsvärden.

## 6.2 Slutord och perspektivering

I januari 2007 bildades en ny grupp i parlamentet, *Identity, Tradition and Sovereignty* (ITS), och flera av de ledamöter som i uppsatsen framträtt som starka företrädare för den kulturalistiska diskursen, har redan anslutit sig. ITS är en ultrakonservativ partigrupp, som genom utvidgningen fått tillräckligt många medlemmar för att bilda en egen grupp. På agendan står exempelvis nej till invandring och Turkiet som medlem i EU, och medlemspartier är bl a det belgiska Vlaams Belang och franska Front National. Tillsammans med resultaten från min studie menar jag att det indikerar att den gemensamma politiken under den närmaste framtiden kan komma att utvecklas i restriktivare riktning, eftersom en starkare kulturalistisk diskurs skulle medföra ytterligare tyngd och dominans åt de partikularistiska och säkerhetsorienterade diskurserna. Denna utveckling, som redan är tydlig i uppsatsen, är naturligtvis väldigt intressant med tanke på att EU ofta framställs som humanitärt och solidariskt, men där unionen uppenbarligen till stora delar präglas av andra uppfattningar och idéer – en diskrepans mellan offentlig retorik och faktiska uppfattningar som för övrigt förtjänar att studeras närmare. I min mening är det en skrämmande utveckling, där Europa stänger sina gränser och bygger upp ett selektivt och exkluderande samhälle. Det är även anmärkningsvärt att det under den förhållandevis korta period på sju år som studien spänner över, har skett en så markant förskjutning mot en partikularistisk och utestängande inställning gentemot flyktingar och invandring. Samtidigt menar jag, i linje med Laclau och Mouffes poststrukturalistiska teorigrund, att det inte bör ses som något fast och oföränderligt. De partikularistiska och säkerhetsorienterade diskurserna må vara dominerande för tillfället, men rättighetsdiskursen är fortfarande urskiljbar och kan utvecklas vidare; det finns alltid en öppning.

Att vara medveten om vilken syn på flyktingar och invandrare som förekommer och framförallt som dominerar inom den gemensamma politiken på området är, menar jag, oerhört viktigt för att kunna genomskåda politiken och förstå hur och varför den utformas som den gör, och även - kanske främst - för att skapa någon form av förutsebarhet. Inför fortsatt forskning skulle jag vilja förslå

närmare studier av förhållandet mellan offentlig retorik, bakomliggande diskurser och faktisk politik, samt diskursiva skillnader mellan de olika instanserna i EU och vilka konsekvenser det kan få för politikens utformning. Dessa problemställningar ligger dock utanför uppsatsen syfte och är ämne för en egen studie.

Avslutningsvis vill jag påpeka att det innebär ett uppenbart problem att tala om universalism inom EU med tanke på att det per definition är ett europeiskt projekt, även om Europas gränser flyttats avsevärt sedan unionen grundades. Men det innebär inte nödvändigtvis att den följdriktiga politiken är restriktiv och protektionistisk, och man kan argumentera för ett EU med en universalistisk rättighetsuppfattning utan att för den skull vilja avskaffa gränserna eller underminera det europeiska samarbetet.

## 7 Referenser

### 7.1 Litteratur

- Alvesson, Mats & Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*, Lund: Studentlitteratur
- Bengtsson, Rikard; Ericson Magnus; Hall, Martin; Kronsell, Annica, 2001. *Perspektiv på världspolitik*, Lund: Studentlitteratur.
- Berger, Peter L. & Luckmann, 1967. Thomas, *The Social Construction of Reality: A treatise in the sociology of knowledge*, New York: Anchor Books.
- Bergström, Göran och Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*, Lund: Studentlitteratur.
- Bigo, Didier, 1998. "Frontiers and security in the European Union: The illusion of migration control", i Anderson, M. och Bort, E. (eds.), *The Frontiers of Europe*, London: Pinter, s. 148-164.
- Brochman, Grete, 2003. *The current traps of European immigration policies*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 1/03
- Brubaker, Rogers, 1989. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, London: Harvard University Press.
- Caviedes, Alexander, 2004. "The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 38, Nr. 2, s. 289-310.
- Cini, Helle, 2003. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Fairclough, Norman, 1992. *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press.
- Favell, Adrian & Hansen, Randall, 2002. "Markets against politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 28, no. 4, s. 582-601.
- Frølund Thomsen, Jens Peter, 2004. "Diskursanalyse.", i Heine Andersen och Lars Bo Kaspersen (red.), *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzel, s. 179-195.
- Furuset, Rita, 2003. *Creating security through immigration control: an analysis of European immigration discourse and the development towards a common EU asylum and immigration policy*, Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Geddes Andrew, 2000. *Immigration and European Integration – Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.

