

## De Exkluderade

- En textanalys av det migrationspolitiska språket om papperslösa och gömda

# Abstract

Irregular and undocumented migrants often live under harsh conditions, and their rights have been subject to a lot of debates in Sweden the last couple of years.

This essay aims to interpret the political language concerning irregular and undocumented migrants using a WPR method and a governmentality-perspective.

The theoretical framework I have constructed for the purpose of this study mainly concerns perspectives that relate to social justice theory. The empirical study looks at the period from year 2000 to 2010.

The main purpose is to uncover on what grounds and with which assumptions that certain types of politics are formulated. The analysis looks at the use of the terms prohibition, punishment and regulation, and follows these in a chronological order which represents how the language has change over the years.

However, the result of the study shows that the change in language does not have a corresponding change in immigration policies concerning irregular and undocumented migrants.

*Nyckelord:* Dokumentlös, Governmentality, Irregular migrant, Migrationspolitik, Papperslös, Social rättviseteori, WPR.

*Antal ord:* 9891

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1	Problemformulering och syfte.....	3
1.2	Avgränsningar .....	4
1.3	Disposition .....	5
1.4	Studiens ambitioner.....	5
<b>2</b>	<b>Teoretisk ram</b> .....	<b>6</b>
2.1	Governmentality.....	6
2.2	Social rättvisa och institutionaliserade normsystem .....	7
2.3	Främlingen .....	10
2.4	Global rättvisa .....	10
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>13</b>
3.1	Epistemologiska utgångspunkter.....	13
3.2	Textanalys med inspiration från kritisk policyanalys .....	13
3.2.1	What´s the problem represented to be? .....	13
3.3	Empiri.....	15
3.4	Governmentality.....	15
<b>4</b>	<b>Analys</b> .....	<b>17</b>
4.1	Bekämpa olaglig migration .....	17
4.1.1	Problemframställning .....	17
4.1.2	EU som governmentality.....	18
4.2	Bestrafva dokumentlöshet i asylprocessen .....	20
4.2.1	Problemframställning .....	20
4.2.2	Governmentality – ”Migranten som utnyttjar det svenska systemet” .....	21
4.3	Regleringar: Utlänningslagen och lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m fl. ....	23
4.3.1	Problemframställning .....	23
4.3.2	Governmentality – Status som villkor för erkännande.....	24
4.4	Kosmopolitiska alternativ .....	25
<b>5</b>	<b>Resultat</b> .....	<b>27</b>

5.1	Förändringen?.....	27
<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>29</b>
6.1	Offentligt tryck.....	29

# 1 Inledning

Papperslösa och gömda (individer som inte sökt tillstånd att vistas i Sverige eller som håller sig undan verkställighet om avvisning eller utvisning, samt dokumentlösa i asylprocessen) lever ofta under svåra förhållanden i Sverige, vilket under de senaste åren varit ett omdebatterat ämne på den politiska och samhällseliga agendan. Det rör till exempel hur dessa persongrupper exploateras på arbetsmarknaden eller huruvida de ska ha rätt till hälso- och sjukvård i Sverige. Regeringen och miljöpartiet är nu överens om att migrationspolitiken ska förändras. Till exempel har det bestämts att papperslösa och gömda på vissa villkor ska få rätt till vård och skola. Den nya överenskommelsen beskrivs innehålla en mer human flykting- och migrationspolitik än tidigare, i alla fall inom vissa områden. Men den politiska behandlingen av dessa persongrupper har kritiserats från många håll ur moraliska och demokratiska synvinklar.

Papperslösa och gömda lever i det svenska samhället utanför rättighetssystemet och förhindras på både principiell grund och i praktiken tillgång till de basala delarna av samhällets skyddsnät. Den här uppsatsen syftar främst till att undersöka på vilken principiell grund detta sker. Hur kommer det sig egentligen att det här på legitima grunder sker i Sverige? Vilka incitament ligger bakom en politisk styrning som upprätthåller sådana förhållanden?

## 1.1 Problemformulering och syfte

Jag vill studera språkbruket om papperslösa och gömda utifrån politiska dokument inom områdena migration och asylpolitik. Syftet är att undersöka hur det politiska språket formuleras och vilket språkbruk som medför att människor fråntas sina rättigheter och reduceras till en kategori.

Studien har en kritisk- normativ ansats, normativ i det avseende att den teoretiska ram jag konstruerar fokuserar på social rättvisa vilket jag anser relevant för mitt empiriska studieområde, och studien har en kritisk ansats i avseendet att mina metodologiska utgångspunkter innebär ett ifrågasättande av hur normer institutionaliseras och representeras politiskt som "det normala" och för givet tagna. Det är sådana normsystem jag har för avsikt att synliggöra utifrån att textanalytiskt identifiera hur politik formuleras om papperslösa och gömda.

En av mina frågeställningar är formulerad på metateoretisk nivå och styr utformningen av samtliga moment i den här uppsatsen. Frågan lyder som följer:

- Hur inkluderas vissa personer i den sociala gemenskapen medan andra stängs ute?

De övergripande frågor som den empiriska studien utgår från ser ut som följer:

- Hur formuleras politik om gömda och papperslösa i svensk migrationspolitik mellan åren 2000 och 2010?
- Utifrån vilka antaganden legitimeras åtgärder som riktas mot gömda och papperslösa?
- Hur kan förändringen i språkbruk och praktiker förstås?

Genom att med textanalys studera språket vill jag fånga vad som kan tänkas ligga bakom sättet politik formuleras på, jag utgår från att språket är meningsskapande. Jag vill undersöka vad som tas för givet, vilken *sanning* som är rådande och hur politikskapandets utgångspunkter kan formuleras. Enligt Carol Bacchi formar en policy ett problem snarare än att den riktas mot ett problem som redan finns där ute. En policy uttrycker ett visst sätt att förstå problemet på, det finns bakomliggande antaganden som gör att problemet antas vara just av denna sort (Bacchi 2009: x). Hur politiska problem framställs och vad detta innebär är huvudfokus för denna textanalytiska studie. Ett grundantagande blir därmed att politisk styrning formas genom ett visst sätt att tänka om ”problem”, och den verklighet som tolkas genom att studera det politiska språket om papperslösa och gömda synliggör hur detta går till.

## 1.2 Avgränsningar

En av avgränsningarna är att enbart undersöka hur migrationspolitik formuleras i en nationell kontext. Anledningen bakom detta val är helt enkelt att jag utifrån offentliga debatter om hur papperslösa och gömda lever i Sverige utvecklat ett intresse för migrationspolitik på nationell nivå. Ytterligare en anledning är att det i den här studien varken finns tid eller utrymme till att t ex. göra en jämförande studie.

Jag vill även tydliggöra att mina utgångspunkter för diskussioner om inkludering och exkludering inte grundar sig i något specifikt diskursanalytiskt analysätt utan jag stödjer mina resonemang på hur begreppen behandlas av författarna bakom mina teoretiska perspektiv. Anledningen till varför jag väljer att inte använda specifika diskursanalytiska verktyg för att synliggöra det politiska språket och antaganden som formar det, är att governmentality-perspektivet och Bacchis metod för att utföra policyanalys, innehåller tillräckliga och relevanta analysverktyg som jag istället ska använda mig av.

## 1.3 Disposition

När mitt studieområde är inringat följer en presentation av de teoretiska perspektiv samt de metodologiska utgångspunkter som ska rama in mitt undersökningsområde.

Jag vill förtydliga att den typen av textanalys som jag har för avsikt att utföra parallellt hanterar valda textanalytiska instrument och teoretiskt perspektiv. Ett exempel på hur teori och metod kommer att integreras är Carol Bacchis metodologiska verktyg som synliggör föreställningar i styrningsprocesser utifrån samma principiella grund som det teoretiska perspektiv Sara Kalm presenterar om governmentality. Att studera governmentalities kan därmed förstås som både en metod och som ett teoretiskt perspektiv.

Jag ska därefter utifrån en grundlig bearbetning av det empiriska materialet redovisa för hur mina metodologiska utgångspunkter tillsammans med principiella resonemang kan sammankopplas i en analys av hur politik formuleras om gömda och papperslösa. Jag ska analysera på vilka grunder och genom vilka antaganden detta sker och sedan ämnar jag slutligen att tolka den förändring av språkbruk som under arbetets gång identifieras och synliggörs.

## 1.4 Studiens ambitioner

Studiens teoretiska ambition är att visa hur papperslösa och gömdas situation kan formuleras i termer av rättviseanspråk och utifrån förståelsen av hur makt, politisk styrning och institutioners utformning påverkar möjligheten att göra anspråk på rättvisa.

