

Europa börjar bygga murar, och sitter bakom dem och kurar

*En diskursanalys av EUs säkerhetsisering av migration under
åren 2015 till 2017*



Agnes Bolling
Julia Sundin

Abstract

Denna uppsats tar avstamp i teorin om säkerhetsisering för att, genom en kvalitativ diskursanalys, utreda hur säkerhetsiseringen av migration inom EU tagit uttryck i och med flyktingkrisen 2015. Studien syftar till att undersöka hur en säkerhetsisering inte upphör utan snarare lever kvar och förnyas när frågan, i detta fall migration, blir fokus på dagordningen igen.

Vi har påvisat att en säkerhetsisering av frågan är starkt närvarande och har gradvis stegrat sedan 2015 tills idag. Skillnaden i diskursen, baserat på den tidigare forskning vi använt oss av, visar att tidsperioden 2015–2017 har märkbara svängningar i retoriken som förts. Vi har även urskiljt en ökning av säkerhetsiseringsgraden av frågan i takt med att migrationen minskat, något som kan vara ett framtida forskningsområde.

Nyckelord

Säkerhetsisering, Migration, EU, Schengen, Bibehållande av säkerhetsisering.

Antal ord

9065

1. INLEDNING	4
1.1. FORSKNINGSFRÅGA OCH SYFTE	4
2. BAKGRUND	5
2.1. TIDIGARE FORSKNING	6
3. TEORETISKT RAMVERK	8
3.1 TEORIN OM SÄKERHETISERING	8
3.2 BIBEHÅLLANDET AV SÄKERHETISERING	9
4. METOD, OPERATIONALISERINGAR OCH MATERIAL	10
4.1 METOD	10
4.2. OPERATIONALISERING	11
4.2.1. SÄKERHETISERINGSGRAD	11
4.2.2. PUBLIK	12
4.3. MATERIAL	13
5. ANALYS	16
5.1. "STATE OF THE UNION 2015: TIME FOR HONESTY, UNITY AND SOLIDARITY"	16
5.2. "REMARKS BY PRESIDENT DONALD TUSK AFTER THE MEETING OF THE EU HEADS OF STATE OR GOVERNMENT WITH TURKEY"	21
5.3 "STATE OF THE UNION ADDRESS 2016: TOWARDS A BETTER EUROPE - A EUROPE THAT PROTECTS, EMPOWERS AND DEFENDS"	23
5.4. "MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET OM BEVARANDE OCH STÄRKANDE AV SCHENGEN"	27
6. SLUTSATS	30
7. LITTERATURFÖRTECKNING	32
7.1 DIGITALA KÄLLOR	32
7.2 TRYCKTA KÄLLOR	33
7.3 UTTALANDEN	34

1. Inledning

1.1. Forskningsfråga och syfte

I ljuset av flyktingkrisen 2015 blev migrationspolitik en hjärtefråga hos många i Europa. I centrum hamnade frågan om EU:s yttre gränser och om hur inträde i Europa skulle regleras. För att kontrollera flödet av migranter som tog sig till Europa breddade EU bland annat sitt samarbete med Turkiet, och de överenskomna åtgärderna kom att bli bland de snabbast implementerade handlingsplanerna någonsin inom EU (Europeiska rådets uttalande 144/16). Samtidigt har inre gränskontroller införts på flera håll inom unionen, allt för att motverka den kraftiga migrationen (IP/17/124). Dessa åtgärder syftar till att skydda unionens yttre gränser, och tillsammans med en hårdare politisk retorik gentemot migrationen vittnar de om en stark *säkerhetisering* av migrationen till EU, det vill säga att migrationen uppfattas som ett hot mot säkerheten.

Säkerhetiseringen av migration är inte ett nytt fenomen utan har omskrivits i decennier. Jef Huysman (2000, s. 754) konstaterade redan i början på 2000-talet att EU genom att exempelvis skapa en gemensam migrationspolicy för unionen hade säkerhetiserat frågan. Denna uppsats ämnar därför bidra med att applicera tidigare forskares teorier och slutsatser på dagens situation samt undersöka hur den befintliga säkerhetiseringen stått sig. Kort sagt syftar den till att undersöka hur säkerhetiseringen bestått och utvecklats under migrationskrisen, varför det teoretiska ramverket vi kommer använda oss av dels består av säkerhetiseringsteorin, dels vår egen utveckling av denna. Fokus hamnar därför på ett antal uttalanden och åtgärder EU vidtagit i frågan om migration, och frågorna vi ställer oss lyder därför ”*Hur har den bibehållna säkerhetiseringen av migration inom EU tagit sig uttryck under flyktingkrisen?*” Samt ”*Hur har den förändrats under perioden 2015-2017?*”.

För att avgränsa forskningsområdet kommer treårsperioden 2015–2017 att stå i fokus för att ge en bild av flyktingkrisens förlopp, samt diskursen kring denna.

Avgränsningen i tid ger en avgränsning i material och således en tydligare bild av frågan som ska undersökas. Den centrala aktören i studien är EU, detta baserat på metodvalet som presenteras i kapitel 4.1. Studien fokuserar på de centrala institutionerna inom unionen – Kommissionen, Parlamentet och Europeiska rådet – samt framträdande representativa individer från respektive institution. Dessa analysenheter kommer att kasta ljus över de snabba vändningarna i inställning kring migrationspolitiken inom unionen. Större delen av materialet som presenteras kommer därmed att bestå av uttalanden från ett urval av företrädare för EU:s institutioner.

2. Bakgrund

Alltsedan den arabiska våren och de folkliga uppror som följde har EU kämpat med stora flyktingströmmar från Mellanöstern. År 2015 blev ett rekordår, då ungefär 1,3 miljoner asylsökande anlände till EU (Eurostat, 2018). Detta var en fördubbling mot året innan. Migrationstrycket på EU är fortfarande högt; även 2016 och 2017 anlände totalt cirka två miljoner asylsökande (Ibid). I enlighet med Dublinförordningen ska flyktingar söka asyl i det första medlemsland de kommer till (Europaparlamentet och Rådets förordning 604/2013), vilket ledde till att exempelvis Grekland och Italien i EU:s utkant fick ta emot en oproportionerligt stor andel. Till följd av detta har unionen gjort en omfattande reform av förordningen för att lätta på trycket hos de hårdast drabbade medlemsstaterna (Europaparlamentet, 2017).

