

Frihet, säkerhet och rättvisa – för vem?

En poststrukturalistisk policyanalys av EU:s
migrationspolitik

Siri Andersson
Eva Hartman

Abstract

I denna uppsats undersöker vi problemrepresentationen av migration i EU:s gemensamma migrationspolitik. Analysen har gjorts med hjälp av Carol Bacchis metod för policyanalys ”What’s the problem represented to be?”. Policyn som analyseras är Stockholmsprogrammet. Undersökningen mynnar ut i att migration representeras främst på tre olika sätt, som frihetsproblem, säkerhetsproblem och rättviseproblem. Vi finner även en stark koppling mellan problematiserandet av migration inom EU och en liberal förståelse av samhällsekonomi. Detta leder till en uppdelning mellan förståelsen av migration som en börda och en resurs, ett hot och en möjlighet. Vi menar att EU utövar makt över migranterna genom att kontrollera dem, detta maktförhållande finner vi fördelat så att migranten är den ständigt underordnade.

Nyckelord: Bacchi, migration, EU, governmentality, poststrukturalistisk policyanalys, problemrepresentation.

Antal ord: 7463

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Problemformulering och syfte	1
1.2	Forskningsfrågor	2
1.3	Uppsatsens disposition	2
1.4	Bakgrund	2
1.4.1	Europas ökade integration	2
1.4.2	EU:s asylpolicy	3
1.4.3	EU om legal och illegal immigration	4
1.5	Val av metod	5
1.6	Reflexivitet – forskarnas position?	5
1.7	Avgränsning	6
2	Teoretiskt ramverk och metodologi	7
2.1	Governmentality	7
2.1.1	Foucauldiansk förståelse av makt	8
2.1.2	Liberala idéer om frihet	9
2.2	Poststrukturalistisk teori och metodologi	10
2.2.1	Diskurs som begrepp	10
2.2.2	Att problematisera policy – ”rethinking policy”	11
2.2.3	WPR som metod	11
2.2.4	Val av material och avgränsningar	13
3	Analys	14
3.1	Vad representeras migration som i Stockholmsprogrammet?	15
3.2	Vilka förutsättningar och/eller antaganden ligger till grund för representationen av migration i Stockholmsprogrammet?	16
3.3	Vad lämnas oproblematiskt i problemrepresentationen av migration i Stockholmsprogrammet? Var finns tystnaderna?	18
3.3.1	Kan migration förstås annorlunda?	19
3.4	Vilka effekter skapas genom problemrepresentationen av migration i Stockholmsprogrammet?	19
4	Slutsatser och avslutande reflektioner	21
4.1	Sammanfattande diskussion	21
4.2	Slutsatser	22
5	Referenser	23

1 Introduktion

Enligt Socialstyrelsens uppskattningar från 2010 lever mellan 10 000 och 50 000 papperslösa i Sverige (Socialstyrelsen 1). Inom hela Europeiska Unionen (EU) uppskattas antalet papperslösa till mellan tre och åtta miljoner människor. Vi har mött några av dessa miljoner papperslösa människor i vår hemstad, Malmö. Insikten om deras situation har, i kombination med vårt intresse för policyprocesser inom EU, fått oss att vilja studera EU:s migrationspolicy. De papperslösa utgör en av oräkneliga aspekter av migrationspolicyn i sin helhet. Vi vill undersöka vilken syn på migration som ligger till grund för den politik som förs i dagens EU och därmed även i Sverige. Vad är egentligen migration för EU?

1.1 Problemformulering och syfte

Under det senaste årtiondet har migration varit ett EU:s mest aktiva policyområden (Hix & Høyland 2011: 285). Denna utveckling manifesteras inte minst genom att en gemensam migrationspolicy numera är en viktig del i EU-samarbetet (Lavenex 2007: 130). Ordet migration beskriver människors rörelse över geografiska avstånd (Nationalencyklopedin 1).

Fri rörlighet har ända sedan Romfördraget från 1958 varit en drivkraft som förstärkts efterhand och lett till avlägsnandet av inre gränskontroller inom EU. Samtidigt har kontrollen av de yttre gränserna skärpts (Huysmans 2006: 69). Vi menar att det finns en intressant motsägelse i att EU å ena sidan hyllar den fria rörligheten, å andra sidan inför hårdare kontroll av de yttre gränserna.

Syftet med denna undersökning är därför att påvisa att skapandet av policyer utgår från viss kulturell förförståelse och att det genom policyskapande skapas problem. Vi vill öka förståelsen för hur konstruktionen (representationen) av ett problem föregås av föreställningar och strukturer som i sin tur exempelvis kan påverka aktörers olika handlingsutrymme. Vår avsikt är alltså inte att påvisa några kausala samband eller direkt avslöja något. Ambitionen är snarare att fördjupa förståelsen för problemrepresentationens olika konstruktioner och dess inverkan.

1.2 Forskningsfrågor

- Vad representeras migration att vara i EU:s policyarbete?
- Hur kan vi förstå vilken påverkan denna problemrepresentation har i EU:s övergripande arbete med migration?

1.3 Uppsatsens disposition

Uppsatsen är indelad i fyra kapitel. I kapitel 1 ges en bakgrundsbeskrivning av EU:s gemensamma migrationspolitik och i vilken riktning den har förändrats. Vidare presenterar vi vårt val av metod och uppsatsens allmänna avgränsning. I kapitlets sista stycke reflekterar vi över vår egen roll och inverkan på uppsatsen. Kapitel 2 består av en redogörelse för det teoretiska ramverket och den metod som används i analysen. I kapitel 3 redovisas det analytiska arbetet i sin helhet, följt av en avslutande diskussion och en sammanställning av resultaten i kapitel 4.

1.4 Bakgrund

I detta avsnitt ges en överblick av EU:s migrationspolicy. I förtydligande syfte och i de fall ingen närmare specificering krävs så använder vi begreppet migration som samlingsbegrepp för olika former av migration, som exempelvis immigration och asyl.

1.4.1 Europas ökade integration

Under 1950-talet påbörjade sex europeiska stater ett ekonomiskt samarbete under namnet Europeiska kol- och stålgemenskapen, vilket kom att bli startskottet för EU-projektet och den europeiska integrationen. Samarbetet har sedan dess utvecklats och fördjupats gradvis till att idag omfatta den ekonomiska, sociala och politiska sfären (Hix & Høyland 2011: 1). Medlemsstaternas frivilliga integration har lett till att verkställande, lagstiftande och dömande makt inom många områden har förflyttats till överstatlig nivå (*ibid.*).

Styrningen inom EU sker till stor del genom olika policydokument. En policy kan kortfattat definieras som "grundprinciper för (...) en organisations handlande" (Nationalencyklopedin 1). Enligt Hix och Høyland kan EU:s policyarbete delas in i fem kategorier (2011: 3). En av dessa är interna policyer "som syftar till att utvidga och skydda EU-medborgarnas ekonomiska, politiska och sociala rättigheter och inbegriper unionens gemensamma asyl- och immigrationspolitik" (*ibid.*). Utöver frågor som rör olika former av migration till

EU, så omfattar EU:s interna policyer även polisväsende, rättsskipning och inre säkerhet vilka samtliga faller inom ramen för EU:s upprättande av “ett område av frihet, säkerhet och rättvisa” (Hix & Høyland 2011: 273; EU-fördraget).