På en empirisk nivå är ambitionen att genom att utifrån en tioårsperiod kartlägga hur språket formuleras om gömda och papperslösa, bidra med såväl en bredare som en djupare förståelse för gömdas och papperslösas situation och hur dessa grupper hanteras i en svensk migrationspolitisk kontext. Den empiriska studien anser jag utgör ett viktigt inomvetenskapligt bidrag då den kartlägger en specifik del av svensk migrationspolitik som den uttrycks på senare tid. Genom den här studien går det därmed att införskaffa sig en bättre förståelse för vilka förutsättningar dagens migrationspolitik formuleras utifrån.

Den här uppsatsen har också en normativ ambition. Studien grundar sig i ett kritiskt förhållningssätt till hur *den politiska makten* på ojämlika villkor påverkar människors levnadssituation. Dessutom är den normativa ambitionen att diskutera hur politiska institutioner formulerar politik som på legitima grunder ger effekten att personer som är bland de mest utsatta i vårt samhälle exkluderas.

## 2 Teoretisk ram

Hur kan krav på social rättvisa formuleras, och vad innebär politik om erkännande? Mina teoretiska perspektiv behandlar sådana frågor dels på metateoretisk nivå men också på praktisk nivå i relation till institutionell utformning. Nancy Frasers modell om social rättvisa är relevant för min studie bland annat för att papperslösa och gömda i en politisk kontext behandlas utifrån att de inte ska existera samtidigt som åtgärder riktas mot dem som specifik grupp.

Ytterligare teoretiska perspektiv behandlar hur *governmentality* kan förstås, och jag ska i det här avseendet använda Sara Kalms avhandling, *Governing global migration* som utgångspunkt. Kalm fokuserar i sin avhandling på förhållandet mellan statlig styrning och tanke. Governmentality-studier undersöker hur ett särskilt sätt att tänka ges logisk grund och institutionaliseras. Detta perspektiv kan kopplas till hur Bonnie Honig resonerar om möjligheten till förändring av de föreställningar som ”styr styrning”. Hon frågar sig till exempel hur fördelar med migration principiellt kan formuleras och implementeras i politiken genom att koppla samman detta med möjligheten till en förändrad bild av ”the foreigner”.

Honigs teori känns på många sätt relevant för min studie genom till exempel observationen att språkbruket i mitt empiriska underlag förändras under perioden 2000-2010. Kan detta vara början till en mer djupgående förändring av de tankesätt som råder i styrningsprocesser? Kan förändrat språkbruk förstås som en typ av erkännande eller som något som i framtiden kan leda till politiskt erkännande av papperslösa?

Slutligen innehåller min teoretiska ram en övergripande genomgång av Thomas Pogges kosmopolitiska rättviseteori.

### 2.1 Governmentality

Sara Kalm använder ett governmentality-perspektiv för att förstå globala styrningsprocesser inom området migration. Detta görs på tre abstraktionsnivåer i Kalms avhandling och fokus i denna studie kommer att beröra en av dessa nivåer, där syftet är att identifiera den politiska rationaliteten i migrationspolitik, som kortfattat innebär att undersöka rådande tankesätt bakom styrningsprocesser (Kalm 2008: abstract).

Kalm menar att för att förstå migrationspolitik är ett första steg att utmana rådande antaganden på området. Perspektiv om makt, främst hämtat från Foucault och poststrukturalistisk IR-teori (Internationella relationer) används som utgångspunkt. Poststrukturalistisk IR-teori är kritisk mot hur staten upprätthåller



och reproducerar skillnaden mellan inkludering och exkludering, och menar att migrationspolitik är ett område där distinktionen mellan vem som är innanför respektive utanför blir tydlig. (Kalm 2008:17f).

En parallell till Bonnie Honigs tolkningar (som senare ska presenteras) går att dra utifrån hur Kalm diskuterar politikens sätt att uppfatta en viss typ av migration som en resurs för samhället medan andra typer uppfattas som en belastning. De här uppfattningarna avspeglar sig i sättet att styra, och Kalm relaterar här till hur migrationspolitisk styrning uttrycker vem som är välkommen, vem som får tillgång till territoriet, vem som nekas och under vilka förutsättningar detta sker (Kalm 2008:24, Honig 2003:8).

Ett sätt att utifrån ett governmentality-perspektiv studera styrningsprocesser är att använda konceptet *politisk rationalitet*. Detta sker genom att identifiera politiska rationaliteter och synliggöra på vilket sätt sådana logiker fungerar i rådande styrningspraktiker. (Kalm 2008:24f). Det övergripande syftet med studier av denna typ är att *denaturalisera* former av styrning. Grundantagandet är ett kritiskt förhållningssätt till hur saker och ting tas för givet, uppfattas som tidslösa och inte ifrågasätts. Ett syfte är att synliggöra hur etablerade institutioner inte är naturliga eller nödvändiga utan kontingenta menar Kalm (Kalm 2008:26f).

Maktutövning, enligt Foucault, är ett möjlighetsfält som reglerar vilka handlingar som är möjliga både för de styrande och för det styrda folket. Reglering av möjlighetsfältet sker genom mer eller mindre synliga tekniker och det är oftast genom teknikerna som former av makt etableras och upprätthålls. Governmentality är en sammansättning av två ord *govern* och *mentality* och maktutövning som formulerat ovan innebär *govern*. *Mentality* är våra uppfattningar om styrning som finns inneslutna i existerande kunskaper, värderingar och opinioner (Kalm 2008:65f).

Som teoretiskt perspektiv innebär governmentality att undersöka förhållandet mellan individ, politisk ordning och tanke. Individer pekars genom politisk styrning ut som specifika subjekt för politiska åtgärder. De maktförhållanden som detta innebär blir självklara genom politiska logiker eller rationaliteter (Kalm 2008:30). Hur en governmentality-studie kan genomföras går jag mer specifikt in på under metodavsnittet där jag presenterar hur jag har för avsikt att använda inslag från perspektivet i denna studie.

## 2.2 Social rättvisa och institutionaliserade normsystem

I boken *Redistribution or recognition* för Nancy Fraser och Axel Honneth fram två olika sätt att på principiell nivå förstå politik om erkännande. Frasers utgångspunkt och kritik mot Honneth innebär en tvådimensionell förståelse av hur krav på rättvisa kan formuleras. Frasers diskussion behandlar omfördelning och erkännande som normativa filosofiska kategorier med syftet att presentera en

förståelse av rättvisa som både inbegriper både krav på social jämlikhet och krav på erkännande av olikhet (Fraser & Honneth, 2003:26f).

Erkännande ur rättviseperspektiv handlar för Nancy Fraser om social status. Fraser har utvecklat en modell som hon kallar *statusmodellen* där social rättvisa studeras genom att undersöka hur normsystem på legitim grund konstituerar status samt vilka konsekvenser detta medför för den enskilde individen (Fraser & Honneth 2003:29, 61).

Statusjämlikhet eller ömsesidigt erkännande infaller då institutionella normer konstituerar aktörer som jämlikar med förmåga att delta i det sociala livet på samma villkor som andra. När sådana normer istället konstituerar vissa som underlägsna, exkluderade, de andra eller helt enkelt som osynliga, pratar Fraser om icke-erkännande eller statusunderordning. I Frasers statusmodell upprätthålls icke-erkännande genom sociala institutioner och inte av nedvärderande attityder som Axel Honneth enligt Fraser antyder. Icke-erkännande eller statusunderordning konstitueras genom strukturellt och kulturellt institutionaliserade normer vilka reglerar samspelet mellan individer på ett sätt som hindrar jämlikt deltagande. Fraser ger exempel på sådana praktiker, t ex. genom hur social välfärdspolitik stigmatiserar ensamstående mammor som sexuellt ansvarslösa ”snyltare” eller hur statliga övervakningsmekanismer efter 11 september utför *racial profiling* som på legitim grund stämplar vissa som kriminella utifrån ras. I båda dessa fall regleras människors samspel genom institutionella normsystem som formar vissa kategorier av individer som normen och andra som otillräckliga eller lägre stående. I båda dessa fall blir dessutom effekten att en klass av underordnade individer skapas, som på olika grunder hindras att delta på samma villkor som andra i det sociala livet (Fraser & Honneth 2003:29f).

Förändring för Fraser innebär att gå på djupet och deinstitutionalisera normsystem som hindrar jämlik möjlighet till deltagande, och exakt hur det ska ske (t ex. genom policyförändring, lagändring eller gräsrotsrörelser) avgör det specifika fallet. För att komma till rätta med statusunderordning bör därmed rådande institutionaliserade normsystem ersättas (Fraser & Honneth 2003:45ff).