I mars 2016 enades Europeiska rådet och Turkiet om hur det avtal som slöts i november 2015 skulle implementeras, och avtalet trädde i kraft. Det var ytterligare ett sätt för EU att försöka stoppa de okontrollerade migrantströmmarna till unionen (Europeiska kommissionen, 2017). EU och Turkiet enades om att alla irreguljära migranter som anländer till Europa via Medelhavet från Turkiet ska skickas tillbaka. Enligt avtalet ska EU även bistå med sammanlagt sex miljarder euro för att kunna hantera återvändandet av de irreguljära flyktingarna (Europeiska rådets uttalande 144/16). Avtalet har fått mycket kritik från flera olika människorättsorganisationer. Bland annat menar Human Rights Watch att avtalet äventyrar den fundamentala rätten

att söka asyl (Human Rights Watch, 2016). Avtalet har även öppet kritiserats av medlemmar av Europaparlamentet som menar att villkoren för mottagandet av flyktingarna i Turkiet måste förbättras markant (Europaparlamentet, 2017).

Flera länder har även efter rekommendationer från Kommissionen infört olika former av inre gränskontroller för att lättare kunna hantera migrationsströmmarna (IP/17/124). Den fria rörligheten för unionens medborgare, stadfäst i Schengenavtalet, är genom Maastrichtfördraget inskriven i EU:s grundfördrag (Maastrichtfördraget). Under migrantströmmen fastslog Europeiska rådet att Schengens funktion var allvarligt hotad varför akuta åtgärder behövde vidtas och en rekommendation om inre gränskontroller utfärdades till unionens medlemsstater (Europeiska rådet, 2016). I Schengenavtalet uttrycker artikel 25 att inre gränskontroller får införas vid "exceptionella omständigheter" (Kommissionen, 2016), vilket den omfattande migrationen alltså ansågs vara. Tidsbegränsade kontroller infördes vid flera medlemsstaters inre gränser (Europeiska rådet, 2016), bland annat i södra Sverige. Sedan införandet har tidsperioden för kontrollerna, i enlighet med artikel 29 i kodexen om Schengenområdet, förlängts i tre omgångar (Regeringskansliet, 2017).

2.1. Tidigare forskning

Säkerhetsiseringen av migration är ett relativt omskrivet ämne i forskarvärlden. Denna studie lutar sig främst mot Jef Huysmans studie av EU:s säkerhetsisering av migration från 2000. I sin studie besvarar han dels hur migrationen blivit en säkerhetsiserad fråga i EU, dels hur utvecklingen av en gemensam migrationspolicy i unionen bidragit till denna säkerhetsisering (Huysman 2000, s. 752). Säkerhetsiseringen av migration i EU grundar sig i hans mening i ett samspel mellan politiska och samhällseliga krafter som ser migrationen som ett hot mot det goda livet i västeuropeiska samhällen (Ibid). Huysman lyfter i sin studie tre centrala teman genom vilka denna säkerhetsisering har skett: intern säkerhet, kulturell säkerhet och den hotade välfärdsstaten (Ibid, s. 758). Studien fastslår att EU:s gemensamma migrationspolicy har lett till en direkt säkerhetsisering av frågan genom att skapa ett internt säkerhetsnätverk, samtidigt som det indirekt även leder till ett upprätthållande av denna säkerhetsisering (Huysman 2000, s. 770).

Under 1980-talet blev migration ett allt mer omdebatterat ämne och frågan kopplades samman med allmän ordning och inhemsk stabilitet (Huysman 2000, s. 756). Dessa diskurser har, menar Huysman, sedan trängt in i unionens gemensamma migrationspolicy (Ibid); säkerhetsiseringen blev institutionaliserad i unionen. Dublinförordningen och Schengenavtalet är två uttryck för den institutionaliserade säkerhetsiseringen av migration som Huysman tar upp. Även om båda uttrycken kan ses som grundpelare i ett öppnare och mer effektivt EU vad gäller rörlighet menar Huysman bland annat att Dublinförordningen verkade, och verkar, för att kraftigt minska antalet asylsökande till EU (Ibid). Han menar även att Schengenavtalet från 1985 kopplade samman migration och asylsökande med terrorism, internationell brottslighet och gränskontroller (Ibid) vilket ytterligare bevisar den institutionaliserade säkerhetsiseringen av migration. Schengenavtalet verkar som ett instrument för att skydda staterna inom EU och deras interna samhällen och marknader. Hotet i fråga blir därför just migrationen till EU. Därför menar Huysman att avtalet är en direkt reaktion på problemet som migration kommit att bli i den politiska diskursen inom EU (Huysman 2000, s. 757).

För att kunna ta bort de inre gränskontroller inom unionen behövde man förstärka de yttre gränserna, det vill säga de mot länder utanför EU (Huysman 2000, s. 759). De stärkta gemensamma yttre gränserna, och EU-institutionalisering av polisväsende och tull skapade enligt Huysman, för att återkoppla till ovanstående stycke, en pågående sammankoppling mellan gränskontroll, terrorism, internationell brottslighet och migration (Ibid, s. 760).

En senare studie på samma ämne skrevs 2014 av Sinem Yüksel. Yüksel skriver också om EU:s säkerhetsisering av migration utifrån de gängse teorierna om denna, men hon har ett tydligt fokus på migrationen från Turkiet. I sin text ger hon samma tre exempel som Huysman på hur denna säkerhetsisering tar sig uttryck; intern säkerhet, kulturell säkerhet och den hotade välfärden (Yüksel 2014, s.170). Yüksel driver tesen att EU:s inre säkerhet baseras på etablerandet av den inre marknaden och Schengenområdet med sin avsaknad av inre gränskontroll, vilket bidragit till skapandet av unionens starka externa gränser (Yüksel 2014, s.172). Hennes slutsats går hand i hand med

forskningsområdets hypotes: att säkerhetsisering av en fråga är ett val av en eller flera aktörer, ofta för att tjäna ett högre politiskt syfte (Yüksel 2014, s.183f).

3. Teoretiskt ramverk

Grundpelaren i den tidigare forskningen som vår studie lutar sig mot är teorin om säkerhetsisering. Att använda sig av detta teoretiska ramverk innebär att man letar efter karaktäristiska drag i diskursen kring en fråga som vittnar om säkerhetsisering. Med hjälp av denna teori kan man på ett tydligt sätt se på vilka sätt säkerhetsiseringen av migration till EU är ett faktum.

3.1 Teorin om säkerhetsisering

Säkerhetsiseringsteorin är i dag en av de mest dominerande vid studier av säkerhet inom internationella relationer. Teorin syftar till att dels besvara frågor som berör vad ett säkerhetsproblem är, dels hur dessa problem och de medförda hotbilderna uppstår i politiken (Balzacq 2011, s. xii). En central utgångspunkt i teorin är att ingen politisk fråga är ett hot i sig. En politisk fråga blir ett säkerhetsproblem genom den diskurs som förs inom politiken (Ibid, s. 1). Hotkonstruktionen förlitar sig på relationen mellan sändare och mottagare, även kallad aktör och publik (Balzacq 2011, s.57). Ett område blir en säkerhetsfråga först efter att publiken accepterat det.