Traditionellt sett har samarbete inom området migration skett informellt på en mellanstatlig nivå, exempelvis genom Den tillfälliga arbetsgruppen för invandring, vilket under början av 1990-talet resulterade i Dublinkonventionen om asylrätt och visasamarbete (Hix & Høyland 2011: 282). Sedan dess har beslut rörande migration i allt högre grad flyttats till den överstatliga nivån genom förändringar i unionens olika fördrag. Maastrichtfördraget (1993) innebar en institutionalisering av de mellanstatliga samarbetena på migrationsområdet. Genom Amsterdamfördraget (1999) fortsatte utvecklingen i samma riktning då policyer på migrationsområdet för första gången införlivades som centrala element i ett EU-fördrag (Hix & Høyland 2011: 283). Implementeringen av policyer på migrationsområdet genomfördes i detta skede på mellanstatlig såväl som överstatlig nivå (Hix & Høyland 2011: 284). Det överstatliga inflytandet på området förstärktes sedan genom Nicefördraget (2003) och Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2010. Lissabonfördraget fick även till följd att alla aspekter av EU:s migrationspolicyer numera omfattas av EU:s ordinära lagstiftande procedurer och omröstning med kvalificerad majoritet (*ibid.*).

1.4.2 EU:s asylpolicy

Sammantaget har EU hittills genomfört ett långtgående arbete i syfte att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem, the Common European Asylum System (CEAS). Detta har resulterat i en asylpolicy som enligt Hix och Høyland vilar på fyra rättsinstrument:

- Dublinförordningen (2003/343/EG) reglerar vilken medlemsstat som har ansvar för behandling av en asylansökan i syfte att förhindra parallella ansökningar.
- Mottagandedirektivet (2003/9/EG) fastslår miniminivå gällande exempelvis boende- och hälsovårdsförhållande vid medlemsstaternas mottagande av den asylsökande.
- Skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG) anger kriterier för vem som har rätt till asyl i respektive skyddskategori.
- Asylprocedursdirektivet (2005/85/EG) ska försäkra alla asylsökande en miniminivå gällande det rättsliga förfarandet, såsom rätt till personlig intervju och möjlighet att överklaga ett beslut.

(2011: 284)

Denna bild bekräftas av svenska Migrationsverket som menar att även Eurodacförordningen (2000/2725/EG) kan läggas till listan över de mest betydelsefulla rättsakterna på området (Migrationsverket 1). Eurodac är en

databas för lagring av asylsökandes fingeravtryck som används för att i enlighet med Dublinförordningen kontrollera att den asylsökande inte tidigare har sökt asyl i en EU-medlemsstat. Även Island, Norge eller Schweiz omfattas av både Dublinförordningen och Eurodac genom särskilda avtal (Migrationsverket 2). Dessutom har ett finansiellt organ skapats, Europeiska flyktingfonden, som syftar till att stödja medlemsstaternas mottagande av asylsökande (Hix & Høyland 2011: 285).

Som framgår av listan ovan är tre av rättsakterna direktiv och två av dem förordningar. Kortfattat är skillnaderna mellan direktiv och förordningar att förordningar kan implementeras direkt och utan att den enskilda staten gör ändringar eller stiftar nya lagar (Regeringen 1). Direktiv innebär att medlemsstaterna åläggs att uppnå ett visst resultat genom att omvandla direktivet till nationell lagstiftning inom en specifik tidsperiod. Den enskilda medlemsstaten bestämmer formen för implementeringen av direktivet. I båda fallen fattas besluten med kvalificerad majoritet (*ibid.*).

1.4.3 EU om legal och illegal immigration

EU har även genomfört ett antal åtgärder som utgör en möjlig grund för ett gemensamt immigrationssystem (Hix & Høyland 2011: 285). Dessa berör både legal och illegal immigration.

Gällande den legala integrationen har gemensamma åtgärder vidtagits för familjeåterförening och tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas i EU för att studera eller forska (*ibid.*). Dessutom antogs direktivet om EU-blåkort (2009/50/EG) 2009 i syfte att "locka högkvalificerade migranter till Europa för att hjälpa EU-länderna och deras företag att täcka det behov av arbetskraft som inte kan tillgodoses av landets egna arbetstagare, andra EU-medborgare eller medborgare i länder utanför EU som är lagligt bosatta i EU." (Europa 1). Då tidsfristen för genomförandet av direktivet löpte ut den 19 juni 2011 bröt dock sex medlemsstater mot lagstiftningen, däribland Sverige (*ibid.*).

Vad gäller illegal immigration har flera åtgärder vidtagits, exempelvis återvändandedirektivet (2008/115/EG) som syftar till att harmonisera reglerna för återförande av illegala immigranter och bland annat fastslår en övre gräns för hur länge en immigrant får hållas i förvar. Förvarstiden får inte överskrida sex månader, utom i vissa fall då tiden kan förlängas med ytterligare tolv månader (Europaparlamentet 1). Vidare upprättades under 2004 Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (FRONTEX). FRONTEX har ett antal funktioner, bland annat som koordinator av medlemsstaternas gränsbevakning och att verka assisterande vid medlemsländernas implementering av EU:s regelverk om kontroll av yttre gränser. Organet ger även stöd åt medlemsstaternas yttre gränsbevakning i form av personal och utrustning (Hix & Høyland 2011: 285).

Trots att samordningen av immigrationspolicyn inom EU utvecklats gradvis kontrollerar den enskilda medlemsstaten de flesta aspekterna av immigrationspolitiken (*ibid.*). Rätten att avgöra omfattningen av immigrationen

från tredjeländer är fortfarande förbehållen medlemsstaterna (Europaparlamentet 2).

1.5 Val av metod

Vi har valt att använda oss av en metod vid namn “What is the problem represented to be?” (från och med nu kallad WPR) framtagen av statsvetaren Carol Bacchi. Det är en diskursanalytisk strategi och metod att använda vid policyanalyser. Valet föll på denna metod på grund av att den erbjuder ett kritiskt och icke-traditionellt förhållningssätt till policyanalys.

Vi tycker att det är relevant att titta just på en specifik policy eftersom det är det officiella dokument som stakar ut riktningen för EU:s arbete inom ett visst område. Genom en policyanalys kan vi få en uppfattning om vilka riktlinjer som används i det vidare utformandet av, i detta fall, EU:s officiella, gemensamma migrationspolitik.

WPR är en diskursanalys som består av, och bygger på en poststrukturalistisk teoribildning. Poststrukturalismen är som teoretiskt perspektiv relativt ovanligt inom statsvetenskap i allmänhet och inom internationell politik i synnerhet, något vi tror beror på de ontologiska och epistemologiska ställningstaganden som poststrukturalismen vilar på. I poststrukturalistisk anda grundar sig diskursanalysen på förståelsen av kunskap och vetenskap som ett subjektivt meningsskapande snarare än en objektiv sanning. Denna grundhållning anser vi vara en stark motivering till valet av WPR som metod.

Vidare ger metoden analysen en tydlig teoretisk grund att stå på likaväl som ett explicit tillvägagångssätt, vilket gör analysen enkel att följa och reproducera. Det är dock viktigt att påpeka att strävan mot reproducerbarhet inte nödvändigtvis bör kopplas samman med ambitionen att få samma resultat vid upprepad undersökning. Tvärtom menar vi att det är omöjligt för olika forskare att komma fram till i detalj samma resultat. Genom att noggrant redovisa tillvägagångssätt och metod vill vi bejaka det traditionella forskningsidealet att vetenskapliga undersökningar bör genomsyras av öppenhet (Esaiasson et al 2010: 25). Vi avser låta denna ambition prägla uppsatsens disposition och undersökningen i sin helhet.