2005 presenterar Fraser en artikel, *Reframing justice in a globalizing world*, där hon utvecklar perspektivet som hon tidigare anför i *Redistribution or recognition* genom att införa en tredje dimension av rättvisa. Det är en politisk dimension som fokuserar på *vem* i bestämningen av rättvisa (Fraser 2005:2).

Idag kan diskussioner om rättvisa inte exklusivt adresseras till att röra nationella stater och relationen mellan medborgare, utan det är också berättigat att fråga vem som räknas som medlem och vilken som är den politiska gemenskapen för medlemskap. Enligt Fraser handlar detta inte enbart om substansfrågor utan också om frågeställningar på metanivå. Vilka är relevanta subjekt, berättigade till omfördelning och erkännande? Därmed ifrågasätts ramverket som rättvisediskussioner vilar på, vilket enligt Fraser innebär en utmaning mot rådande teorier om social rättvisa. Inom vilka ramar är det egentligen möjligt att göra anspråk på rättvisa (Fraser 2005:4)?

Frasers tredimensionella perspektiv innebär en politisk (representation), en ekonomisk (fördelning) och en kulturell (erkännande) dimension av rättvisa. Den

politiska dimensionen av rättvisa behandlar de förutsättningar som finns i systemet för att göra anspråk på erkännande eller omfördelning. Det är statens politiska och juridiska system som talar om vem som kan ställa krav på rättvisa och hur sådana krav kan formuleras. Fraser menar att *det politiska* bestämmer vem som räknas som medlem och vem som är berättigad rättvis fördelning och ömsesidigt erkännande. Frasers politiska dimension behandlar därmed *vem* utifrån det politiska systemets grundläggande antaganden om vem som inkluderas och vem som exkluderas (Fraser 2005:6).

Icke-representation (den politiska dimensionen) innebär att politiska regelsystem och andra gränssättande procedurer, på felaktiga grunder nekar vissa möjligheten att delta på lika villkor som andra. *Misframing* är en typ av icke-representation där politikens utgångspunkter, inom en och samma ram konstituerar både medlemmar och icke-medlemmar, dvs. inkluderar och exkluderar utifrån det politiska systemets grundläggande ramverk. Här menar Fraser att frågor om rättvisa ramar in på ett sätt som felaktigt exkluderar vissa, och detta rör frågor om orättvisa på metateoretisk nivå. Fraser relaterar diskussionen till Hanna Arendts berömda fras *the right to have rights* och menar att de som är föremål för *misframing* blir icke-personer, de framställs inte ens som subjekt för anspråk på rättvisa. De inkluderas inte i sådana processer på grund av att de står utanför den grundläggande ramen för vem som kan göra anspråk på rättvisa (Fraser 2005:8f).

Enligt Fraser har globaliseringen synliggjort denna typ av *misframing*. Gränser för samhället, territoriet och politiken, dvs. principer för inkludering i den politiska gemenskapen tas för givet. Papperslösa och gömda är exempel på kategorier av *misframing* då de står utanför systemet där anspråk på rättvisa är möjligt (Fraser 2005:10).

Gränserna som den politiska gemenskapen sätter upp för medlemskap hindrar jämlik representation. Sådan orättvisa går inte att härleda till klasstrukturen eller statusordningen utan grundas enligt Fraser genom ett specifikt sätt att utöva politisk styrning, *mode of social ordering*. Detta sätt att förstå politisk styrning kan kopplas till perspektivet *governmentality* som tidigare presenterats. *The politics of framing* kallar Fraser gränssättandet som det politiska systemet konstituerar. Vem räknas som subjekt för rättvisa? Vilken är den lämpliga ramen inom vilken rättviseanspråk ska ske? *The politics of framing* handlar om uppdelningen av den politiska sfären där gränser dras utifrån det rådande styrningssättet, det för givet tagna och det normaliserade. De metadiskurser som Fraser menar bestämmer gränserna för det politiska rummet går att jämföra med förståelsen av styrningslogiker eller *governmentalities* som Kalm bygger sin avhandling på. För Fraser innebär dessa metadiskurser ett demokratiskt underskott i ordningens grundläggande natur och fungerar utifrån maktmekanismer som inkluderar vissa medan andra exkluderas (Fraser 2005:7, 11ff, Kalm 2008).

Fraser ifrågasätter utifrån den politiska dimensionen av rättvisa, den ram som tas för givet, som gör att den lämpliga enheten för social rättvisa alltid är den territoriella staten. Hon menar att inramningen av det demokratiskt legitima systemet är en stor drivkraft till sociala orättvisor som förekommer i vår värld

genom att hindra de fattiga och underordnade från att utmana de mekanismer som förtrycker dem (Fraser 2005:10).

## 2.3 Främlingen

Vilka problem kan *det främmande* eller *främlingen* lösa för oss? Den formuleringen använder Bonnie Honig i *Democracy and the foreigner* (2003) istället för den vanligt ställda frågan, hur kan problemet lösas som det främmande eller främlingen innebär? Honig menar att föreställningar om främlingen och det främmande är symboler som formar politik (Honig 2003: 4,7). Honig problematiserar den djupt förankrade föreställningen som är institutionaliserad och innebär att demokrati med nödvändighet är en nationell form. Genom att exemplifiera med historiska berättelser om främlingen som hjälte, som kommer till ett land och räddar det från sönderfall, analyserar Honig hur denationalisering tar sig uttryck genom främlingen (Honig 2003:10f, 13).

Historiska myter som i berättandeform byggts upp genom föreställningar om det främmande och främlingen, menar Honig, avspeglar sättet migranter idag framställs antingen som givare (bidragare) till nationen eller som tagare (belastning) av nationen (Honig 2003:8,74).

Demokratisk kosmopolitism är rotad i demokratiska ideal snarare än nationella, vilket Honig förespråkar då hon inför uppfattningen om *the taking immigrant* i relation till demokrati. *The taking immigrant* framställs som ett bidrag till en demokratiskt legitim ordning istället för en belastning av systemet (Honig 2003:13, 101). Honigs normativa ståndpunkter går att relatera till Frasers resonemang om hur institutionella strukturer upprätthåller en ojämlik statusordning där vissa inte ens tillåts göra anspråk på rättvisa: "*This is a battle not about poverty and anger but about who has the status of a speaking being and about how those who are denied such status can nonetheless make their claims or make room for themselves*" (Honig 2003:100).

Honigs konstruktiva idé innebär denationalisering av demokratin, en demokratisk form som inte utgår från nationella värden. Detta skulle innebära en både symbolisk och institutionell omvandling av vårt "demokratiska" system. I Honigs demokratiska kosmopolitism inkluderas migranter som demokratin nationella framtid och deltagande kopplas inte till juridisk status som medborgare utan till "*the fact of residence*", dvs. till det faktum att man uppehåller sig i ett land. Målet menar Honig är inte att byta ut den nationella staten mot en världsstat utan att stärka de människor som har den svagaste positionen i samhället, som saknar politiskt inflytande och förnekas deltagande i det sociala livet (Honig 2003: 102f).

## 2.4 Global rättvisa

Thomas Pogges teori om global rättvisa fokuserar på sociala institutioners utformning och formulerar rättviseanspråk som inte är knutna till nationalstaten utan är applicerbara på en global nivå. Den globala ordningen idag är utformad på så vis att den iscensätter, upprätthåller och reproducerar ojämlika förhållanden mellan människor menar Pogge (Pogge 2010, 2007).

Pogge är likt Fraser intresserad av sociala institutioners utformning och tar dessa som utgångspunkt i sin teori om global rättvisa (Pogge 2010, 2007, 1992). Pogge anser att vi har ett delat ansvar för utförandet och funktionen hos de sociala institutioner inom vilka aktörer samspelar (Pogge 1992:53). Pogges tidiga idé uttrycks genom argumentet att staters suveränitet bör upplösas genom vertikal maktindelning. Ett flertal politiska enheter med olika storlek och sort skulle enligt Pogge ha bättre möjlighet än nuvarande styrform att uppnå social rättvisa (Pogge 1992:58).

Att utföra studier med en kosmopolitisk ansats innebär att utgå från den centrala idén att alla människor inkluderas som jämlika (Pogge 2007:1). Som jag tidigare nämnt ligger fokus i Pogges kosmopolitism på sociala institutioners (regler och praktiker) utformning och den här inriktningen syftar till att rekommendera moraliska kriterier utifrån vilka institutioner bör ordnas. Det primära syftet i denna ansats är alltså varken att studera aktörers handlingar (etisk kosmopolitism) eller att konkret utkräva en särskild institutionell design (legal kosmopolitism) som inkluderar alla människor som jämlika. Kosmopolitism med fokus på social rättvisa föreslår istället att människor bör ha lika möjlighet att göra anspråk på rättvisa och att det är genom våra sociala institutioner som sådana anspråk bör göras möjliga (Pogge 2007: 2).