Det finns inget universellt standardmått på vad som kan klassas som ett "hot mot säkerheten" eller ett "säkerhetsproblem" (Buzan m. fl. 1998, s. 21), detta är viktigt att ha i åtanke när man analyserar en fråga utifrån säkerhetsiseringsteorin. Barry Buzan, den kanske mest kända teoretikern inom säkerhetsisering, hänvisar dock till Olof Wævers tidigare definition av ett säkerhetsproblem, nämligen att en fråga kan klassas som ett säkerhetsproblem om det kan argumenteras för att frågan är av högsta prioritet och viktigare än alla andra frågor (Ibid). Vidare innebär detta att frågan presenteras som ett existerande hot, som enbart kan motas bort genom "exceptionella åtgärder" som eventuellt bryter mot politiska riktlinjer och regler (Ibid, s. 24). Uppkomsten av ett säkerhetsproblem kommer således inte från att ett faktiskt hot existerar, utan från att en viss fråga framställs och uppfattas som ett hot (Ibid).

Denna förståelse för vad som kan klassas som ett säkerhetsproblem leder oss in på kriterierna för vad som kan klassas som en säkerhetsisering av en fråga. Om den så kallade säkerhetsiseringsaktören (personen eller personerna vars mål är att måla upp en hotbild av frågan) genom sin retorik argumenterat för hur akut och allvarlig frågan är övertalat publiken och således tillåtit bortse från existerande procedurer och eventuella lagar, har frågan med framgång säkerhetsiserats (Buzan m. fl. 1998, s. 25). Aktören har då, genom sin retorik, porträtterat frågan som ett säkerhetsproblem som enbart kan lösas genom "exceptionella åtgärder" (Ibid, s. 26). Buzan skriver "...det är alltid ett politiskt val att säkerhetsisera eller acceptera en säkerhetsisering" (Buzan m. fl. 1998, s. 29) [vår översättning], för den som analyserar en fråga utifrån säkerhetsiseringsteorin blir därför uppgiften inte att bedöma huruvida ett hot faktiskt existerar, utan i stället att förstå hur denna kollektiva hotbild skapas (Buzan m. fl. 1998, s. 26).

Säkerhetsiseringsprocessen kan förklaras genom språkteorins begrepp "speech act", hädanefter refererat till som "talhandling". Det intressanta är inte hotet som yttras, utan yttrandet kring hotet i sig. Yttrandet är handlingen som analyseras i säkerhetsiseringsteorin, "genom att uttrycka orden, är något gjort" [vår översättning], skriver Buzan själv (Buzan m. fl. 1998, s. 26). Det måste dock tilläggas att det inte handlar om en säkerhetsisering bara för att ordet "säkerhet" uttrycks i talhandlingen. Vid en textanalys som grundar sig i säkerhetsiseringsteorin kan frånvaron av vissa ord vara minst lika viktig som närvaron av andra, och fokus ligger kanske framför allt på vad som implicit sägs (Ibid, s. 27). Analytikerns uppgift blir därför i och med detta att finna mönster i retoriken kring frågan, och finna både implicita och explicita tecken på säkerhetsisering. Studier som baseras på säkerhetsiseringsteorin ämnar sammanfattningsvis "ge en mer precis förståelse för vem som säkerhetsiserar, på vilken fråga, för vem, varför, med vilka resultat och, inte minst, under vilka förhållanden" [vår översättning] (Buzan m. fl. 1998, s. 32).

3.2 Bibehållandet av säkerhetsisering

Eftersom denna studie utgår ifrån att frågan om migration redan är säkerhetsiserad krävs i vår mening en egen tolkning av säkerhetsiseringsteorin som kan appliceras på materialet. Vi ämnar undersöka huruvida säkerhetsiseringen av migration har

bibehållits sedan Huysmans konstaterande i början av 2000-talet. Således förutsätter vi att ingen avsäkerhetsering ("desecuritization") skett. För att en fråga ska klassas som avsäkerhetserad, det vill säga att den har varit säkerhetserad med inte längre är det, krävs en aktiv handling för att motverka den befintliga säkerhetseringen (Vuori 2000, s. 191). Det vi vill undersöka är huruvida en säkerhetsering kan ligga latent för att sedan tas upp när frågans aktualiseras igen. Detta skiljer sig då både från en säkerhetsering och avsäkerhetsering i det att en hotbild redan etablerats och accepterats i ett tidigare skede samt sedan levt kvar.

Indikatorerna för denna teori förblir då detsamma som för en ny säkerhetsering baserat på att tidigare forskning från bl. a. Huysman år 2000 redan fastställt att frågan om migration är säkerhetserad. Även om en fråga är säkerhetserad, anser vi att samma indikatorer som vittnar om en säkerhetsering även kan vittna om en bibehållen säkerhetsering. Det som är av intresse är då att se till graden av säkerhetseringen när den återupptas, det vill säga hur frågan framställs när den återigen tas upp efter att under en tid varit relativt inaktuell. Denna grad av säkerhetsering, och hur vi väljer att analysera vårt material utifrån denna, operationaliserar vi vidare i avsnitt 4.2.1.

4. Metod, Operationaliseringar och Material

4.1 Metod

Denna studie kommer använda sig av en kvalitativ textanalytisk metod, då denna lämpar sig bäst i förhållande till problemformuleringens karaktär. Fokus i studien kommer att ligga på att undersöka och analysera uttalanden från aktörer som kan klassas som auktoriteter inom EU. Genom att använda en kvalitativ textanalys hamnar fokus på det kritiska granskandet av materialet. En textanalys är i regel en relativt bred metod som kan innefatta såväl argumentationsanalys som diskursanalys (Bergström och Boréus 2012, s. 24f). Att granska kvalitativt material kräver därför ett brett spektrum av infallsvinklar för att urskilja vad det är texten egentligen vill förmedla.

Med tanke på studiens utformning har en mindre mängd material analyserats för att ge den information som hämtats djup snarare än bredd. Studiens analys har tydliga diskursanalytiska inslag, då fokus ligger på maktförhållanden som artikuleras genom utmålet av hotbilder (Bergström och Boréus 2012, s. 354). Det är då främst användandet av säkerhetsisering som teori i studien som ger dessa inslag, då språket i materialet väntas ge uttryck för sociala maktkonstruktioner inom frågan om migrationspolitik.