1.6 Reflexivitet – forskarnas position?

I enlighet med det poststrukturalistiska synsätt som tillämpas i denna uppsats är det av stor vikt att klargöra och reflektera över hur vi ser på vår egen medverkan i policyanalysen. Vi menar att vi som upphovspersoner till uppsatsen har stor inverkan på både dess innehåll och utformning. Vi ämnar applicera samma

resonemang om konstruktionen av sanning, normer och verklighet som används i analysen på oss själva i våra roller som forskare.

Vår ambition är som nämnt inte att vara objektiva då vi menar att det varken är eftersträvansvärt eller möjligt. Istället vill vi framhäva vår tydliga subjektivitet som en styrka och ett angreppssätt. Givetvis har vi som forskare alltid en förförståelse av ett ämne som påverkar alla de val som görs i en forskningsprocess. I linje med detta resonemang vill vi klargöra att både valet av metod och material påverkas av vår egen förförståelse av ämnesområdet.

1.7 Avgränsning

Uppsatsen behandlar den fria rörligheten inom EU enbart i syfte att förstå EU:s migrationspolitik. Vi kommer alltså inte att ägna särskilt mycket utrymme åt den fria rörligheten som fenomen i sig. Uppsatsen tar inte upp migration och rörelse i en bredare bemärkelse, exempelvis migration *inom* EU och migration *från* EU (bortsett från de aspekter som rör migration till EU från tredjeländer, exempelvis återvändandedirektivet).

Vi analyserar enbart vald policys formulering och konstruktion och därför utelämnas faktorer såsom huruvida den kan anses implementerad eller inte. Formuleringprocessen som föregått den färdiga policyn exkluderas från analysen på grund av uppsatsens begränsade omfång och svårigheter att få insyn i processen. Vi kommer enbart att använda oss av officiella dokument för att ta del av hur den politiska diskursen ser ut.

Säkerhetsiseringsteori har tidigare använts vid analys av EU:s asyl- och immigrationspolicy av bland annat Huysmans (2007) och Hansen (2006). Säkerhetsisering beskrivs som en medveten strategi, vilket motsäger den definition av policy som vi använder oss av (Bacchi 2009: 34). Vi kommer därför inte att använda oss av säkerhetsiseringsteori i analysen. Däremot kommer vi att diskutera konstruktionen av hot och säkerhet i vidare bemärkelse samt diskutera fenomenet utifrån ett migrationsperspektiv.

2 Teoretiskt ramverk och metodologi

I detta kapitel presenteras det teoretiska och metodologiska ramverk som ligger till grund för uppsatsens analys. Inledningsvis avhandlas begreppet governmentality som sådant, därefter redogörs för en foucaultdiansk förståelse av maktbegreppet och liberal syn på frihet. Vidare presenteras den poststrukturalistiska teorin samt den metod som använts för att konstruera och genomföra analysen. Begrepp som exempelvis diskurs och policy redovisas. Kapitlet avslutas med att redogöra för val av material och avgränsningar.

Vi väljer att sammanföra det teoretiska ramverket med metodavsnittet trots traditionen inom den klassiska forskningsdesignen att separera teori- och metodavsnitten. Vi menar att teori och metod är omöjliga att separera vilket gör valet att sammanföra dessa till en medveten strategi. Teorierna tillhandahåller inte bara idéer att använda vid en analys, de ligger även till grund för den metod vi använder oss av.

2.1 Governmentality

"Med 'regerandekomplex' avser jag den samling av institutioner, procedurer, analyser, reflektioner, kalkyler och taktiker som gör det möjligt att utöva denna mycket specifika och mycket komplexa form av makt, vars huvudsakliga mål är befolkningen, vars viktigaste vetandeform är den politiska ekonomin och vars väsentliga tekniska instrument är säkerhetsdispositiven"

(Foucault 2010: 115)

Begreppet governmentality myntades av den franske idéhistorikern och filosofen Michael Foucault (1926-1984). Det finns svenska översättningar av governmentality (exempelvis "regerandekomplex" vilket förekommer i citatet ovan). Vi väljer dock att använda oss av governmentality i dess engelska form då vi anser att denna form är mer precis och tydligare än alternativerna. I de fall vi refererar till en suverän avses den suveräna makten, inte nödvändigtvis likställd med staten.

I teorin om governmentality utgår Foucault från utvecklingen i vad han benämner som "västerlandet" (2010: 115). Som historisk kontext framhåller Foucault den process då den medeltida rättsstaten ersattes av den administrativa staten under 1400- och 1500-talen. Regeringsstaten definierades inte längre i första hand av sitt territorium utan av sin population. Fokus flyttades från *yta* till

massa (Foucault 2010: 116). Bacchi menar att governmentality utifrån Foucaults tankar kan delas in i två riktningar, en mer allmän och en specifik sådan (2009: 26).

Governmentality kan i mer allmänna ordalag sägas syfta på det sätt vi tänker kring regerande av andra och av oss själva. Foucault talar om "the conduct of conducts", regerandet av beteenden. Vi regeras genom vad Foucault kallar för olika rationaliteter eller mentaliteter. Regerandet är rationellt i den meningen att det sker på ett mer eller mindre systematiskt sätt. Med mentalitet menas att det existerar ett kollektivt tänkande som består i att människor tillsammans skapar och upprätthåller en idé (Dean 2010: 24). Den eller de som styr oss är inte en enhetlig aktör utan regerandet utgår från många aktörer parallellt och sker på många plan samtidigt, ett dynamiskt och flerdimensionellt skeende. Exempelvis kan det handla om regerande på individnivå då kroppen är det som kontrolleras utifrån en viss diskursiv mentalitet (Dean 2010: 20). Genom att kontrollera kroppens utseende eller beteende styr den aktuella normen individens existens. Regerandet av dessa idéer, som ses som naturliga och sanna, skapar en sanning – resultatet blir en självuppfyllande profetia (Dean 2010: 27). En strategi för att analysera och förstå olika mentaliteter och rationaliteter är att titta på hur normen omsätts i praktiken genom politiska program eller i handling (Dean 2010: 27).

Mer specifikt kopplas governmentality till hur den suveräna makten regerar genom att fokusera på populationen. Foucault beskriver suveränen över ett territorium i egenskap av "arkitekten för ett disciplinerat rum" (2010: 47). Populationsökningen under 1700-talet innebar dock att fokus flyttades från kontroll av territorier till disponering av population (Bacchi 2009: 156). Suveränen utövar sin makt genom att strukturera rummet och territoriet, numera inte främst genom att upprätta gränser utan i första hand genom att säkerställa cirkulation av människor och ting (Foucault 2010: 114). Vi tolkar i detta sammanhang cirkulation som rörlighet och kommer fortsättningsvis att använda oss av rörlighet i de fall som Foucault talar om cirkulation. Framväxten av samhällsekonomin skedde samtidigt som populationen blev fokus för regerandet (Bacchi 2009: 27). Enligt Foucault är regerande, befolkning och ekonomi starkt sammanlänkade rörelser (2010: 114). Populationen framträder som en naturligt given enhet och den politiska ekonomin som en "specifik verklighetsdomän", alltså att den är en autonom aktör med egenintressen. Genom regerande blir populationen forum för interventioner som tar sin utgångspunkt i vetenskapen om den politiska ekonomin. Sambanden mellan regerande, befolkning och politisk ekonomi består i modern tid (*ibid.*).