Pogge menar att John Rawls sätt att koppla samman moral med den institutionella strukturen inspirerat honom. Det är också från Rawls termen social rättvisa härstammar (Pogge 2010:16). Dock skiljer sig den kosmopolitiska förståelsen av social rättvisa från John Rawls tolkning i flera avseenden. Medan Pogges rättviseteori formuleras på global nivå och är kritisk mot de transnationella institutionella arrangemangen i dagens samhälle, avvisar Rawls att social rättviseteori på ett sådant sätt kan appliceras på global nivå. Enligt Rawls bör överstatliga institutioner ta form genom förhandlingar mellan liberala stater. Rawls teori om rättvisa kan därmed endast appliceras på vissa nationella gemenskaper medan Pogges globala rättviseteori syftar till att visa att krav på social rättvisa visst går att överföras på global nivå, menar Pogge (Pogge 2007:5). En statscentrerad teori om rättvisa är inte tillräcklig enligt Pogge: *"It ignores the rising importance of transnational actors other than states as well as the increasingly profound effects international rules, practices, and actors have on the domestic life of national societies"* (Pogge 2010:17).

En vanlig kritik mot kosmopolitisk teori är dess anspråk på en världsstat som alternativ till rådande nationellt suveräna stater. Denna kritik kan enligt Pogge riktas mot den legala formen av kosmopolitism men inte mot den ansats som fokuserar på social rättvisa i institutioner (Pogge 2007:5).

I den kosmopolitiska rättviseteorin tillskrivs individer olika skyldigheter med avseende på de sociala institutioner de agerar inom. Aktörer delar genom sin

medverkan i det sociala livet, ansvaret för institutioners utformning. Det innebär att orättvisa och ojämlikhet är primärt en egenskap i sociala institutioners struktur och att aktörer relateras till orättvisa sekundärt genom att bidra till skapandet och formandet av sådana institutioner (Pogge 2007:8).

En institutionell kosmopolitisk ansats som den Pogge förespråkar innebär att reflektera över: "*(H)ow things would or might have gone differently if this or that set of social rules had been different*" (Pogge 2010:15).

## 3 Metod

Jag ska med hjälp av *What's the problem represented to be*, governmentality och mina teoretiska perspektiv undersöka hur politik formuleras om gömda och papperslösa i de migrationspolitiska dokument som fungerar som empiri för min studie.

### 3.1 Epistemologiska utgångspunkter

Mitt förhållningssätt till den här studien påverkas av vissa epistemologiska grundantaganden som jag ansluter mig till. Jag vill utifrån en socialkonstruktivistisk ansats hävda att politikens instrument inte är neutrala utan betingas av föreställningar och formas i specifika kontexter. Det är utifrån dessa grundantaganden jag analyserar hur det politiska språket om gömda och papperslösa formuleras i en migrationspolitisk kontext. Min utgångspunkt blir därmed att studera politik som en social process innehållande tolkningar av verkligheten som kontextbetingat styr politisk handling (T ex. Ingram och Schneider i Sabatier 2007:94f, Bergström och Boréus 2005:22f).

### 3.2 Textanalys med inspiration från kritisk policyanalys

Hur kan policyanalys genomföras? Jag har hämtat inspiration från den metod Carol Bacchi utvecklat, *What's the problem represented to be* (i fortsättningen WPR) och även från hur Ulf Mörkenstam går tillväga när han synliggör föreställningar om "samiskhet" genom att textanalytiskt studera svensk samepolitik (Bacchi 2009, Mörkenstam 1999).

Tillvägagångssättet som jag använder hänger i mångt och mycket ihop med de teoretiska utgångspunkter studien har. Därför berör metodavsnittet delar som också hör hemma i det teoretiska avsnittet.

#### 3.2.1 What's the problem represented to be?

Utgångspunkten för metoden WPR är att undersöka hur *problem* framställs i policy, hur detta återspeglar ett visst sätt att tänka och vilka konsekvenser det får. Syftet är inte att försöka identifiera ”riktiga” problem utan snarare ha fokus på *hur* problem framställs i policy. För att förstå hur vi är styrda menar Bacchi att vi behöver utgå från att en policy formar ett problem snarare än att den riktas mot ett problem som redan finns där ute. Enligt Bacchi är det viktigt att inte ta för givet att ett problem existerar på det sätt policyn ger uttryck för, och den här typen av policyanalys syftar till att gå bakom det för givet tagna och undersöka vilka mekanismer som problemframställningar grundar sig i (Bacchi 2009: x-xi).

Det Bacchi benämner som problemrepresentationer har jag valt att kalla problemframställningar, problemformuleringar eller ”hur problem framställs”. En policy utifrån Bacchis perspektiv antyder ofta att någonting måste förändras. Syftet med en policy brukar vara att ge förslag på hur någonting kan lösas, vilket i sin tur innebär att det finns ett problem. WPR syftar till att närmare undersöka hur ”problem” uttrycks i policies. Det finns sex frågor som fungerar som en mall vid genomförandet av en sådan här typ av policyanalys. Bacchi poängterar att en studie inte nödvändigtvis måste ”svara” på alla sex frågor utan det går att använda sig av de frågor som passar väl in på ämnet man syftar till att undersöka (Bacchi, 2009: Introduction).

Ulf Mörkenstam använder *problemformuleringar* som tillvägagångssätt för att identifiera och tolka *problem, orsak och lösning* utifrån det policymaterial avhandlingen studerar. Mörkenstam belyser bland annat relationen mellan föreställningar och styrning (som också kan kopplas till Kalm och Bacchi angående governmentalities) Genom att studera vad som anses vara ett politiskt problem, vad det beror på och vilka lösningar som tillhandahålls kan man få en uppfattning om den föreställningsvärld som legitimerar ett visst sätt att styra. Hur problem formuleras uttrycker en specifik ”kunskap” om verkligheten. Mörkenstam utgår därmed från att genom synliggörandet av problemformuleringar kan man få en uppfattning om de rådande diskurser som innesluts i styrningsprocessen (Mörkenstam, 1999 exempelvis 56f).

Jag ställer här upp de olika stegen (utgångspunkterna) för att tydliggöra och underlätta mitt tillvägagångssätt men de kommer i analysen behandlas på ett mer integrerat sätt. Sammanfattningsvis handlar de olika stegen om att undersöka hur *problem* framställs i policy, hur detta återspeglar ett visst sätt att tänka och vilka konsekvenser det får. Punkterna nedan utgör de analytiska verktyg som Bacchis metod WPR använder, och det är dessa punkter som ska styra min analys.

- *Problemframställningar* – Vilka konkreta förslag om förändring finns i policy? Vad framställs som problem och vad anses vara i behov av att förändring?
- *Governmentalities* – Med hjälp av governmentality teori undersöks hur normsystem institutionaliseras dvs. de sätt regler ges logisk grund. Att studera texten utifrån rådande governmentalities kan synliggöra djupt rotade och för givet tagna föreställningar som ligger bakom sättet styrning sker på. Jag ska under teoriavsnittet närmare gå in på hur governmentality på principiell nivå kan förstås.



- Vilka är *effekterna* av de sätt problem framställs på? Hur drabbas till exempel vissa grupper mer än andra av det rådande sättet att styra som policyn ger uttryck för? På vilket sätt innebär problemformuleringarna till exempel en uppdelning mellan asylsökande utifrån att vissa är värda förmåner medan andra kopplas samman med olaglig migration? När dokumentlöshet relateras till olaglig verksamhet blir också andra antaganden självklara som att de här personerna är mindre trovärdiga i asylprocessen. Det politiska språket uttrycker som jag senare ska visa, explicit att asylsökande som inte uppvisar giltiga dokument, riskerar missgynnas eller ska ”bestraffas” genom olika åtgärder.
- Hur kan *problemet* formuleras utifrån alternativa tanke- och synsätt?
- Vilken *förändring* har skett under den studerade tioårsperioden?
- Jag ska utifrån dessa metodologiska angreppssätt visa hur problemformuleringar och governmentalities formar papperslösa och gömda till en kategori som står utanför rättighetssystemet och nekats ta del av samhällets skyddsnet.