En kvalitativ textanalys har många aspekter och inriktningar, vilket har nämnts ovan. Vid en ospecificerad inriktning kan det till synes lätt resultera i en odefinierad metodisk röd tråd: följs en argumentationskedja eller en narrativ linje? Detta kan i sig påverka intersubjektiviteten i studien då det kan vara svårt för läsaren att avgöra vad som är faktisk empiri och vad som är författarnas tolkning av empirin (Bergström och Boréus 2012, s. 403 och 406). Denna typ av otydlighet motarbetas i denna studie genom att tillsammans med teorierna ständigt redogöra för och härleda resonemangen som presenteras.

I uppsatsens analys kommer materialet presenteras i en kronologisk ordning, de olika uttalandena kommer således att analyseras var för sig, där det som kom först i tiden analyseras först och så vidare. Motivet för detta är att den diskurs som förs då tydligt får en röd tråd och struktur som kan följas genom analysen.

4.2. Operationalisering

För att kunna genomföra uppsatsens ämnade textanalys krävs ett antal definitioner av de analysföremål som kommer användas. Exempelvis avser vi undersöka språkbruk och åtgärdsförslag som anses ha en förstärkande (alternativt försvagande) verkan på säkerhetsiseringen av frågan om migration.

4.2.1. Säkerhetsiseringsgrad

För att kunna analysera materialet utifrån vår ovan beskrivna teori krävs tydliga riktlinjer för vad som i uttalandena faktiskt indikerar att en säkerhetsisering av migrationen förstärkts (eller försvagats). Det finns, som nämnts i avsnitt 2.1, olika sätt

att se på dessa indikatorer. Eftersom denna studie delvis grundar sig i Barry Buzans syn på säkerhetisering har vi på förhand valt ut vad vi ser som indikatorer på säkerhetisering för att sedan, förhoppningsvis, finna dessa indikatorer i vårt material. Vi utgår således från att indikatorer på säkerhetisering är något som kan preciseras "a priori". Vi har med andra ord en teoretisk förståelse för vad som i vårt material kan identifiera hur säkerhetiseringen förändrats och/eller bibehållits. (Balzacq 2011, s. 21).

I enlighet med Buzans teoriers antaganden som beskrivet i avsnitt 2.1 analyserar vi materialet efter 1) hur akut frågan (migrationen) framställs, 2) vilka konsekvenser frågan eventuellt sägs få om inget görs och 3) vilka åtgärder som förespråkas. Beroende på hur akut migrationsfrågan framställs, hur förödande konsekvenserna framställs och hur drastiska de förespråkade åtgärderna är kan graden av säkerhetisering fastställas. Utifrån dessa indikatorer avser vi i analysen kunna avgöra hur en eskalering eller deeskalering skett under vår avgränsade tidsperiod.

4.2.2. Publik

Inom teorin om säkerhetisering presenteras tre centrala delar som tillsammans gör en fråga säkerhetiserad: aktören, referensobjektet och publiken. Aktören, som beskrivet i avsnitt 3.1, är den som försöker framställa en hotbild med referensobjektet i åtanke, det som är utsatt för det påstådda hotet och kräver aktiva åtgärder för att skyddas (Balzacq 2011, s.35). Publiken i denna situation är de som tar emot budskapet från aktören och som således ska bli övertygade. En odefinierad publik kan sänka intersubjektiviteten och skapa oklarheter kring tolkningen om när en säkerhetisering faktiskt accepteras (Balzacq 2011, s.57). Därmed avser vi att operationalisera publiken som vi kommer att basera analysen på. Valet att enbart operationalisera publiken närmare, och inte aktören eller referensobjektet, grundar sig i det faktum att det oftast är publiken som är svårdefinierad och vag i en talhandling.

Utifrån de givna förutsättningarna av de uttalanden som ska analyseras krävs en definiering av vilken typ av publik som budskapet riktar sig till vid varje nytt tillfälle. Även hur väl publiken kan/vill ta emot budskapet är viktigt att ta i beaktande vid

analysen. Vi kommer på eget initiativ att gruppera de olika publiktyperna i tre kategorier: extern-, intern- och multipublik.

Den interna publiken utgörs i vårt fall av EU:s olika institutioner och dess anställda. Om uttalandet riktar sig till en publik utanför organisationen eller (i detta fall) unionen kategoriserar vi den som externpublik. Uttalandets mål och syfte går då att beskriva som ett försök att ”övertala massorna”. Om ett uttalande riktar sig till båda ovanstående kategorier handlar det om en multipublik, uttalandet riktar sig då i vårt fall till hela unionen.

Balzacq (2011, s.62) talar om två typer av potentiellt publikstöd av en säkerhetsisering: formellt och moraliskt. Det formella stödet ges av beslutsfattare, likt parlamentet, som sitter i positionen att ta besluten som krävs för att hantera den säkerhetsiserade frågan, detta skulle likställas med makten hos den interna publiken. Å andra sidan finns det moraliska stödet som rotas i den generella folkmassa som kan skapa plattformen för att en säkerhetsisering ska kunna genomföras, vilket återfinns hos den externa publiken. Multipubliken hamnar då i den tredje kategorin med såväl formellt som moraliskt stödgivande, vilket gör att budskapet som förmedlas bör vara både brett och lättförståeligt för att nå ut till denna mångfacetterade grupp.

4.3. Material

Materialurvalet som gjorts baseras på offentliga uttalanden som vittnar om att en hotkonstruktion finns och förändrats kring migration. För att hålla en god nivå av transparens och oberoende av andra texter kommer Lene Hansens tre texturvalskriterier att användas för materialvalet (2006, s.83), då hennes kriterier baseras på forskning kring just säkerhetsisering. Dessa tre kriterier lyder:

1. Uttalandet ska inneha en tydlig artikulering av identitet och policy
2. Den ska ha nått en stor publik
3. En formell auktoritet ska definiera ämnets politiska position

De tre kriterierna bidrar med en tydlig riktlinje för att urskilja relevant material. Det första kriteriet möjliggör en fulländad diskursanalys genom den röda tråden av

begreppsanvändning och den skapade spetsinriktade ämnesrelevansen (Hansen 2006, s.85). Den policy som det första kriteriet talar om är i detta fall säkerhetsiseringen av migration, som tydligt måste framgå i texten med exempelvis användandet av ord som ”hot” som kräver ”åtgärder”. Artikuleringen av identitet återfinns i uttrycket av anledningarna bakom åtgärderna, d.v.s. där säkerhetsiseringen uttrycks. Det andra kriteriet säkrar att texten har en central roll och återigen relevans, medan det tredje kriteriet bidrar med vikten av en auktoritär figur för definieringen av status och maktinnehav.