2.1.1 Foucauldiansk förståelse av makt

WPR-metoden utgår från Foucaults definition av makt i dess förståelse av maktbegreppet (Bacchi 2009: 37). Utifrån denna definition går det att förstå makt på två sätt, dels som en relationell företeelse – det vill säga något som uppstår mellan individer – dels som en aktivitet. Förståelsen av makt som relationell är dock nödvändig för att förstå makt även som aktivitet (Hörnqvist 2010: 2). I

denna uppsats fokuserar vi på den senare förståelsen då den är applicerbar på en makronivå i samhället.

Enkelt uttryckt menar Foucault att makt inte är någonting som en individ kan besitta per definition. Det är inte möjligt att *inneha* makt, det handlar snarare om att *utöva* makt. På så sätt flyttas fokus från individen till strukturer och positioner som innebär möjlighet att bruka makt (Bergstöm & Boréus 2005: 14). Med den förståelsen blir det intressant att lyfta blicken från de som har maktpositioner till att undersöka hur makten operationaliseras, exempelvis genom strukturer och lagar (Bacchi 2009: 38). En aspekt som är essentiell för Foucaults maktförståelse är att makt inte bör tolkas som endimensionellt negativ i bemärkelsen att makt endast verkar för att bestämma ramarna för det vi *inte* får göra (Bacchi 2009: 37-38). Tvärtom menar Foucault att det är makt som formar vilka vi är och hur vi får bete oss; makt utövas i en positiv mening (*ibid.*). I och med att det är i diskursen som dessa normer (re)produceras består diskursen av makt. Meningsskapande processer är makthandlingar.

2.1.2 Liberala idéer om frihet

Enligt Foucault är liberalismen en frihetsideologi som "låter folk göra som de vill och saker äga rum" (2010: 65). Den ontologiska utgångspunkten för detta resonemang är att politiken i allmänhet grundar sig på synen på verkligheten som fysisk och som den naturliga ordningen. Foucault menar att en fundamental tanke inom liberalismen är att låta verkligheten ha sin gång utifrån "de lagar, principer och mekanismer som själva hör till denna verklighet" (*ibid.*). Enligt Foucault innebär den liberala synen på frihet möjligheten till rörelse och förflyttning (2010: 66).

Friheten är både en ideologi och en regeringsteknik som är sammankopplad med vad Foucault kallar för säkerhetssystemet – en regeringsrationalitet synonym med liberalismen (Foucault 2010: 29). Säkerhetssystemet har inrättats för att säkerställa fortgången av populationens och ekonomins naturliga processer (Foucault 2010: 313). Systemet upprätthålls genom, och skyddas av, säkerhetsteknologier, exempelvis i form av lagstiftning, statistik, övervakning, diagnostisering m.m. (Foucault 2010: 29). Sammantaget kan säkerhetssystemets roll sägas vara att stärka suveränens makt i positiv bemärkelse. Den motsatta funktionen kan i den meningen sägas fyllas av polisen. Foucault menar att polisens roll i det moderna samhället är strikt repressiv och består i att förebygga oordning och olagligheter (2010: 314).

Foucault menar att inom liberalismen ses frihet som en förutsättning för säkerhet. Ett lyckosamt regerande likställs med säkerhet (Dean 2010: 138). För att regerande ska "lyckas" krävs att de regerade individernas friheter som ekonomiska subjekt, det vill säga i besittning av egendom, respekteras. Ekonomins och populationens naturliga processer bör inte störas (Dean 2010: 139).

Sambandet mellan frihet och säkerhet präglas av växelverkan. Strävan efter säkerhet medför att vissa individers och grupper handlar (utövande av

friheter) regleras och styrs för att passa inom ramen för vad som anses lämpligt i ett disciplinärt och ansvarsmässigt avseende. Samtidigt är denna reglering en förutsättning för ett välmående samhälle som i sin tur är beroende av att ekonomins och populationens naturliga processer inte störs (*ibid.*).

Utöver säkerhetssystemet existerar det juridisk-rättsliga systemet och det disciplinära systemet vilka båda sträcker sig längre tillbaka i tiden än säkerhetssystemets (Foucault 2010: 27). Istället för att se de tre systemen som isolerade från varandra i tid och rum menar Foucault att det juridisk-rättsligas och disciplinens system har inkorporerats i säkerhetssystemet (2010: 29). Det juridisk-rättsliga systemet innebär upprättandet av lagar och fastställandet av påföljande bestraffning. Det disciplinära systemet är inriktat på att hantera den som gjort sig skyldig till en överträdelse genom inrättandet av olika teknologier, exempelvis en polisär teknik i övervakande syfte (Foucault 2010: 27).

Säkerhetssystemet innebär att ett ekonomiskt perspektiv och kostnads kalkylering genomsyrar samtliga system. Foucault menar att det inom ramen för säkerhetssystemet skett en mycket stor ökning av bestraffningsteknologier och disciplinära teknologier (2010: 30). Utifrån säkerhetssystemets ekonomiska perspektiv kan populationen delas in i kategorierna lönsam och icke-lönsam (Dean 2010: 245). Denna uppdelning styr vilka teknologier som används på vilka grupper. Konsekvensen blir att vissa grupper, exempelvis migranter, behandlas genom disciplinära teknologier i högre grad än andra grupper (*ibid.*).

2.2 Poststrukturalistisk teori och metodologi

2.2.1 Diskurs som begrepp

Begreppet diskurs kan förstås som språkets användning, vilket innebär att språket inte ses som en neutral bärare av en given betydelse utan snarare en meningsproducent som skapar mening (Hansen 2011: 170; Wetherell et al 2001: 5). Därigenom är språket med och konstruerar verkligheten snarare än avbildar den. Det är därför inte heller möjligt att särskilja språk och praktik från varandra (Bergström & Boréus 2005: 305, 327). På så sätt är diskurs även nära sammankopplat med identitetsskapande processer. Det är i diskursen som föreställningar om begrepp och individer skapas och reproduceras. Språk är alltså en social aktivitet. Det är av betydande vikt att förstå diskursen inte enbart som skriven text. All form av språkligt användande och socialt samspel räknas som en meningsskapande aktivitet och kan, i likhet med en text, tolkas.

Att använda sig av diskursbegreppet ger i det här sammanhanget möjlighet att förstå andra aktörer än staten som inflytelserika. Genom att undersöka språket som en meningsskapande procedur kan stereotypa föreställningar om exempelvis enskilda aktörer och hur dessa är ordnade i makthierarkier avslöjas (Wetherell et al 2001: 8-9). Enligt den poststrukturalistiska tankegången är skapade strukturer instabila och föränderliga, vilket beror på att de ständigt (re)produceras (Bacchi

2009:19; Hansen 2011:170-1). Det betyder dock inte att de är enkla att förändra eller på något sätt okomplicerade.

2.2.2 Att problematisera policy – ”rethinking policy”

Med utgångspunkt i det ovan förda resonemanget om diskurs kan policyer beskrivas som en form av meningsskapande genom språkanvändning (Bacchi 2009: 7). Att problematisera en policy innebär att policybegreppet i sig blir fokus för en undersökning (Bacchi 2009: ix). Enligt Bacchi bör policyer ses som kulturella produkter påverkade av den kontext de skapats i (*ibid.*). Den traditionella synen på policy innebär att en policy ses som underlag för handling, som en lösning på ett problem, och därmed något positivt. Att det finns ett problem som kräver en lösning förmedlas underförstått genom skapandet av en policy (Bacchi 2009: x). Det problem som policyn ska lösa presenteras dock sällan explicit (Bacchi 2009: ix).