- Guiraudon, Virginie, 2000. "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Nr 2, s. 251-271.
- Howarth, David, 2005. *Diskurs. En introduktion*. København: Hans Retizels Forlag.
- Huysmans, Jef, 2000. "The European Union and the Securitization of Migration." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No 5, s. 751-777.
- Huysmans, Jef, 2006. *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. New York: Routledge.
- Klitgaard Holm, Lærke, 2007. *Folketinget og Udlændingepolitikken – diskurser om naturaliserede, indvandrere og flygtninge 1973-2002*. Aalborg: Akademiet for Migrationsstudier i Danmark, Aalborg Universitet.
- Kostakopoulou, Dora, 2000. "The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Nr 3, s. 497-518.
- Laclau, Ernesto, 1988. "Metaphor and social antagonisms", i Nelson, Cary & Grossberg, Lawrence (red.), *Marxism and the Interpretation of Culture*. Basingstoke: Macmillan Education, s. 249-257
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, London: Verso.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 2002. *Det radikale demokrati – diskursteoriens politiske perspektiv*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- Lavenex, Sandra, 2001a. *The Europeanisation of Refugee Politics. Between human rights and internal security*. Hampshire: Ashgate.
- Lavenex, Sandra, 2001b. "Migration and the EU's new eastern borders: between realism and liberalism", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, no. 1, February, s. 24–42.
- Mörkenstam, Ulf, 1999. *Om "Lapparnes privilegier". Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997*. Stockholm; Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga Institutionen.
- Papademetriou, Demetrios, 1996. *Coming together or pulling apart? The European Union's struggle with immigration and asylum*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- van Gunsteren, Herman R., 1998. *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Oxford: Westview Press.
- Winther Jørgensen, Marianne och Phillips, Louise, 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

## 7.2 EU-dokumentation

KOM(2006) 735, den 30 november 2006. Meddelande från kommissionen till rådet: *Den övergripande strategin för migration efter ett år: På väg mot en samlad europeisk migrationspolitik*.



KOM(2004) 401, den 2 juni 2004. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa: Resultat av Tammerforsprogrammet och framtida inriktning.*

KOM(2004) 503, den 15 juli 2004. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: *Ett effektivare gemensamt europeiskt asylsystem: Ett enda förfarande som nästa steg.*

Europeiska rådet, 1999. Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999

Europeiska rådet: dokument nr 16054/04, den 13 december 2004. *Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen.*

KOM(2003) 812, den 13 december 2003. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: *Halvårsuppdatering av resultattavlan för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen.*

KOM(2003) 315, den 3 juni 2003. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: *Mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem.*

KOM(2000) 755, den 22 november 2000. Meddelande från kommissionen till rådet och europeiska parlamentet: *Om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl.*

COM(85) 48, 7 March 1985. Commission communication transmitted to the Council: *Guidelines for a Community policy on migration.*

Europaparlamentet, protokoll, onsdagen den 15 december 2004.

Europaparlamentet, protokoll, torsdagen den 9 juni 2005.