Materialet som kommer att analyseras är således en handfull uttalanden gjorda av framstående personer och institutioner inom EU, gjorda mellan 2015 och 2017 i samband med avgörande händelser under tidsperioden. Med avgörande händelser menas när flyktingkrisen gick in i ett nytt skede som krävde nya beslut om Schengenområdets gränser och flyktingströmmarna från Turkiet. Detta är användbart då den officiella diskursen vid väsentliga händelser förändras tydligast. Genom att granska uttalanden ges en klarare bild av hur aktören förmedlar och förhandlar internt och externt med unionen och medlemsländerna.

De fyra uttalanden vi valt att analysera är, i kronologisk ordning: Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen 2015, Donald Tusks uttalande efter mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer med Turkiet 2016, Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen 2016 samt Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och Europeiska rådet om bevarande och stärkande av Schengen 2017. Dessa fyra representerar alla ett nytt skede av åtgärder och handlingsförslag i flyktingkrisens spår. Tillsammans skapar de således en kronologisk följd som möjliggör en analys av förändringar och likheter i retoriken kring migration under vår avgränsade tid.

Det första uttalandet vi analyserar är det årliga talet av Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker om unionens tillstånd 2015. Det årliga anförandet utvärderar det gångna året och ligger sedan till grund för Kommissionens arbetsprogram och debatteras i Parlamentet i slutet av december (Juncker, 15/5614). Uttalandet kommer således från EU:s högsta verkställande nivå, varför vi anser att det

lämpar sig väl för analys. Vid denna tidpunkt var flyktingkrisen fortfarande i ett tidigt skede och få drastiska åtgärder hade tagits mot migrationsströmmarna.

Donald Tusks uttalande representerar startskottet för det mer intensiva samarbetet med Turkiet som kvarstår än i dag. Mötet den 7 mars 2016 resulterade i en överenskommelse som skulle implementeras bara någon vecka därefter (Europeiska rådets uttalande 144/16). Här började implementering av återvändandepolitik till Turkiet för att förhindra de irreguljära migrationsströmmarna.

Vi har även valt att analysera Junckers tal om unionens tillstånd 2016, vilket blir det tredje uttalandet för analys i vår kronologi. Unionen har vid denna tidpunkt utsatts för ett flertal terrorattentat och migrationsfrågan är kanske hetare än någonsin.

Det fjärde analysmaterialet är Kommissionens meddelande angående bevarande av inre gränskontroller inom Schengenområdet. De fysiska gränserna i unionen representerar en tydlig bild av europeisk identitetskänsla, därför är det av stort intresse att även ha med dem som en av våra analysenheter. Valet att förlänga de inre gränskontrollerna trots att majoriteten av de stora flyktingströmmarna avtagit är ett intressant politiskt val av EU och även intressant ur ett perspektiv av hur säkerhetseringen utvecklas.

Att analysera texter med olika aktörer och publik ger också en mer nyanserad bild av hur säkerhetseringen utvecklats och eskalerat, alternativt trappats ned. En variation av publiken bidrar också med att lättare kunna säkerställa en viss typ av språkanvändning hos aktörerna som genomför talhandlingen. Vad vi kommer att se nedan i analysdelens kapitel är exempel på alla tre olika publiktyper som redogörs för i avsnitt 3.2.2.

5. Analys

5.1. ”State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity”

Detta uttalande utgör det första i vår kronologiska ordning. Talet hölls den nionde september 2015. Då hade antalet flyktingar till EU-länderna nått nya, oanade höjder och debatten kring migrationen var glödhet. Juncker inleder sitt tal med att tala om EU:s lagstiftande agenda och hur denna fungerar och bör fungera men understryker kort därefter att nu inte är tiden att tala om lagstiftning (Junckers tal 15/5614, s. 1). Han säger att tiden för ärlighet är inne och att unionen för tillfället inte befinner sig i ett bra tillstånd, varför stora förändringar krävs (Ibid). Migrationskrisen är det första ämne han tar upp, och han beskriver de utmaningar, men också de möjligheterna, unionen står inför i och med denna. Det står klart att migrationsströmmarna är en utmaning, men han trycker på det faktum att många européer haft en historia av migration och flykt. Det är enligt honom viktigt att EU visar solidaritet med flyktingarna (Ibid, s. 2-5). Detta ämne tar, tillsammans med den finansiella krisen i Grekland (Ibid, s. 5-10), absolut mest plats i talet. Förutom migrationen och finanskrisen nämner Juncker Brexit, situationen i Ukraina och klimatet (Ibid, s. 10-13). När han avslutningsvis sammanfattar talet upprepar han många av sina ställningstaganden kring migrationen (Ibid, s.13-14).

Det årliga talet om tillståndet i unionen hålls alltid av Europeiska kommissionens ordförande, för närvarande Jean-Claude Juncker, som i sin position även representerar hela Kommissionen med dess 28 kommissionärer. Slagkraften i ett uttalande från denna position är stor, med tanke på graden av inflytande över EU:s policyskapande och utveckling. Det som tas upp i talet utgör grund för Kommissionens politiska riktlinjer för det nästkommande året.

Uttalandet riktar sig mot såväl EU-institutionerna som medlemsländerna. Denna typ av mottagare beskrivs enligt våra termer som en multipublik. För att denna publik ska godta det budskap aktören presenterar krävs näst intill en acceptans i två steg, vilket öppnar för olika möjliga beslutstaganden. Detta är då i enlighet med Balzacqs (2011, s.62) tankar om moraliskt respektive formellt stödgivande. Den del av publiken som kan ge det formella stödet är den interna: tjänstemännen och politikerna i

Kommissionen och Parlamentet, som det kommande året ska arbeta med de målsättningar som satts upp av Juncker och som i slutändan ger möjlighet till policyimplementering. Den del av publiken som sitter på det potentiella moraliska stödet är den externa: folket.

Utifrån våra kriterier för texturval bekräftar talet om tillståndet i unionen uppfyllandet av alla tre kriterier om en stor publik och en formell auktoritet som aktör (Hansen 2006, s.83). Uttalandets innehåll beskriver en stark känsla av gemenskap och identitet, den europeiska identiteten. Detta knyter an till en viss typ av språkbruk som visar på starka tematiska drag som kommer att granskas och analyseras.