Inom ramen för poststrukturalistisk teori flyttas fokus från policy som problemlösning till policyskapandet som en problematiserande aktivitet. Problem skapas genom upprättandet av en policy (Bacchi 2009: xi). Därigenom riktas ljuset mot policyns underförstådda problem och problematiseringar. Utformningen och artikulerandet av problemet är det som skapar problemets premisser (Bacchi 2009: x). Utifrån synen på policyer som problematiseringar blir slutsatsen att vi regleras genom problematiseringar i form av officiella policyer (Bacchi 2009: 263).

I egenskap av problematiserande process innebär policyskapandet per automatik ett förenklande och reducerande av komplexitet. Genom att identifiera och kategorisera en företeelse som en viss sorts problem utelämnas en rad faktorer (Bacchi 2009: xii). Det är därför av yttersta vikt att titta närmare på policyns problemrepresentation snarare än policyn i sig (*ibid.*). Denna förenkling innebär dock inte att policyer bör ses som enhetliga. En policy innehåller inte sällan flera problemrepresentationer parallellt som hamnar i konflikt eller till och med motsäger varandra. I detta avseende kan undersökning av problemrepresentation i policyer vara en utmanande uppgift (Bacchi 2009: 4).

2.2.3 WPR som metod

Bacchi beskriver hur metoden WPR vilar på tre ställningstaganden:

“Människor styrs och regleras genom problematiserande processer. Människor bör därför studera just problematiserandet snarare än “problemet” i sig. Vi måste rannsaka problematiserandet genom att granska premisserna och effekterna av problemrepresentationen de bygger på.”

(2009: 25)

Metoden är alltså en motkraft mot den klassiska forskningen där det centrala är att hitta lösningar på ett specifikt problem. Fokus ligger istället på att förstå formuleringen av problemet som föreslås lösas (Bacchi 2009: xvi). WPR föreslår därmed ett bakvänt tillvägagångssätt som tar sin början i problemet i sig, problemets uppkomst och existens. Genom att analysera vad ett problem representeras att vara, riktas blicken mot vem det är som har tolkningsföreträde i problemskapandet. Makt kan på så vis härledas till de som har rätt att bestämma vad ett problem är (*ibid.*).

Utgångspunkten att det är genom problematiserande aktiviteter som regerande sker, skapar förståelsen att problem inte är något som existerar i en oberoende verklighet utan att det istället är något som konstrueras och upprätthålls. Ett sätt att vidmakthålla tolkningsföreträdet och normalisera en föreställning är att föra in den i en struktur – ett policydokument.

WPR-metoden består närmare bestämt av sex av Bacchi formulerade frågor som ska appliceras på en specifik policy. I sin helhet lyder de som följer:

“What is the [problem] represented to be?

1. What’s the [problem] represented to be in a specific policy?
2. What presupposition or assumptions underlie the representation of the [problem]?
3. How has this representation of the [problem] come about?
4. What is left unproblematic in this [problem] representation? Where are the silences? Can the [problem] be thought about differently?
5. What effects are produced by this representation of the [problem]?
6. How/where has this representation of the [problem] been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?”

(Bacchi 2009: 2)

Vi har valt att göra en egen översättning från originalspråket engelska till svenska. Beslutet fattar vi med tanke på att uppsatsens skrivs på svenska och att det är dokument skrivna på svenska som kommer att analyseras. Det blir helt enkelt lättare för läsaren att följa analysen genom att frågorna översätts till svenska. Som en följd av detta beslut vill vi även klargöra att vi är medvetna om vår påverkan vid formuleringen av frågorna. Eftersom vi anser att översättningsprocessen inte skiljer sig nämnvärt från den tolkande process som sker vid all sorts konsumtion av budskap, exempelvis vid läsning av eller lyssnande på text, bör detta enligt vår mening dock inte ses som ett hinder.

Som en del av undersökningens avgränsning har vi valt att modifiera uppsättningen frågor genom att utesluta nummer tre och sex. Dessa två frågor kräver en vidgad undersökning av diskursens och representationens historiska tillkomst samt av vilken påverkan problemrepresentationen fått utanför policyns

gränser. Vi bedömer det svårt att göra en god analys av detta med tanke på uppsatsens begränsade omfång. Den nya uppsättningen frågor lyder som följer:

1. Vad representeras [problemet] som i en specifik policy?
2. Vilka förutsättningar eller antaganden ligger till grund för representationen av [problemet]?
3. Vad lämnas oproblematiserat i problemrepresentationen? Var finns tystnaderna? Kan [problemet] förstås annorlunda?
4. Vilka effekter skapas genom problemrepresentationen?

2.2.4 Val av material och avgränsningar

Vi har valt att i denna uppsats undersöka Stockholmsprogrammet som antogs av Europeiska rådet under det svenska ordförandeskapet 2009 (Europeiska rådet 1). Stockholmsprogrammet fungerar som EU:s arbetsprogram för rättsliga och inrikes frågor för åren 2010-2014 och har omsatts i en handlingsplan av EU-kommissionen. I programmet identifierar Europeiska rådet vilka arbetsområden inom unionen som bör prioriteras och uppmanar andra unionsinstitutioner, exempelvis kommissionen och Europeiska unionens råd (informellt ministerrådet), att utveckla arbetet inom de prioriterade områdena (Stockholmsprogrammet).

Stockholmsprogrammet är intressant som material för oss av flera anledningar. Vi bedömer Stockholmsprogrammet som ett betydelsefullt policydokument då det fastställer prioriteringar för EU:s rättsliga och inrikes politik (Europa 2). Stockholmsprogrammet grundar sig på Tammerfors- och Haagprogrammen som bland annat resulterat i att gränskontroller inom Schengenområdet avvecklats och en ökad samordning av bevakning av yttre gränser (Stockholmsprogrammet). Det finns dock anledning att inte dra några förhastade slutsatser om programmets betydelse och dess faktiska konsekvenser, inte minst då Lissabonfördraget innebar en förändring rörande beslutsfattande inom unionen (Hix & Høyland 2011: 30).

Stockholmsprogrammet är även ett lämpligt material att analysera utifrån vår valda metod. Det omfattar flera policyområden inom ramen för "ett område av rättvisa, frihet och säkerhet" (Stockholmsprogrammet) och inte enbart det fokus vi valt för uppsatsen, det vill säga EU:s migrationsspolicy. Enligt Bacchi är detta en fördel eftersom en policy är förbunden med andra policyer som därför även de är av visst intresse (2009: 54).

3 Analys

I detta kapitel presenteras själva analysen. Inledningsvis redogör vi för det praktiska genomförandet och för en kort diskussion förs om begreppet migration. Därefter behandlas metodens fyra frågor i tur och ordning.

Vi har läst Stockholmsprogrammet i sin helhet. Därefter har vi närläst texten med de fyra frågorna i åtanke.

Vad menar vi med migration?

Vi vill kort redovisa vår tolkning av de mest centrala begrepp som används i analysen.