### 3.3 Empiri

Jag kommer att använda offentliga utredningar, direktiv, propositioner och skrivelser som hanterar svensk migrationspolitik i de avseenden som är relevanta för den här studien, dvs. de som behandlar persongrupperna gömda och papperslösa. Det empiriska materialet behandlas genom en tillbakaspårning över en tioårsperiod (år 2000-2010) för att lyfta fram det material som är relevant för den här studien. Varje politiskt dokument presenteras kortfattat i anslutning till analysens kärna.

### 3.4 Governmentality

Att utföra en governmentality-studie innebär på ett övergripande sätt att få en generell förståelse för maktutövning med fokus på förhållandet mellan stat och tanke. Kalm använder problematiseringar, policyprogram, och politisk rationalitet som analysverktyg. Verktygen har för avsikt att analysera den globala beskrivningen av migration och migrationspolitik (Kalm 2008:62f). Kalm gör en jämförelse för att bättre förstå: medan andra metoder och teorier använder klasskamp, institutionsdynamik eller aktörsperspektiv (t ex. rational choice) fokuserar governmentality på att synliggöra hur systematiska sätt att tänka om styrning tar sig uttryck (Kalm 2008:64).

governmentality-studies concern themselves with how authorities of different kinds have thought about governing; what they have wanted to happen, how they have defined and delimited the problems to be solved, what objectives they have set for themselves and what techniques they have developed and deemed suitable for those purposes (Kalm 2008:64).

Ett governmentality-perspektiv studerar systematiskt uppfattningar sätt att styra. Det kan göras genom att identifiera syften, mål och former av styrning i det material som används (Kalm 2008:67).

Ett governmentality-perspektiv utgår från hur makt formar och normaliserar vissa beteenden och därför kan en sådan studie också syfta till att identifiera olika former av makt för att avslöja rådande uppfattningar om styrning och styrningspraktiker. För att kartlägga ett visst språkbruk kan uppmaningsformer (imperativ) identifieras och förstås som utgångspunkt för politisk handling. Den här uppsatsens analys grundar sig på tre sådana identifierade *imperativ* (Kalm 2008:69).

Kalm använder även *problematiseringar* som analysverktyg vilka kan jämföras med Bacchis problemrepresentationer och Mörkenstams problemformuleringar. Att analysera språket utifrån problematiseringar har som huvudsyfte att lyfta fram förutsättningarna som gör specifika praktiker acceptabla vid en given tidpunkt (Kalm 2008:79).

Problematisering uttrycker också ett element av normalisering. De politiska ”problem” som dyker upp görs till specifika problem som kopplas till en viss typ av lösning och utesluter andra lösningar. Kalm utgår därmed från samma utgångspunkt som Bacchi som menar att problem inte är något som befinner sig utanför politiken utan problem skapas i policyprocessen (Kalm 2008:82).

Politiska rationaliteter är ett element i governmentality-perspektivet som även kan användas som analysverktyg. Politiska rationaliteter är inskrivna i styrningssystem, mångfaldiga och relativa enligt Foucault. Det handlar om logiker, uppfattningar och antaganden som ligger bakom en given styrningspraktik (Kalm 2008:87f). Politiska rationaliteter beskrivs så här:

[A]n element of government itself which helps to create a discursive field in which exercising power is ‘rational’ (Kalm 2008:88).

En governmentality-studie innebär att synliggöra hur styrningsrationaliteter producerar ny kunskap och upptäcker nya begrepp och koncept som bidrar till statlig intervention inom ett specifikt område (Kalm 2008:88). Governmentalities är moraliska legitimeringar för ett särskilt sätt att utöva makt på, och governmentalities innebär allmänt accepterade fakta och överenskommelser om vilka de centrala problemen är som måste lösas (Kalm 2008:88).

Carol Bacchis WPR innehåller också ett governmentality-perspektiv. Ett visst sätt att styra kan på logisk grund legitimeras genom exkludering av vissa grupper från den sociala gemenskapen. Som effekt formas styrning genom *delade praktiker* vilket ofta blir tydligt i migrationspolitiska styrningsprocesser. Jag ska senare gå in på hur detta sker både på nationell nivå och på europeisk styrvnivå (Bacchi 2009:161).

## 4 Analys

Jag ska börja med att kortfattat redogöra för analysens beståndsdelar. *Bekämpa, bestraffa* och *reglera* är i den här analysen dels begrepp som sätter mina empiriska iakttagelser längs en tidslinje och de är dessutom begrepp utifrån vilka de identifierade problemframställningarna och governmentalities synliggörs och tolkas.

*Bekämpa olaglig migration* utmärker det språkbruk som framträder mellan åren 2000 och 2002 i svensk migrationspolitik. Det är ett språkbruk som med hjälp av problemframställningar och governmentalities ringar in synen på och uppfattningarna om papperslösa och gömda som vistas i Sverige.

*Bestraffa dokumentlöshet i asylprocessen* belyser grundstenarna i det språkbruk som framträder mellan åren 2003 och 2004, och mellan åren 2006 och 2010 formuleras det politiska språket rörande papperslösa och gömda utifrån *regleringar* i Utlänningslagen och Lagen om Hälso- och sjukvård för asylsökande m fl.

### 4.1 Bekämpa olaglig migration

Två regeringsdokument står i fokus i analysens första del, en skrivelse från år 2000 om migration och asylopolitik och en promemoria från 2001. Skrivelsen redovisar för den svenska migrationspolitiken i relation till migrations- och flyktingsituationen i världen 1999-2000. Promemorian handlar om implementeringen av EU-direktiv i svensk rätt. Direktivets syfte är att åstadkomma större effektivitet vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Direktivets förslag är inrättandet av en mekanism för *ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning* mellan medlemsstaterna (Skr. 2000/01:4 och Ds. 2001:76).

#### 4.1.1 Problemframställning

Skrivelsen från 2000 menar att problemet med oreglerad invandring har ökat i Europa och att det främst är organiserad brottslighet som står bakom den här typen av migration, detta trots att åtgärder mot problemet intensifierats på senare tid (Skr. 2000/01:4, s 10).

Någon definition av *olaglig invandring* finns inte i skrivelsen men termen används i samband med diskussioner, förslag och beslut om insatser som ska

motverka, åtgärda och bekämpa problemet. Soft laws har antagits i EU som innehåller olika åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. Sverige ska under sitt ordförandeskap 2001 bekämpa olaglig invandring och människosmuggling främst genom preventivt arbete uttrycker skrivelsen (Skr. 2000/01:4, s 4,16,26). Andra åtgärder som nämns är gränskontroll och utvidgad lagstiftning mot människosmuggling (Skr. 2000/01:4, s 32).

I promemorian från 2001 uppmärksammas problemet med olaglig invandring främst i samband med Schengenavtalet som reglerar den fria rörligheten inom EU och som har syftet att underlätta rörligheten mellan medlemsländerna (Ds. 2001:76, s 6). Den fria rörligheten utgör ett problem då människor utan rätt att vistas inom gränserna lättare kan göra det. Det är därför viktigt, menar man att anta ett antal s.k. kompensatoriska åtgärder (Ds. 2001:76, s 8). I en offentlig utredning från 2003 uttrycks problemet tydligt och en av förklaringarna till ökad dokumentlöshet i asylprocessen anses vara skapandet av Schengensamarbetet och Dublinkonventionen:

Avsaknaden av gränskontroller har gjort det lättare att undvika visa sitt pass för svenska myndigheter (SOU 2003:25, s 140).

Det här är ytterligare en formulering:

Ett problem med den fria rörligheten inom Schengen är bristen på kontroll som Schengenstaterna har av de personer som vistas i respektive länder (SOU 2003:25, s 159f).

Eftersom problemet med olaglig invandring kopplas samman med EU:s öppna inre gränser, poängteras vikten av att anta åtgärder som förstärker de yttre gränserna. De persongrupper som omnämns i samband med problemet fri rörlighet är tredjelandsmedborgare som vistas inom EU:s gränser utan tillstånd, t ex. efter beslut om avvisning eller utvisning (Ds. 2001:76, s 6ff).

#### 4.1.2 EU som governmentality

EU som styrform förstås här som en övergripande governmentality som formar ”problemet” *olaglig invandring*. Vid en tolkning av EU på det här sättet kan de politiska rationaliteter som legitimerar EU:s sätt att styra identifieras. Politiska rationaliteter är de antaganden som är nödvändiga för att legitimera en viss styrform. I det här fallet handlar det i synnerhet om hur gränser och medlemskap fungerar som logisk grund för att stänga ute vissa persongrupper från såväl den politiska gemenskapen som från territoriet (Kalm 2008:24f). Detta blir till exempel tydligt genom att den fria rörlighet som Schengenavtalet innebär, utifrån migrationspolitiska resonemang målas upp som problematiskt. Fri rörlighet används i migrationspolitiska sammanhang som en legitim anledning för att förstärka EU:s yttre gränser. Schengenavtalet är en specifik styrform som för EU:s medborgare innebär inkludering medan samma begrepp för

tredjelandssmedborgare innebär exkludering (T ex. Kalm 2008:17f). Schengenkonventionen innebär:

[F]ormella möjligheter att neka en utlänning inresa till det gemensamma Schengenterritoriet och avvisa honom eller henne från Sverige (Ds. 2001:76, s 10).