Vi kommer enbart att analysera de delar av talet som rör migrationen, då dessa delar är de enda relevanta för vår studie. Dessa delar återfinns på sidorna 2–5 och delvis på sidorna 13–14 i transkriberingen av talet. Det första citatet vi vill lyfta är det första Juncker säger i den del av talet som handlar om migration:

Whatever work programmes or legislative agendas say: The first priority today is and must be addressing the refugee crisis. (Junckers tal 15/5614 s. 2)

Citatet vittnar om att frågan är akut och egentligen går före andra frågor på agendan. Flyktingkrisen är dagens första prioritet och således det absolut viktigaste ämnet som kommer att behandlas. Detta är ett tecken på att säkerhetseringen delvis står fast; att frågan är så viktig att den lyfts över alla andra. Följande citat kommer dock bara några meningar senare:

But now is not the time to take fright. It is time for bold, determined and concerted action by the European Union, by its institutions and by all its Member States. This is first of all a matter of humanity and of human dignity. And for Europe it is also a matter of historical fairness. (Junckers tal 15/5614, s. 2)

Unionen måste ta till handling, och inte bara institutionerna utan även samtliga medlemsstater. Migrationen utmålas däremot inte av Juncker som ett hot, och han trycker på att det inte är tid för rädsla. Denna retorik går inte ihop med teorin om säkerhetsering. Han hänvisar till medmänsklighet och värdighet, något som vittnar

om att han förespråkar en öppen migrationspolitik som EU i framtiden stolt kan se tillbaka på.

So it is high time to act to manage the refugee crisis. There is no alternative to this.
(Junckers tal 15/5614, s. 3)

Språkbruket här talar för att det inte längre finns några kompromisslösningar och att nya beslut måste genomföras för att hantera flyktingkrisen. Detta kan ses som en mindre säkerhetsisering på så sätt att den migrationspolitik som förts tidigare inom EU, och som hanterat många olika slags flyktingströmmar genom historien, inte längre räcker till. Emfasen på att det inte finns några andra alternativ vittnar om en stark beslutsamhet där publiken som tar emot detta budskap behöver ställa sig bakom unionens framtida förslag då det inte längre finns någon annan lösning.

Do not underestimate the urgency. Do not underestimate our imperative to act.
Winter is approaching – think of the families sleeping in parks and railway stations in Budapest, in tents in Traiskirchen, or on shores in Kos. What we will become of them on cold, winter nights? (Junckers tal 15/5614, s. 4)

Återigen hänvisar Juncker i citatet ovan till hur akut ärendet är. Anledningen till att EU måste agera förklaras också återigen med medmänsklighet, och retoriken talar till publikens känslor och egna liv. Migrationen måste hanteras snabbt för flyktingarnas skull, det är de som behöver hjälpas. Det blir återigen tydligt att Juncker inte ser migrationen som ett hot mot EU.

A united refugee and asylum policy also requires stronger joint efforts to secure our external borders. Fortunately, we have given up border controls between the Member States of the Schengen area, to guarantee free movement of people, a unique symbol of European integration. (Junckers tal 15/5614, s. 5)

Argumentet att kraftigt stärka de yttre gränserna till EU med hänsyn till att fri rörlighet råder inom unionen kan ses som en ökad säkerhetsisering. Här tar dock Juncker upp Schengen som en symbol för EU:s integration och öppenhet, något som talar till européernas syn på sig själva som öppna människor och vittnar om att han

försöker verka för en minskad säkerhetsisering, eller rent av en avsäkerhetsisering av frågan.

Over time, migration must change from a problem to be tackled to a well-managed resource. (Junckers tal 15/5614, s. 5)

Migrationen är i Junckers mening en tillgång, snarare än ett hot och ett problem. Han argumenterar indirekt för att vi kan dra nytta av migrationen, om det görs på rätt sätt. Kopplar man detta till föregående citat om EU:s integration är det rimligt att anta att han tror på EU:s förmåga att integrera migranterna i samhället.

I do not want to create any illusions that the refugee crisis will be over any time soon. It will not. But pushing back boats from piers, setting fire to refugee camps, or turning a blind eye to poor and helpless people: that is not Europe. (Junckers tal 15/5614, s. 5)

Ovanstående citat är kanske det tydligaste tecknet på att Juncker värnar om gemensamma europeiska värderingar och att vi inte ska identifiera oss med främlingsfientlighet och ignorans. Krisen är här för att stanna, det är han tydlig med, men vad som än händer är EU inte den som blundar för problemen och stänger ute människor i nöd.

It is enough if just one of us fails to deliver for all of us to stumble. (Junckers tal 15/5614, s. 13)

Citatet ovan är taget ur talets slutsats. Det sammanfattar Junckers syn på vikten av gemenskapen mellan medlemsstaterna. EU och dess medlemsstater måste alltså gemensamt hantera denna humanitära katastrof, annars kommer allt att falla samman. Detta vittnar återigen om att säkerhetsiseringen ändå finns kvar, då det är en konsekvens av vad som händer om EU inte agerar.

Även om detta tal hålls i ett skede då migrationsströmmarna ständigt växer uttrycker Juncker få tecken på en stark säkerhetsisering av migrationen. Han talar i stället om solidaritet och ansvar. Detta är i högsta grad känslargument som riktar sig till

invånarnas moral och välvilja. Det finns också tydliga hänvisningar till gemensamma europeiska värderingar och en europeisk identitet, vilken även den ska karaktäriseras av solidaritet och medmänsklighet.

Visserligen utmålas situationen i högsta grad som akut; det är enligt Juncker av högsta vikt att EU gemensamt nu agerar och löser situationen. Han utmålar däremot inte tydliga konsekvenser som kan komma av att inget görs, med undantag för i slutet av talet. Åtgärderna som förespråkas är vaga, men klart står att Juncker föreslår en solidarisk och välkomnande migrationspolitik. Han förespråkar ett stärkande av de yttre gränserna, något som Huysman (2000, s. 759) såg som en del av säkerhetseringen av migration. Samtidigt säger Juncker (Junckers tal 15/5614, s. 13) att hans Europa inte ska bygga murar, vilket direkt för honom tillbaka in på de solidariska argumenten.

Huysman menade att säkerhetseringen av migration delvis tar sig uttryck genom utformandet av bland annat Schengenavtalet och Dublinförordningen (Huysman 2000, s.756). I detta tal används Schengenavtalet som en symbol för integrationen i EU, samtidigt som Juncker uttrycker ett behov av att förändra Dublinförordningen. Man kan tolka detta som att han försöker trappa ner säkerhetseringen av migration, även om det är av största vikt att åtgärder vidtas. Migranterna behöver EUs hjälp, och det hör till den europeiska identiteten och gemenskapen att vara tillmötesgående och hjälpsamma i denna humanitära kris. Han talar om att ett samarbete mellan medlemsstaterna och en gemenskap inom EU är av största vikt för att lösa situationen. Genom att hänvisa till européernas egen historia av migration ämnar antagligen Juncker även att skapa gemenskap mellan européerna och migranterna.