Migration är ”det begrepp som beskriver hur en individ på något sätt flyttar, rör sig främst mellan nationer eller regioner” (Nationalencyklopedin 1). Vi använder oss av begreppet migration för att beskriva hur individer på ett eller annat sätt rör sig geografiskt. Dessa individer är alltså benämnda som migranter. Vi använder oss av migrant genom hela uppsatsen och begreppet ser vi som ett paraplybegrepp där flera grenar räknas in: legal respektive illegal immigrant samt asylsökande. EU:s definition av illegal migrant lyder:

“A person who comes to the EU without the correct visa or permit or who overstays after the expiry of his visa. He may be seeking asylum, but he may simply be coming to find a job or stay with his family.”

(Europaparlamentet 1)

Asylsökande är den som:

”själv söker sig till ett land och där uppger sig vara i behov av skydd (asyl), men som ännu inte fått sin ansökan avgjord. I de flesta europeiska länder har asylsökande rätt att stanna i avvaktan på att skyddsbehovet prövas.”

(Nationalencyklopedin 3)

3.1 Vad representeras migration som i Stockholmsprogrammet?

Den första frågan som presenteras i WPR handlar om förtydligande, vad rubriceras problemet i fråga egentligen som? Genom att konstatera inom vilket område policyn är förlagd kan vi dra slutsatser om vilket sorts problem migration anses vara.

Stockholmsprogrammet ligger som tidigare avhandlat inom EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa, det är i sig mycket talande för vad migration representeras att vara i stort. Det bli snabbt tydligt att migration representeras väldigt olika i olika sammanhang. Det görs distinkta skillnader på positiv och negativ migration:

“Europeiska rådet understryker behovet av att det tas ytterligare steg för att maximera migrationens positiva, och minimera dess negativa, effekter på utvecklingen i enlighet med den övergripande strategin för migration.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 29)

Migration är tydligt kopplat till EU-medborgarnas frihet att röra sig mellan andra medlemsstater. Det görs tydligt under rubriken ”Fullt utövande av rätten till frihet” där ”[r]ätten till fri rörlighet för medborgarna inom unionen är en av de grundprinciper på vilka unionen bygger och en av EU-medborgarskapets grundprinciper” deklarerar (Stockholmsprogrammet 2010: 8). I enlighet med Foucaults tolkning av liberala frihetsidéer som synonyma med rörlighet utgör alla sorters hinder, exempelvis i form av inre gränskontroller, ett hot mot friheten. Migration framställs således som en grundläggande rättighet för människor samt ett centralt ämne för EU. Ett *frihetsproblem* har skapats.

Migration, främst immigration, associeras med vissa kriminella handlingar exempelvis människohandel och organiserad brottslighet (Stockholmsprogrammet 2010: 21-26). Ökad (im)migration representeras som ett hot mot EU – alltså ett *säkerhetsproblem*. Detta resonemang går även att förankra i teorin om hur regeringens syfte är att säkerställa populationens och ekonomins fortskridande. Ett samhälle med ekonomisk och social otrygghet till följd av kriminalitet skulle innebära ett misslyckande för den suveräna makten. Vidare manifesteras migration som ett säkerhetsproblem i de disciplinära teknologier som skapats i samband med migration, exempelvis FRONTEX och Eurodac.

Migration representeras även som en lojalitetsproblematik mellan EU-medlemmar. Ökad (im)migration kräver en ökad solidaritet staterna emellan, det blir helt enkelt en fråga kring rättvisa. Detta gäller särskilt migrationsformen flykt. Solidariteten består i att rättvist dela på ansvarsbördan för personer som söker asyl. Migration representeras alltså som ett *rättviseproblem*. Vi tolkar bördan som en ekonomisk sådan, inte minst eftersom de lösningar på problematiken som presenterats varit av just ekonomisk art.

"Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen att undersöka möjligheterna (...) — att på ett mer effektivt sätt utnyttja befintliga unionssystem för finansiering i syfte att förstärka den interna solidariteten."

(Stockholmsprogrammet 2010: 32)

Denna tolkning bekräftas även utifrån vårt teoretiska ramverk som påvisar hur ekonomiska perspektiv och kostnadskalkylering genomsyrar alla aspekter av säkerhetssystemet.

Sammanfattningsvis finner vi tre problemrepresentationer av migration i Stockholmsprogrammet: ett frihetsproblem, ett säkerhetsproblem och ett rättviseproblem.

3.2 Vilka förutsättningar och/eller antaganden ligger till grund för representationen av migration i Stockholmsprogrammet?

Den andra frågan syftar till att identifiera underliggande logik som möjliggör problemrepresentationen. Med hjälp av det teoretiska ramverk som tidigare presenterats har vi valt att tolka dessa logiker som *governmentalities*. För att kunna identifiera grundläggande *governmentalities* lyfter Bacchi fram dikotomier, nyckelkoncept och kategorier som relevanta diskursiva element (2009: 7 ff.). Därför har vi valt att strukturera vår text efter samma princip.

En dikotomi beskriver hur vi definierar och ordnar olika begrepp, kategorier och fenomen genom att polarisera dem mot någonting annat. Genom att kontrastera och särskilja två begrepp skapas ett motsatsförhållande mellan de två och det ena definieras utifrån vad den *inte* är – exempelvis medborgare/icke-medborgare. Dessutom skapar en dikotomi ett maktförhållande då de två polerna ordnas hierarkiskt (Bacchi 2009: 7).

EU benämner de stater som inte är medlemmar i unionen som tredjeländer och dess medborgare som tredjelandsmedborgare (IATE 1). Vi finner att tredjelandsmedborgaren kontrasteras mot unionsmedborgaren, en dikotomi har skapats. I detta maktförhållande är unionsmedborgaren överordnad och tredjelandsmedborgaren definieras utifrån något den inte innehar: ett unionsmedborgarskap. Utifrån vår teoretiska ståndpunkt har denna dikotomi en ekonomisk aspekt, det finns en grov indelning *börda/resurs*.

I egenskap av ekonomiskt subjekt ses unionsmedborgaren inte som en belastning för suveränen och blir därför inte heller ifrågasatt. Denne är på grund av unionsmedborgarskapet en given bärare av fullständiga rättigheter. Tredjelandsmedborgarens rättigheter villkoras av dikotomin *börda/resurs* som regleras av EU.

Migration är som exemplifierat inte nödvändigtvis någonting negativt, men det är tydligt att det är EU som bestämmer vem som är lönsam med hjälp av

maktteknologier. Vi identifierar därför en dikotomi bestående av *migration som hot/migration som möjlighet*.

”Europeiska rådet inser att ökad rörlighet för personer medför både möjligheter och utmaningar, och framhåller att migration kan vara till fördel för alla berörda parter om den hanteras väl. Mot bakgrund av de betydande demografiska utmaningar unionen kommer att stå inför i framtiden med en ökad efterfrågan på arbetskraft, inser Europeiska rådet likaledes att en flexibel invandringspolitik kommer att utgöra ett viktigt bidrag till unionens ekonomiska utveckling och resultat på längre sikt.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 27).

Det liberala projektet bygger till stor del på att ekonomin har en av naturen given process och därmed blir allt som kan störa processens flöde ett hot. Ett sådant störningsmoment är exempelvis om en population skulle öka drastiskt till antal. Då skulle det ekonomiska tillståndet rubbas på ett eller annat sätt. Det finns därför ett intresse att kontrollera storleken på populationen i en stat. Enligt den logiken räknas varje medborgare som en enhet i en kostnadskalkyl. Migranternas resurser, exempelvis i form av utbildning, styr om denne blir betraktad som en ekonomisk förlust eller som en tillgång för unionen. Migranten förstås som en möjlighet för utveckling och andra positiva värden.