Artikel 5 i Schengenkonventionen innehåller krav för inresa. Om inte kraven uppfylls får en utlänning avvisas enligt denna artikel:

Avvisning på formell grund får ske när som helst om utlänningen inte uppfyller de formella kraven för inresa och vistelse (Ds. 2001:76, s 18).

De formella kraven är t ex. att en utlänning kan utvisas på grund av att han eller hon saknar pass eller visering, uppehållstillstånd eller andra tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. En annan formell grund för avvisning och utvisning är om en utlänning inte lämnar begärda uppgifter eller medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller undanhåller omständigheter av betydelse för rätten att resa in i landet (Ds. 2001:76, s 17f).

De här tankesätten legitimerar specifika styrformer som att förstärka EU:s yttre gränser och genom olika samarbeten och avtal (t ex. Schengen), gemensamt inom EU, ta hårdare tag mot tredjelandssmedborgare som utan tillstånd försöker passera gränserna. Att montera ned territoriella inre gränser och samtidigt sätta upp tydligare yttre gränser innebär, vad som i Bacchi kallas, *dividing practices*. (Bacchi 2009: t ex. s 168). Fraser använder termen *misframing* för att beskriva hur politisk representation nekas vissa utifrån utformningen av övergripande regelsystem. På metateoretisk nivå innebär detta att EU som politiskt system vilar på en grund där dess rättviseuppfattning felaktigt exkluderar vissa persongrupper från den sociala gemenskapen. Misframing sker genom det politiska ramverk eller regelsystem som drar gränser för vem som kan göra anspråk på rättvisa och vem som inte kan det, och på så vis konstitueras både medlemmar och icke-medlemmar av ramverket. De olagliga migranterna som EU formulerar politik om utgör ett exempel på hur misframing sker då de inte ens är berättigade att ta del av det system där anspråk på rättvisa är möjligt (Fraser 2005:8ff).

EU som governmentality innehåller dels en tydlig åtskillnad mellan EU-medborgare och tredjelandssmedborgare, dels en bild av vem som är olaglig invandrare och dessutom med vilka medel sådana personer får avlägsnas från EU eller hindras vistelse i EU. Den olagliga invandraren är tredjelandssmedborgaren som utan tillstånd tar sig över de fria gränserna i EU som är skapade för att underlätta för EU-medborgarna. De institutionella praktiker som gör detta möjligt, t ex. Schengenavtalet är utifrån Frasers teori om social rättvisa exempel på hur institutionella normsystem konstituerar vissa som exkluderade och "de andra". En sådan tolkning innebär att EU som normsystem upprätthåller statusunderordning och icke-erkännande i de praktiker som reglerar migration (Fraser t ex. 2003:29f).

## 4.2 Bestraffa dokumentlöshet i asylprocessen

Två offentliga utredningar utgör här materialet. SOU 2003:25 *Verkställighet vid oklar identitet m.m.* samt SOU 2004:132 *Tidsbegränsat uppehåll vid oklar identitet och resväg*. De innehåller båda förslag på åtgärder för att komma till rätta med dokumentlöshet bland asylsökande (SOU 2003 och 2004).

### 4.2.1 Problemframställning

Den offentliga utredningen från 2003 syftar till att utreda regleringen av verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, särskilt gällande utlänningar vars identitet är oklar (SOU 2003:25).

Så här ser ett lagförslag ut sammanfattad från utredningen 2003:

Asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet skall inte kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. De ska också kunna få sin dag- och bostadsersättning nedsatt med anledning av sin bristande medverkan till att fastställa sin identitet” (SOU 2003:25, s 11).

Dokumentlöshet hos asylsökande är ett växande och allvarligt problem menar utredningen och ett av problemen är att verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut försvåras och fördröjs. Dessutom kopplas dokumentlöshet ihop med olaglig migration till exempel så här:

Idag finns tecken på att antalet dokumentlösa asylsökande, som missbrukar asylsystemet för att begå brott i Sverige, ökar ytterligare (SOU 2003:25, s 137).

Vidare uttrycker utredningen att det endast är en viss procent av kategorin dokumentlösa som fått fly hals över huvud och därför inte fått med sig sina resehandlingar. Här ligger inte problemets kärna anses det, utan det har skett en dramatisk ökning av personer som söker asyl i samband med att det inte skett några förändringar alls i deras hemland. Det är mot dessa personer åtgärder ska riktas (SOU 2003:25, s 140).

Andra problem med dokumentlöshet anses vara längre handläggningstider, stora personalresurser och arbetsinsatser som bidrar till väsentliga fördröjningar av både beslutsfattande och verkställighet (SOU 2003:25, s, 141).

Ett av förslagen för att identifiera personerna utredningen syftar på, är att utföra s.k. biometriska kontroller på alla som söker visering i en Schengenstat. Denna information ska sedan lagras och på så vis ska det upptäckas om samma person förflyttar sig mellan EU:s inre gränser utan giltiga handlingar (SOU 2003:25, s 160).

Förslagen för att motverka dokumentlöshet handlar i allmänhet om att särskilja asylsökande med identitetshandlingar från de som inte har sådana och förslagen

innebär i synnerhet nekad rätt till arbetstillstånd, nedsättning av dag- och bostadsersättning och förbud mot deltagande i organiserad verksamhet som t ex. svenskundervisning (SOU 2003:25, s 167ff). I den offentliga utredningen som presenteras året därpå läggs förslaget om tidsbegränsat uppehållstillstånd fram, som en åtgärd mot dokumentlöshet i asylprocessen. Förslaget innebär att en asylsökande som inte visar upp giltiga identitetshandlingar inte ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd:

Det förhållande att det under tiden som sökanden har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd t ex. inte finns någon rätt till familjeåterknytning, torde påverka den enskildes medverkan när han eller hon har att välja mellan att medverka eller inte (SOU 2004:132, s135).

#### 4.2.2 Governmentality – ”Migranten som utnyttjar det svenska systemet”

Det finns i de två ovan nämnda offentliga utredningar många antaganden om persongruppen dokumentlösa som används för att legitimera de åtgärder som föreslås och riktas mot gruppen. De politiska rationaliteter som jag ska synliggöra utifrån ovan identifierade problemframställningar handlar om olika rättfärdiganden av åtgärder mot dokumentlösa, utifrån uppfattningen att dokumentlösa är migranter som strategiskt och medvetet utnyttjar det svenska systemet. Utredningen från 2003 anser t ex. att en orsak till dokumentlöshet är att det inte finns sanktioner mot de personer som inte medverkar till att styrka sin identitet i asylprocessen. Det är i nuläget, anser utredningen, större chans att få stanna i Sverige av humanitära skäl om man inte kan styrka sin identitet i asylprocessen. Därför är det sannolikt att vissa personer gömmer sina resehandlingar i hopp om att det förbättrar deras chanser att få stanna i landet. Ytterligare anledningar till ökad dokumentlöshet och också till det stora antalet asylsökande som kommer till Sverige, tros vara de förmåner i form av ekonomiska bidrag som erbjuds, chansen till permanent uppehållstillstånd som finns samt möjligheterna till familjeåterförening som det svenska regelverket erbjuder (SOU 2003:25, 140f). Både Honig och Kalm belyser hur migration och migranter politiskt sett behandlas som antingen något önskvärt eller som en belastning av systemet. En effekt utifrån de förutsättningarna är att politik bedrivs utifrån delade praktiker. Vissa asylsökande, de med identitetshandlingar, anses berättigade förmåner medan andra, de dokumentlösa, istället bestraffas och förnekas det ekonomiska eller sociala stöd de trodde de var berättigade till som asylsökande (Honig, Kalm):

Det är dels viktigt att hitta incitament för dessa personer att visa upp sina handlingar, dels är det viktigt att för det fall så ej sker detta också ger återverkningar på olika sätt, t ex. såvitt det gäller de förmåner som ges (SOU 2003:25, s166f).

Det finns i utredningen också antaganden om att ökningen av asylsökande och dokumentlösa kan bero på att många vet att det går bra att arbeta under en asylprocess i Sverige. Språket som formuleras om dokumentlösa i asylprocessen genomsyras av en misstro mot persongruppen som legitimerar bestraffning som metod för att åtgärda ”problemet”:

Det skulle för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå som ett lockande alternativ att anmäla sig som asylsökande i Sverige och därmed få rätt att arbeta här under en begränsad tid (SOU 2003:25, 167f).