Migranterna utmålas inte som ett hot utan snarare som en möjlighet, men framför allt framställs de som en utsatt grupp människor som EU har en skyldighet att hjälpa. Juncker försöker slå hål på bilden av migrationen som farlig och problematisk, samtidigt som han inte sticker under stol med att den kommer att bli en utmaning att hantera. Detta blir väldigt intressant i kontrast till nästa uttalande vi analyserat, då mycket ändrats i den retorik som används kring migrationen till EU, och graden av säkerhetsering till synes börjar öka.

5.2. ”Remarks by President Donald Tusk after the meeting of the EU heads of state or government with Turkey”

Den 7 mars 2016 gick Europeiska rådets permanenta ordförande Donald Tusk ut i pressen med en summering från kvällens toppmöte med EU:s stats- och regeringschefer tillsammans med Turkiet, där nya kontroversiella beslut fattats med anledning av den fortsatta strömmen av flyktingar som korsar Medelhavet.

I pressmeddelandet går Tusk igenom besluten. Båda parter är överens om att flödet av migranter behöver minska och att de redan genomförda besluten är i behov av en utökning, bland annat genom förhöjt finansiellt stöd till faciliteter för syriska flyktingar, återbosättning av flyktingar baserat på en-mot-en-basis samt återvändande av irreguljära migranter till Turkiet (Tusk uttalande 110/16). Avslutningsvis uttrycker Tusk sitt och EU:s stöd till flyktingmottagarländerna, främst Grekland, och att åtgärderna ska underlätta den svåra humanitära situationen.

Etablerad aktör här är alltså Donald Tusk, som i sin position som ordförande i Europeiska rådet även representerar stats- och regeringscheferna inom EU. Detta ger honom en dubbelsidig typ av maktposition då han, i detta uttalande, både representerar rådet och är uppbackad i sina åsikter av medlemsländernas regeringar. Detta möjliggör ett språkbruk i både första person singularis, d.v.s. ett uttryckande av sina egna åsikter i ”jag”-form, och i första person pluralis, ”vi”-form. Detta stämmer väl in i Hansens tredje kriterium om närvaron av en formell auktoritet som framför sin talhandling (Hansen 2006, s.83).

Publiken i detta fall är det vi beskriver som extern. Externpubliken är enkelt summerat de som står utanför direkt formell makt inom unionen, d.v.s. medlemsländernas medborgare. Det är en publik som inte självfallet lyssnar, och därför behöver aktören göra en tydlig och effektiv talhandling för att få tillräckligt mycket resonans för att budskapet ska bli accepterat (Balzacq 2011, s.59). Denna publiktyp i denna typ av forum säkerställer att antalet mottagare kommer vara stort, vilket bekräftar punkt 2 av Hansens (2006, s.84) kriterier för texturval.

Inledningsvis beskriver Tusk ett samarbete som kräver direkt utökning för att säkra gränserna. Tusk beskriver de åtgärder som krävs som en storskalig och snabb återvändandepolitik till Turkiet, som behöver sättas i verket inom loppet av några dagar.

The EU will support Greece in ensuring comprehensive, large scale and fast-track returns to Turkey. (Tusk uttalande 110/16)

Denna typ av retorik, med media och därmed Europa som publik, vittnar om en akut situation som kräver snabba beslut med omedelbart genomförande. Man kan definiera ett språkbruk av denna karaktär som en stark påbyggnad av den etablerade bilden av migration som ett hot. Detta budskap, om accepterat, utvidgar makthavarnas beslutsmöjligheter samt effektiviserar beslutsimplementeringen då tröskeln för åtgärder sänks. Användningen av ord som "ensure", d.v.s. säkerställa, bidrar också med en stark emfas att det inte finns utrymme för misslyckande.

All the above mentioned decisions send a very clear message that the days of irregular migration to the European Union are over. (Tusks uttalande 110/16)

Det talas om att Turkiet ska ansvara för att skicka tillbaka de irreguljära migranter som gripits på turkiska vatten. Tusk nämner att de åtgärder som listas kommer att sätta fullständigt stopp för den stora migrationsvågen. Det beskrivs som ett starkt meddelande, men vem som står bakom budskapet formuleras oklart, då det är besluten som talar snarare än EU eller Turkiet. En formulering likt denna pekar starkt på var fokus ligger för referensobjektet, d.v.s. att skydda unionens gränser och motverka att medlemsländernas system och institutioner belastas.

To facilitate this change, we agreed to help Greece and to deploy massive humanitarian assistance there. Emergency support to the very difficult humanitarian situation on the ground will be provided urgently. [...] This is a collective EU responsibility and so Greece will not be left alone. (Tusks uttalande 110/16)

Avslutningsvis förmedlar Tusk ett budskap om gemensamt solidariskt ansvar med Grekland för att hjälpa med mottagandet samt kontrollera gränserna. Här används begreppet "humanitär" som beskrivning av åtgärderna som behöver tas vilket också kopplas starkt till tidspressen i situationen, men samtidigt till viss del även hänvisar till en medmänsklighet och solidaritet med migranterna.

I uttalandet kan man se en diskurs som i högre grad än tidigare präglas av säkerhetisering. Den humanitära aspekten med räddningsinsatserna på Medelhavet tillägger en känsla av tidspress, vilket i sig självt höjer graden av säkerhetisering. Det går att urskilja en eskalering av säkerhetiseringen av migration i talet, om än liten. Tusk uttrycker likt Juncker en viss medkänsla för migranternas situation, och använder deras lidande som anledning till att ta till handling vilket likt tidigare vädjar till publikens medmänsklighet. Situationen på Medelhavet krävde dock fler drastiska åtgärder för att begränsa antalet irreguljära migranter samt minska människosmugglingen. Förändringen som detta uttalande således leder till är yrkandet för mer drastiska handlingar. Här beskrivs en situation där tidigare vidtagna åtgärder inte längre räcker till och där hårdare tag måste tas för att säkra situationen.