Europaparlamentet, debatter, måndagen den 11 april 2005. *Område med frihet, säkerhet, rättvisa.*

Europaparlamentet, debatter, tisdagen den 10 maj 2005. *Handlingsplan avseende Haag-programmet "Frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen".*

Europaparlamentet, debatter, tisdagen den 7 juni 2005. *Sambandet mellan laglig och olaglig migration och integrationen av invandrare.*

Europaparlamentet, debatter, onsdagen den 27 oktober 1999. *Resultaten från Europeiska rådets möte den 15-16 oktober 1999 i Tammerfors.*

Europaparlamentet, debatter, tisdagen den 14 december 2004. *Enhetligt europeiskt asylförfarande.*

Europaparlamentet, debatter, onsdagen den 27 september 2006. *Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Den gemensamma immigrationspolitiken (debatt).*

### 7.3 Internetkällor

www.eu2006.fi: [http://www.eu2006.fi/calendar/vko38/en\\_GB/1129710063210/](http://www.eu2006.fi/calendar/vko38/en_GB/1129710063210/), 2007-04-20.

www.eu-upplysningen.se: [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate\\_2350.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate_2350.aspx), 2007-04-01

www.temaasyl.se: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=739>, 2007-03-31.

www.unhcr.org: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/41b6c8784.pdf>, 2007-03-31

# Bilaga 1 Beslutsprocesser i EU

Grundprincipen för beslutsfattande i EU är att kommissionen lägger fram ett förslag som sedan behandlas av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. Därefter fattar rådet antingen beslut ensamt eller tillsammans med parlamentet. Rådet är EU:s högsta beslutande organ, men bör inte sammanblandas med det Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande, och som är EU:s högsta politiska organ ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se), 2007-04-01). När det gäller området för frihet, säkerhet och rättvisa, varunder asyl- och immigration hör, fattar Europeiska rådet beslut om gemensamma riktlinjer och grundläggande principer för samarbetet, men den praktiska utformningen ligger hos kommissionen och rådet för rättsliga och inrikes frågor (Justice and Home Affairs Council, JHA). Även i de fall då JHA-rådet har problem med att komma överens kan Europeiska rådet gå in och fatta beslut ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 2007-03-31).

Europaparlamentet, med direktvalda representanter från 27 medlemsstater, hade under utvecklandet av den gemensamma asyl- och invandringspolitikens endast en rådgivande funktion, men 2005 ändrades beslutsfattandet från enhälligt till majoritetsbeslut, varför parlamentet sedan dess är medbeslutande. Parlamentets medlemmar sitter inte i nationella block, utan i åtta olika politiska grupper samt en grupp med obundna ledamöter. Även kommissionen har fått en stärkt roll. Sedan Maastrichtfördraget kan kommissionen föreslå ny lagstiftning och politik, och utarbetar på rådets efterfrågan konkreta förslag och åtgärdsprogram ([www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se), 2007-03-31). Det är således ett antal institutioner inblandade i beslutsprocessen, och som bidrar till att utforma den gemensamma politiken. Denna korta genomgång gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av de olika aktörernas roller och möjligheter till inflytande; syftet är snarare att ge en bild av den struktur som samarbetet föregår. Även andra aktörer, exempelvis olika lobbygrupper, kan påverka utvecklingen av samarbetet, och de olika institutionerna själva är naturligtvis beroende av politikernas och tjänstemännens olika intressen och visioner.

## Bilaga 2 Politiska grupper

*The Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats in the European Parliament (EEP-ED)*, har sedan 1999 varit den största gruppen i parlamentet med 268 ledamöter 2006. Gruppen består av Kristdemokratiska och konservativa partier från samtliga 27 medlemsstater. EEP-ED eftersträvar ett federalistiskt EU med hög grad av subsidiaritet. Svenska Moderaterna och Kristdemokraterna ingår i gruppen. (<http://www.epp-ed.eu/home/en/aboutus.asp>, 2007-04-22)

*The socialist Group in the European Parliament (PSE)* är EU:s socialistgrupp, och den näst största gruppen med 201 ledamöter i parlamentet 2006, varav fem är svenska. (<http://www.socialistgroup.eu/gpes/>, 2007-04-26)

*Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)* består av nyliberala partier, som arbetar för ett starkare EU. "Our vision for the EU is of a Europe which reaches out to all European countries, which respect the principles of democracy, rule of law, human rights and a market economy." Gruppen hade 2006 88 parlamentsledamöter. Det svenska Centerpartiet, Folkpartiet och Feministiskt Initiativ ingår i gruppen. (<http://www.alde.eu/>, 2007-04-26)

*Union for Europe (UEN)* är en EU-skeptisk och högerpopulistisk politisk grupp, med bland annat Dansk Folkeparti som medlemsparti, men inga svenska ledamöter. Det är den fjärde största gruppen med 27 medlemmar. (<http://www.uengroup.org/>, 2007-04-26)

*The Greens/European Free Alliance in the European Parliament (Greens/EFA)* består av miljöpartier och representanter för statslösa nationer, såsom Skottland och Wales; så kallade regionalister. De följer en federalistisk agenda, med stor fokus på miljöfrågor. De har 42 ledamöter, inga svenska. (<http://www.greens-efa.org/index.htm>, 2007-04-26)

*European United Left/Nordic Green Left European Parliament Group (GUE/NGL)* är parlamentets vänstergrupp. Antal ledamöter är 41, varav två svenska, från Vänsterpartiet. (<http://www.guengl.eu/showPage.jsp>, 2007-04-26)

*Independence/Democracy Group in the European Parliament (IND/DEM)*, en starkt EU-kritisk grupp som bildades 2004. De arbetar mot en EU-konstitution och all form av centralisering, med 36 ledamöter i 2006, varav två från svenska Junilistan. (<http://indemgroup.org/>, 2007-04-26)

*Non attached* (NI) består av de ledamöter som är oberoende, det vill säga som valt att inte organisera sig i en politisk grupp. 29 ledamöter stod 2006 som oberoende i parlamentet. (European Commission, 2005)

## Bilaga 3 Program & definitioner

**Asyl och asylsökande**                      Asyl avser uppehållstillstånd beviljat på grund av att Genèvekonventionens krav på att vara flykting är uppfyllt. Enligt svensk lagstiftning kan asyl även beviljas personer som inte är konventionsflyktingar, så kallade skyddsbehövande i övrigt. Asylsökande betecknar en person som påstår sig vara i behov av internationellt skydd och på dessa grunder söker uppehållstillstånd (Utlänningslagen (2005:716) 1 kap. § 3; 4 kap. § 1-2).

**Flykting**                                      EU:s flyktingpolitik – liksom medlemsstaternas – grundas rättsligt på Genèvekonventionen. Flykting definieras här som ”en person som befinner sig utanför det land, som denne är medborgare i, därför att personen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd” (Genèvekonventionen 1951, Artikel 1, [www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf](http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf), 2007-05-01).

**Frontex**                                      Frontières Extérieures (Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser) är EU:s gränsagentur, som har till uppgift att koordinera medlemsstaternas aktiva samarbete kring kontrollen av unionens yttre gränser, med främsta syfte att stärka säkerheten vid gränserna. Arbetet består bland annat av utbildning av nationella vakter, att utarbeta riskanalyser och att koordinera gemensamma tillbakasändelser av större flyktinggrupper. Frontex inrättades 2005 genom rådets förordning (EG) nr 2007/2004 (<http://www.frontex.europa.eu>, 2007-04-24).

**Eurodac**                                      Ett system som syftar till att underlätta implementeringen av Dublinförordningen, som reglerar vilken medlemsstat som är ansvarig för handläggningen av en asylansökan. Eurodac-systemet bygger på att asylsökande och andra invandrare registreras i en databas med bland annat fingeravtryck, för att deras identitet skall kunna fastställas och medlemsstaterna kan kontrollera om en asylsökande eller utlänning som olagligt uppehåller sig på territoriet redan har sökt asyl eller uppehåll i en annan medlemsstat eller om den sökande olagligt har tagit sin in i unionen. Eurodac inrättades genom rådets förordning (EG) nr 2725/2000 i 2000 ([www.europa.eu/scadplus/leg/da/lvb/l33081.htm](http://www.europa.eu/scadplus/leg/da/lvb/l33081.htm), 2007-04-24).