Om sökanden inte ens kan göra sin identitet trolig bedöms inte heller hans eller hennes övriga skäl vara troliga (SOU 2004:132, s47).

Enligt Fraser regleras samspelet mellan människor genom institutionella normsystem som formar vissa kategorier som normen, medan andra konstitueras som otillräckliga eller lägre stående (Fraser 2003:29f). De antaganden som finns i det specifika språket om dokumentlösa grundas i det institutionaliserade normsystem som gör det möjligt att föreslå olika bestraffningar. Här behöver man inte ens ”leta” efter det som uttrycks implicit i texten utan fördomar och anklagelser mot persongruppen finns explicit uttryckt i texterna och de ger logisk grund åt de åtgärder som föreslås. De politiska formuleringarna om att bestraffa dokumentlöshet innehåller olika förslag på att stänga ute gruppen, ekonomisk ersättning ska tas bort, chansen att arbeta försvinner och de ska inte få chans att återförenas med sin familj. De åtskiljs från andra asylsökande och pekats ut som mindre trovärdiga, utnyttjare av systemet och i många fall olagliga migranter.

De åtgärder som föreslås ligger också i linje med hur Fraser formulerar sin tredje dimension av social rättvisa. Det verkar som migrationspolitiken vid den här tidpunkten har som övergripande syfte att ”reglera bort” dokumentlösas möjlighet att göra anspråk på rättvisa genom att systematiskt sätta upp hinder för politiskt deltagande på samma villkor som andra asylsökande (Fraser 2005:8f). Det som är anmärkningsvärt är hur politiken formuleras för att *skapa* ”icke-personer” i den här frågan då utredningarna syftar till att minska persongruppens redan små möjligheter till deltagande och erkännande. De som är föremål för *misframing* blir enligt Fraser icke-personer då de inte ens framställs som subjekt för rättviseanspråk (Fraser 2005:10).

Politik som sätter upp gränser för medlemskap så att representation utifrån jämlika villkor hindras, grundas på en specifik styrningsform som inte går att härleda till klasstruktur eller statusunderordning. Det här hänger samman med governmentality-perspektivets sätt analysera politisk styrning. För Fraser innebär det en förståelse av hur politiska gränsdragningar dras utifrån det rådande styrningssättet, det för givet tagna och normala och för Kalm innebär gränsdragningen ett särskilt sätt att utöva makt på, som möjliggörs av föreställningar om migranten som bidragare eller som belastning (Fraser 2005:7, Kalm 2008:88, Honig 2003:8). Honig och Fraser delar den kritiska uppfattningen att institutionella normsystem upprätthåller en orättvis statusordning där det anses



att vissa personer innehar en status som inte ens berättigar att göra anspråk på rättvisa (Fraser 2005, Honig 2003).

### 4.3 Regleringar: Utlänningslagen och lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m fl.

Jag har i materialet från 2006 till 2010 funnit förslag och genomföranden av lagändringar där de mest relevanta för min studie syftar till Utlänningslagen och Lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m fl.

#### 4.3.1 Problemframställning

Skrivelsen om Sveriges migration och asylpolitik 2006 belyser de stora reformer på det migrationspolitiska området som skett däribland att det utkommit en ny utlänningslag. I den nya utlänningslagen har en för min studie relevant ändring gjorts. Tidigare har en av grunderna för uppehållstillstånd varit *humanitära skäl* vilken i den nya lagen tas bort. Detta innebär att dokumentlösa asylsökande genom lagändringen har ännu mindre chans att få beviljat uppehållstillstånd då denna persongrupp tidigare oftast beviljades uppehållstillstånd just utifrån *humanitära skäl* som grund (Skr. 2006/07:58, s 6ff).

I en proposition från 2007 diskuteras vilka utlänningar som ska omfattas av lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m fl. som propositionen föreslår. De som omfattas är; utlänningar som sökt uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, eller de som i en situation av massfördrivning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Lagen omfattar även barn enligt tidigare bestämmelser och utlänningar som hålls i förvar. Även målsäganden och vittnen som vistas i landet med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd omfattas av lagen. Utifrån detta går det att konstatera att persongrupperna som den här studien intresserar sig för inte omfattas av lagen (Prop. 2007/08:105, s 25f). I lagen som följer året därpå står explicit uttryckt att gömda personer, de som håller sig undan ett beslut om avvisning eller utvisning inte omfattas av lagen (Lag 2008:344, s58).

2010 utkommer ett kommittédirektiv som redogör för behovet att se över den nuvarande regleringen av hälso- och sjukvård för asylsökande m fl. Sverige anses inte uppfylla internationella åtagande med nuvarande lagformuleringar och därför behövs en översyn av lagen (Dir. 2010:7, s1f). De internationella konventionerna som berörs är t ex. formulerad i artikel 12 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter:

[R]ätten för var och en till bästa uppnåeliga fysiska och psykiska hälsa (Dir. 2010:7, s2).

Rätten till hälsa finns också med i den europeiska sociala stadgan och i WHO:s konstitution (Dir. 2010:7, s2).

Andra problem med nuvarande lag anser direktivet vara de svåra avvägningar som sjukhuspersonalen tvingas stå inför. Dels utifrån läkarettikens riktlinjer att behandla alla människor lika och dessutom utifrån den otydlighet om vilka som är berättigade vård och vad de olika vårdformerna innebär. T ex. anses *vård som inte kan anstå* vara en svårdefinierad och mångtydig term (Dir. 2010:7, s 10f).

Att exkludera personer från vård, som är en rättighet, är uppe för diskussion på andra håll än i Sverige:

Europeiska Unionens byrå för mänskliga rättigheter (FRA) har ansett att det finns behov av att närmare undersöka situationen, inklusive tillgången på hälso- och sjukvård för de personer som befinner sig utan tillstånd i EU (Dir. 2010:7, s11).

Enligt direktivet råder det idag skillnader hos EU:s medlemsländer i tillgången på hälso- och sjukvård för de aktuella persongrupperna (Dir. 2010:7, s11).

#### 4.3.2 Governmentality – Status som villkor för erkännande

Att ta bort en av grunderna för uppehållstillstånd är ett sätt att kontrollera och reglera invandringen genom praktiker som gör att vissa personer tilldelas en status som inte erkänns och därmed inte berättigas skydd och stöd (Fraser & Honneth 2003). Lagändringen legitimeras så här:

Om inte någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd är tillämplig kan, i undantagssituationer, *synnerligen ömmande omständigheter* motivera ett uppehållstillstånd (Skr. 2006/07:58, s 8).

Att neka personer vård på grund av juridisk status reflekterar också en form av statusunderordning eller icke-erkännande som rättfärdigas av föreställningar om att det finns en relation mellan individens juridiska status och en persons individuella rättigheter på så vis att (Fraser & Honneth 2003):

[D]et är principiellt fel att en särskild grupp individer i lag ges vissa rättigheter, trots att de saknar rätt att vistas i landet (Lag 2008:344, s24).

Rätten till vård diskuteras också i relation till Sveriges reglerade invandringspolitik. Sjukvård kopplas ihop med antaganden om negativ inverkan på asylprocessen. Om kriterierna för att omfattas av hälso- och sjukvårdslagen utvidgas finns risken att detta bidrar till att fler personer uppehåller sig i Sverige utan tillstånd. Det poängteras att det är viktigt att utredarens förslag inte leder till detta. Att utöka vilka som omfattas av lagen innebär alltså negativa konsekvenser för den reglerade invandringen (Dir. 2010:7, s12). Kommittédirektivet anför att:

Det behövs klargöras vilka rättigheter personer utan tillstånd har (Dir. 2010:7, s11).

Fraser citerar Hanna Arendts berömda fras vilket jag tycker är väldigt passande i detta sammanhang:

[T]he right to have rights (Arendt i Fraser 2005:8).

Det finns människor som nekats rätten till de rättigheter man tilldelas som individ, de icke-personerna som Hanna Arendt syftade på benämner jag idag *de papperslösa* och *de gömda* i det svenska samhället. Att inskränka rätten till vård och att göra det svårare att få asylskäl för vissa grupper handlar om en politik som utifrån institutionaliserade normer upprätthåller statusunderordning. Istället för att erkännas som individer med rättigheter behandlas vissa som underordnade kategorier utan möjlighet att göra anspråk på rättvisa (Fraser 2003, 2005).