”Europeiska rådet inser att arbetskraftsinvandring kan bidra till ökad konkurrenskraft och ekonomisk vitalitet. I detta avseende anser Europeiska rådet att unionen bör uppmuntra inrättandet av flexibla system för inresa som svarar mot medlemsstaternas prioriteringar, behov och medlemsstaternas beslut om antal och mängder och möjliggörandet för migranterna att fullt ut utnyttja sina färdigheter och sin kompetens. För att underlätta bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bör en samstämmig invandringspolitik samt bättre integrationsbedömningar av de färdigheter som krävs på de europeiska arbetsmarknaderna genomföras.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 29)

Samtidigt är bilden av migration som en risk och bärare av negativa värden ständigt närvarande.

”Effektiv solidaritet med medlemsstater som står under särskilt tryck bör främjas.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 32)

Dessa två utdrag belyser även de stora skillnaderna vi finner genomgående i artikulerandet av de två problemrepresentationerna. I de fall migration skildras i positiva ordalag är det mycket explicit och utförligt uttryckt. De negativa problemrepresentationerna förmedlas däremot mer kortfattat och luddigt.

EU:s migrationssystem bygger på en tydlig kategorisering av migration och migranter. Vi tolkar kategoriserandet som ytterligare en regerandeteknologi som syftar till att reglera populationen och i förlängningen ekonomin. För att bli placerad i en kategori krävs det att en individ uppfyller vissa variabler. Återigen är

det EU som har makten att definiera dels vilka variablerna är, dels huruvida de uppfylls eller inte.

Kategoriseringen styr vilken sorts teknologi som bör tillämpas i nästa steg/dimension. Exempelvis blir en illegal immigrant föremål för disciplinära teknologier i högre grad än den som är legal, bland annat genom att utstå risken att bli satt i förvar.

3.3 Vad lämnas oproblematiskt i problemrepresentationen av migration i Stockholmsprogrammet? Var finns tystnaderna?

Syftet med WPRs tredje fråga är att granska och reflektera över det som tystas i problematiseringen (Bacchi 2009: 13). Genom att identifiera vad som utelämnas ges vi ytterligare ett kritiskt perspektiv att förstå problemrepresentationen utifrån.

Under rubriken "Proaktiv politik för migranter och deras rättigheter" tydliggörs åtskiljandet och olikbehandlandet av legala och illegala invandrare:

"Unionen måste säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium."

(Stockholmsprogrammet 2010: 30)

Vi tolkar det som en underförstådd idé om att den olagliga migranten inte har några rättigheter att bejaka.

Vidare förkunnas att Stockholmsprogrammet baseras på Genèvekonventionen, i vilken flyktingars rättigheter fastslås (Stockholmsprogrammet 2010: 32). Trots den förankringen förstår vi problematiseringen som ett tecken på det tolkningsföreträde EU tar sig. Att EU är den aktör som definierar vem som faktiskt är flykting, och därför har vissa rättigheter, tydliggör det maktförhållande som EU upprätthåller. I denna struktur är EU den ständigt överordnade och tredjelandsmedborgaren, i synnerhet den "olagliga", den underordnade. Vi menar att EU genom detta maktutövande dikterar vem som har rätt till fri rörlighet. Vi tolkar det som ett undantagstillstånd från den liberala frihetsprincipen. Förståelsen av ekonomin och dess position inom det liberala projektet EU lämnas oemotsagd genom att vara en oredovisad självklarhet.

Frågan om ansvar behandlas främst utifrån ett juridiskrättsligt perspektiv och exempelvis moraliska aspekter (mänskliga rättigheter osv.) utelämnas till stor del i problematiseringen av migration.

3.3.1 Kan migration förstås annorlunda?

Den liberala förståelsen av ekonomin som en av naturen given process, genomsyrar och påverkar problemrepresentationen av migration i en viss riktning. Därför menar vi att ett sätt att förstå problemet annorlunda vore att revidera synen på ekonomins betydelse. En sådan förändring hävdar vi förutsätter ett annat ideologiskt tankesätt, i vilket ekonomin inte tillskrivs samma centrala roll. Så länge de liberala grundprinciperna, som vi har identifierat med hjälp av Foucaults tankar, ligger till grund för politiken kan inte problemet förstås annorlunda.

Inte heller kategoriseringen av migrationsformer blir föremål för ifrågasättande. Vi anser att problemet hade kunnat förstås annorlunda om andra aktörer och eller värden styr definitionen av kategorierna.

I problemrepresentationen av migration ingår att EU refererar till mänskliga rättigheter som ett sätt att legitimera existerande migrationspolicy. Mänskliga rättigheter som perspektiv framställs som något som kan läggas till för att stärka migrationssystemet.

“Europeiska rådet påkallar upprättandet av en handlingsplan för mänskliga rättigheter för att främja dess värderingar i de yttre åtgärderna inom området frihet, säkerhet och rättvisa.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 34)

Vi menar att problemet hade kunnats förstås annorlunda genom att mänskliga rättigheter varit själva utgångspunkten för konstruktionen och upprättandet av EU:s rättsliga system.

3.4 Vilka effekter skapas genom problemrepresentationen av migration i Stockholmsprogrammet?

Den sista frågan som WPR ställer handlar om att fokusera på vilka konsekvenser problemrepresentationen av migration får (Bacchi 2009: 15 *ff.*). Vår utgångspunkt för att besvara denna fråga är att tänkta effekter inte är detsamma som spekulationer. Vi avser därför att öka förståelsen för hur problemrepresentationen av migration får vissa följder inom olika områden.

Vi tror inte att det finns några direkta effekter som kan tänkas förändra bilden av vare sig migranten eller migration som fenomen, däremot menar vi att de redan existerande maktförhållandena och normerna befasts samt konsolideras ytterligare, dels i den politiska sfären, dels i allmänhetens uppfattning. På så sätt reproduceras maktrelationen och blir ”sanningen”. I och med att (im)migranten ständigt representeras som en börda förblir denne den problematiska parten även utanför Stockholmsprogrammet. När detta maktförhållande blir ”verkligheten” är

det sannolikt att exempelvis politiker fortsätter att fatta beslut efter denna förståelse av migration.

Vi har i analysens tidigare delar identifierat (im)migranten som underlägsen EU. Därför kan vi konstatera att är (im)migranten sannolikt missgynnas av denna problemrepresentation. Det finns dock undantag:

”Tillträdet till Europa för affärsmän, turister, studenter, forskare, arbetstagare, personer i behov av internationellt skydd och andra som har ett legitimt intresse av att få tillträde till unionens territorium måste göras mer effektivt och ändamålsenligt.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 5)

Detta menar vi är en effekt av de tidigare identifierade dikotomierna börda/resurs och migration som hot/migration som möjlighet. Vi ser även en koppling mellan att migration i stor utsträckning representeras som ett säkerhetsproblem och förstärkning av EU:s yttre gränser.

”Europeiska rådet efterlyser en vidareutveckling av den integrerade gränsförvaltningen, inklusive en förstärkning av Frontex roll så att dess kapacitet att mer effektivt reagera på förändrade migrationsströmmar ökar.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 26)

På ett övergripande plan ser vi upprättandet av en gemensam migrationspolitik inom EU i sig som en effekt av hur migration representeras som problem. Den specifika problemrepresentationen av migration i Stockholmsprogrammet menar vi bekräftar behovet av ett enhetligt system.