## 4.4 Kosmopolitiska alternativ

Den här analysen innehåller en del kritiska diskussioner om hur social orättvisa tar sig olika uttryck i statens sätt att styra utifrån etablerade föreställningar och normer som mer eller mindre tas för givna. Jag har i analysen visat hur social statusunderordning, misframning och exkludering formas, upprätthålls och reproduceras genom institutionaliserade normsystem.

Honig har i sin demokratiska kosmopolitism ett intressant förslag som hon ser kan leda till en demokratisk ordning som inkluderar persongrupper som papperslösa och gömda istället för att stänga ute dem. Utöver institutionella förändringar belyser Honig vikten av att förändra tanken, myten och föreställningen om främlingen, om främlingskap som genomsyrar inte bara politiska styrningsprocesser utan även samhällsutvecklingen i stort (Honig 2003). Att börja med att tänka annorlunda och att framförallt börja använda andra formuleringar, begrepp och uttryck tror jag kan vara ett steg i rätt riktning även fast resultaten av den här studien än så länge inte uppvisar sådana tecken.

Skulle institutioner vara mer rättvist utformade om makten att styra inte utgick från en nationellt förankrad statmakt? Thomas Pogge svarar antagligen ja på den frågan. Föreställningar om migranten är förankrade i alla de principer och praktiker som den rådande ordningen på både nationell och transnationell nivå upprätthåller. Institutioner innehåller sociala regler som bestämmer vilken verklighet som råder och hur vi människor agerar inom dem. Pogges globala rättviseteori innehåller moraliska kriterier för sociala institutioner som ger möjlighet att inkludera alla människor, inte enbart medborgare eller ett folkslag i den sociala gemenskapen. För att luckra upp de rådande föreställningar om migranter skulle det enligt Pogge krävas en förändring i sättet institutioner utformas på (Pogge 2007).

Jag anser att det låter rimligt att i vår globaliserade värld formulera en rättviseteori som sträcker sig längre än till att innefatta medborgaren på det nationella territoriet. Jag förstår kosmopolitismens kritik över hur de transnationella institutionerna utger sig att innebära en möjlighet för *individen* att göra anspråk på rättvisa, när det i själva verket är staters regeringar och andra starka röster som driver dessa institutioner framåt med många andra syften än vad som uttrycks explicit. Samtidigt är jag medveten om hur långt ifrån en realistisk lösning de flesta kosmopolitiska ansatser är eftersom våra institutioner än idag trots globaliseringen är utformade utifrån nationella intressen och idén om medborgarskapet.

## 5 Resultat

Jag har studerat hur politik formulerats om gömda och papperslösa utifrån en tioårsperiod och kan utifrån det konstatera en förändring såväl i språkbruk som i konkreta policyförslag. Men hur kan *egentligen* den här förändringen förstås?

### 5.1 Förändringen?

Utifrån mina empiriska nedslag blir det tydligt att termen *olaglig invandring* används genom hela den observerade perioden i mer eller mindre omfattning. Det anmärkningsvärda är dock att under början av 2000- talet användes begreppet *olaglig invandring* till att innefatta alla de persongrupper som är föremål för den här studien, eller åtminstone gjordes ingen åtskillnad mellan t ex. *dokumentlöshet* och *människosmuggling*. Dokumentlöshet används inte alls mellan åren 2000 och 2002 för att sedan stå i fokus för det politiska språket om papperslösa och gömda några år senare. Ytterligare en observation som kan vara intressant att fundera kring är det faktum att termen *olaglig invandring* används, som jag tidigare nämnt, genom hela den studerade tidsperioden, men inte en enda gång definieras termen. Det går inte någonstans att utläsa *vem* termen innefattar eller vad *handlingen* *olaglig invandring* innebär. Kan detta vara en medveten strategi? Jag tänker att det finns tillfällen där det är användbart att bruka termen, för att legitimera vissa typer av styrning, och genom att undvika att definiera vem som är *olaglig* och när detta sker är det lättare att på grundval av olika faktorer använda begreppet vid olika passande tillfällen.

Under perioden 2003 till 2004 används genomgående begreppen *dokumentlöshet* och *oklar identitet*. Det utformas till och med flera styrdokument som enbart behandlar dessa begrepp. Vid första anblick och som utgångspunkt antog jag att införandet av dessa begrepp i asylpolitiken innebar regleringar mot en *humanare* asylpolitik. Jag var av uppfattningen att personer inte längre behandlas som *olagliga* i asylprocessen och att *förändringen* av språkbruk är ett sätt att markera detta. Jag blev minst sagt förvånad när jag insåg att så inte är fallet. De fördomar och anklagelser som riktas mot personer som söker asyl utan identitetshandlingar trodde jag inte existerade. Jag är både förvånad och berörd av att, istället för att synliggöra bakomliggande implicita antaganden om dokumentlösa, fick jag gång på gång ta del av explicita, hårda och fördomsfulla uttalanden om dessa människor.

De studerade åren 2006-2007 var starkt präglade av de reformer som under perioden genomfördes för att implementera EU-direktiv på området migration i svensk rätt. Reformerna utmärktes av en hårdare politik mot både gömda och

papperslösa, framförallt genom den nya Utlänningslagen samt Lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m fl.

2010 presenteras att Regeringen ingår samarbete med Miljöpartiet i vissa migrationsfrågor. Det visar sig att den hårt kritiserade Lagen om hälso- och sjukvård ska blir föremål för genomlysning. Jag har analyserat ett direktiv där utgångspunkterna för en sådan utredning redovisas med ett resultat som gav mig mindre förhoppningar än jag tidigare hade om att Sverige är på väg mot en mer human migrationspolitik som åtminstone garanterar alla människor i Sverige rätt till vård. Jag tycker tyvärr snarare att direktivet uttrycker en oro över utvecklingen som råder och att direktivet istället höjer ett varningens finger mot att inkludera "för många" eller kanske "fel" personer i det svenska välfärdssystemet.

En slutsats efter att ha analyserat det migrationspolitiska språket blir därmed att trots att begrepp och problemframställningar som *dokumentlöshet*, *oklar identitet*, *tillfälligt uppehållstillstånd* kan tolkas som mer legitima än *olaglig invandring* och *bekämpa* visar den här studien att politiken som förs idag ännu inte påverkats nämnvärt av den identifierade förändringen i språkbruk.

Slutligen vill jag utifrån påstå mina analytiska resonemang visar hur inkludering och exkludering är sociala praktiker som skapas, upprätthålls och reproduceras i det sociala samspelet mellan normer, institutioner och aktörer och att den här studien, men fokus på språkbruket om papperslösa och gömda kan tolkas som ett sätt att synliggöra hur sådana praktiker fungerar.

## 6 Referenser

- Bacchi, Carol, 2009. *Analyzing policy: What's the problem represented to be?* French Forest: Pearson cop.
- Bergström Göran, Boréus Kristina, 2005. *Textens mening och makt.* Studentlitteratur AB. Lund.
- Fraser, Nancy, 2005. *Reframing justice in a globalizing world.* New Left Review 36, nov-dec.
- Fraser, Nancy, Honneth, Axel, 2003. *Redistribution or recognition?* London. Verso.
- Honig, Bonnie, 2003. *Democracy and the foreigner.* Princeton University Press. UK.
- Kalm, Sara, 2008. *Governing global migration.* Media-Tryck. Lund.
- Mörkenstam, Ulf, 1999. *Om "Lapparnes privilegier".* Akademitryck AB. Edsbruk.
- Pogge, Thomas, 2010. *Politics as usual. What lies behind the pro-poor rhetoric.* Polity Press. Cambridge.
- Pogge, Thomas, Goodin, Robert E och Pettit, Philip 2007, *Cosmopolitanism i A companion to contemporary political philosophy.* Blackwell. E-bok.
- Pogge, Thomas, 1992, *Cosmopolitanism and sovereignty.* Etics, Vol. 103.Nr 1, Okt. s 48-75. The University Chicago Press.
- Sabatier, Paul, A, 2007. *Theories of the policy process.* Westview Press. Colorado.

### 6.1 Offentligt tryck

- Skr. 2000/01:4, *Migration och asylpolitik.*
- Ds. 2001/76, *Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning.*
- SOU 2003:25, *Verkställighet vid oklar identitet m.m.*
- SOU 2004:132, *Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg.*
- Skr. 2006/07:58, *Migration och asylpolitik.*
- Prop. 2007/08:105, *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.*
- Lag 2008:344, *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.*
- Dir 2010:7, *Hälso- och sjukvård åt asylsökande, personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning samt personer som befinner sig i Sverige utan att ha ansökt om nödvändiga tillstånd att få vistas i Sverige.*