”Europeiska rådet efterlyser utvecklingen av en heltäckande och hållbar unionspolitik för migration och asyl, som i en anda av solidaritet på ett relevant och proaktivt sätt kan hantera förändringar i migrationsströmmarna och hantera situationer liknande den som för närvarande råder vid de södra yttre gränserna.”

(Stockholmsprogrammet 2010: 28)

4 Slutsatser och avslutande reflektioner

I det sista kapitlet sammanför vi de fyra analysfrågorna och det teoretiska ramverket med varandra i en sammanfattande diskussion, vilken sedan leder fram till de explicit formulerade slutsatserna som avslutar uppsatsen.

4.1 Sammanfattande diskussion

Syftet med undersökningen är att öka förståelsen för policyn som en problematiserande aktivitet. Vi har visat hur EU:s migrationspolicy i Stockholmsprogrammet rymmer problemrepresentationer i form av maktordningar som färgar politikens ytterligare utformning.

Stockholmsprogrammet är ett exempel på maktutövande och på hur makt operationaliseras. Migrantens underordningen sker gentemot EU som system, inte i första hand på individnivå gentemot unionsmedborgare (Bacchi 2009: 38). I samband med (im)migration ligger tyngdpunkten på utövande av negativ makt genom fokus på gränskontroll och bevakning genom disciplinära teknologier.

Människor regleras genom idén om ekonomins betydelse för populationen. Migrationspolicyns utformning och innehåll styrs av ekonomiska värderingar. Europeiska rådet poängterar i Stockholmsprogrammet att den demografiska utvecklingen i unionen kommer att göra vissa former av (im)migration nödvändig, exempelvis i form av arbetskraftsinvandring. Migration ses i detta sammanhang som en nödvändighet ur ett ekonomiskt perspektiv för att säkerställa att ursprungspopulationens behov tillgodoses. I övrigt representeras (im)migrationen i negativa ordalag som en ekonomisk börda.

Genom Stockholmsprogrammet bekräftas att makt inte enbart är negativ i den mening att den talar om vad individer inte får göra – den utövas även i positiv mening genom att sanktionera vissa beteenden. Exempelvis signalerar EU att en utbildad tredjelandsmedborgare som följer EU:s regelverk kan ges tillträde till EU. Denna värdering menar vi är en del av regerandet av det kollektiva tänkandet. EU reglerar genom en rationalitet som bland annat betraktar utbildning som ett legitimt skäl att få tillträde till EU. Regerandet avser i första hand inte territoriet utan fokuserar på populationen (Foucault 2010: 116). Kontrollen över territoriet och upprätthållandet av gränserna sker i syfte att säkerställa populationen (Foucault 2010: 114).

Enligt Foucault är frihet och i förlängningen rörlighet en förutsättning för säkerhet ur ett liberalt perspektiv (Dean 2010: 138-139). Friheten omfattar

ekonomiska subjekt. Genom vår granskning av problemrepresentationerna i Stockholmsprogrammet framgår det att migranten i de flesta fall inte ses som ekonomiska subjekt utan som hot mot populationen. Om vi utgår från sambandet mellan frihet och säkerhet kan vi konstatera att säkerhet i fallet med migration värderas högre än frihet. Strävan efter säkerhet medför i detta sammanhang att gruppen migranternas friheter begränsas (Dean 2010: 139).

4.2 Slutsatser

Vad representeras problemet migration att vara i EU:s policyarbete?

Migration representeras på olika sätt i Stockholmsprogrammet. Vi har identifierat tre huvudindelningar: migration som ett frihetsproblem, rättviseproblem och säkerhetsproblem.

Vi har funnit att migration representeras både som en börda och som en resurs, beroende på vilken form av migration det är fråga om. Representationen av migration som en börda kopplas till illegal immigration och asylsökande. Migration representeras även som ett säkerhetshot där det främst är EU som enhetlig aktör som hotas.

Hur kan vi förstå vilken påverkan denna problemrepresentation har i EU:s övergripande arbete med migration?

Problemrepresentationerna av migration reproducerar och cementerar existerande maktförhållanden. Därigenom reproduceras och cementeras även en specifik "verklighet" som ligger till grund för det kollektiva tänkandet vilket gör en förändring i diskursen mindre trolig.

5 Referenser

Bacchi, Carol Lee (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Dean, Mitchell (2010). *Governmentality: power and rule in modern society*. 2. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

EU-fördraget (Treaty on European Union): Article 3(2), TEU, 12008M003

Europa 1 [Elektronisk]: Europa Press Releases RAPID
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1247&format=HTML&aged=0&language=SW&guiLanguage=en>

Europa 2 [Elektronisk]: Sammanfattning av EU-lagstiftningen; Stockholmsprogrammet
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_sv.htm

Europaparlamentet 1 [Elektronisk]:
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.12.3.pdf

Europaparlamentet 2 [Elektronisk]:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616IPR31785+0+DOC+XML+V0//SV>, hämtad 2010-12-14

Europeiska rådet 1 [Elektronisk]:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/09/st17/st17024.sv09.pdf>

Foucault, Michel (2010). *Säkerhet, territorium, befolkning: Collège de France 1977-1978*. Stockholm: Tankekraft

Hansen, Lene (2006). *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. London: Routledge

Hansen, Lene "Post structuralism" i Baylis, John, Smith, Steve & Owens, Patricia (red.) (2011). *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press

Hix, Simon & Høyland, Bjørn. (2011). *The political system of the European Union*. 3. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Huysmans, Jef (2006). *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge

Hörnqvist, Magnus (2010). *Risk, power and the state: after Foucault*. London: Routledge

IATE 1 [Elektronisk]: <http://iate.europa.eu/iatediff/SearchByQueryEdit.do>, hämtad 2011-12-14

Lavenex, Sandra, 2007. "Shiftning Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration" i Guiraudon, Virginie & Lahav, Gallya (red.) (2007). *Immigration policy in Europe: the politics of control*. London: Routledge

Migrationsverket 1 [Elektronisk]: <http://www.migrationsverket.se/info/217.html>, hämtad 2011-12-14

Migrationsverket 2 [Elektronisk]: <http://www.migrationsverket.se/info/444.html>, hämtad 2011-12-14

Nationalencyklopedin 1 (migration) [Elektronisk]: <http://www.ne.se/ludwig.lub.lu.se/lang/migration/255707>, Nationalencyklopedin, hämtad 2011-12-13

Nationalencyklopedin 2 (policy) [Elektronisk]: <http://www.ne.se/ludwig.lub.lu.se/kort/policy>, hämtad 2011-12-13

Nationalencyklopedin 3 (asylsökande) [Elektronisk]: <http://www.ne.se/lang/asylsökande/119802>, Nationalencyklopedin, hämtad 2011-12-14

Regeringen 1 [Elektronisk]: <http://www.regeringen.se/sb/d/2475/a/15458>, hämtad 2011-12-14

Socialstyrelsen 1 [Elektronisk]: publikation om papperslösa 2010 http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/2010-3-11/Documents/2010-3-11_Kap_8_Papperslosa.pdf

Stockholmsprogrammet 2010: Europeiska unionens officiella tidning <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:sv:PDF>

Wetherell, Margaret, Taylor, Stephanie & Yates, Simeon J. (red.) (2001). *Discourse as data: a guide for analysis*. London: Sage, in association with the Open University