Tusks pressmeddelande bidrar till en ny känsla av gemenskap i unionen samt ett subtilt skapandet av ett "vi" och ett "dem". Migrationen utmålas nu mer som ett hot, ett hot mot unionens säkerhet. Dessa båda teman framkallar känslan av en nödsituation där EU legitimerar sig självt som aktör för att skydda en europeiska känsla av homogenitet. Vad som görs tydligt är, som Huysman beskriver, att kulturell identitet, särskilt i en union som EU, inte är en konstant utan en variabel (Huysman 2000, s.762). Att utmåla migration som ett hot förstärker därmed säkerhetiseringen. Konstellationen av unionens medlemsländer med olika bakgrunder i förhållande till säkerhetiseringen av migration skapar snarare utrymme för större skillnader inom unionen. Att trycka på budskapet om kulturell identitet väcker även tankar om medlemsländernas egna nationella identiteter. Det går således att spekulera kring sambandet mellan säkerhetiseringen av migrationspolitiken och framväxten av mer radikala, konservativa åsikter på nationell nivå. Man kan tolka det som att denna insikt ligger till grund för den nya retoriken; försöken till en enad migrationspolitik

skapade om något större splittringar mellan unionens medlemmar. Fokus skiftade därför till att ena medlemsländerna i en gemensam stram migrationspolitik.

5.3 “State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends”

Året mellan 2015 års och 2016 års tal om tillståndet i unionen var händelserikt, särskilt på nationell nivå runtom i Europa. Sju länder inom Schengenområdet valde att upprätta inre gränskontroller, varav sex har dem kvar än idag (Europeiska kommissionen 2018). Totalt sökte över en miljon människor asyl i något av EU:s 28 medlemsländer under 2016 (Eurostat 2016). Skiftet i diskursen sedan det första talet om tillståndet i unionen efter flyktingkrisens inledning är mycket påtagligt. Juncker redogör i sitt tal för den splittring som uppstått inom Europa då många ledande politiker valt att agera för sitt eget lands intressen i stället för ett enat Europa (Juncker tal 16/3043, s. 1). Hela talet genomsyras av flyktingkrisens inverkan på Europa i alla dess aspekter med det bakomliggande temat att unionen ska skydda europeiska värden, livsstil och gränser. Utöver migrationskrisen tas även Europas ekonomiska situation upp, i ljuset av finanskrisen, med fokus på framtida investeringar i digitalisering och handelsavtal. Dessutom nämns en storsatsning på försvar och militär utbyggnad i form av extra gränskontrollanter och kustbevakning (Ibid, s. 7)

Juncker inleder med en tillbakablick på sitt tal året före och hur situationen har förändrats. Han hade då, 2015, sagt att om de åtgärder som vidtas inte visar några resultat skulle det kräva ett nytt tillvägagångssätt (Junckers tal 15/5614, s. 13). Han framhåller nu ärlighet och säger att vad som behövs är en förändring av handlingarna, inte bara för att hantera krisen utan även för att ena Europa mot de högerpopulistiska krafter som börjat gro.

I am not going to stand here today and tell you that everything is now fine. It is not. Let us all be very honest in our diagnosis. Our European Union is, at least in part, in an existential crisis. (Juncker tal 16/3043, s. 1)

Juncker talar om det som en existentiell kris – ett ordval som ger en mycket utmålade bild. Kontrasten från året innan är mycket stark, känslan av brådska och allvar är konkret.

But never before have I seen such little common ground between our Member States. So few areas where they agree to work together. Never before have I heard so many leaders speak only of their domestic problems, with Europe mentioned only in passing, if at all. (Juncker tal 16/3043, s. 1)

Hotbilden som framträder nu är såväl intern som extern. En union som inte kan enas då medlemsländer agerar i egenintresse, dessutom i ljuset av Storbritanniens beslutade utträde ur EU, splittras lätt. Junckers känsla av oro skiner starkt igenom där han näst intill vädjar om stöd. Referensobjektet, det aktören försöker bevara och skydda mot det säkerhetsiserade hotet, har på ett år kommit att hotas på två flanker. Vad som tydligt urskiljs genom hela talet är förändringen från EU som en öppen famn till stängda gränser.

The barbaric acts of the past year have shown us again what we are fighting for – the European way of life. [...] But that tolerance cannot come at the price of our security. (Juncker tal 16/3043, s. 7)

Vidare ägnas en del av talet till att tala om de terrordåd som skett i Europa och hur de ska bemötas i framtiden. Junckers språkbruk här talar starkt för en ökning av säkerhetsisering med mycket fokus på ett “vi” och “dem”-tänkande. Han talar om exakt vad det är som EU kämpar för att bevara, vilket tyder på ett starkt hot: någon försöker ta de europeiska värdena från EU. Talet om humanitärt agerande finns kvar, men skillnaden från det föregående året är att det nu sätts åt sidan för att garantera säkerheten. Juncker förespråkar öppenhet och tolerans, de europeiska värden som krävs för att hantera de interna hoten från populismen, medan säkerheten kring unionens gränser prioriteras för att motverka det externa hotet.

We will defend our borders, as well, with strict controls, adopted by the end of the year, on everyone crossing them. Every time someone enters or exits the EU, there will be a record of when, where and why. (Juncker tal 16/3043, s. 7)

Den största förändring som kan urskiljas är sättet att tala om gränserna. Det var tidigare tal om ett enat Europa som skulle välkomna människor på flykt och minnas sin egen historia. Nu talar Juncker om att systematiskt rapportera varje individ som tar sig in i EU:s länder. Känslan av solidarisk gemenskap flyttas därmed från solidaritet med människorna på flykt till solidaritet med de medlemsländer vars system och institutioner belastas.

Our enemies would like us to fragment. Our competitors would benefit from our division. Only together are we and will we remain a force to be reckoned with.
(Juncker tal 16/3043, s. 7)

En tydlig diskursförändring är även den konkreta formuleringen att Europa nu har fiender. Denna enskilda formulering är ett starkt bevis på den ökade säkerhetsiseringen av migration som skett under krisen.

Avslutningsvis är förändringen av diskursen över tid påtaglig på flera sätt. Juncker talar om hur migrationsströmmarna lett till ett splittrat EU, hotet har fått allvarliga konsekvenser inom unionens gränser och lett till en "existentiell kris". Det handlar nu om att återta en gemenskap inom unionen. Den retorik som året innan vittnade om behovet av en gemenskap mellan EUs medborgare och migranter är som bortblåst. Användningen av begrepp som hot, fiender och bevarande av säkerhet tar över där det förut talades om tolerans och öppenhet. De europeiska värden som tidigare var viktiga att visa är nu viktiga att bevara. Det handlar inte längre om en integrationsprocess för de som behöver en tillflykt utan handlar nu i stället om att säkra Europas medborgares trygghet. Man kan säga att retoriken nu lett till en differentiering mellan människorna inom EU och de människor som söker sig till EU. Eskaleringen av säkerhetsiseringen är således ett faktum.

Gemenskapen som nu ska främjas är den inom EU, och den europeiska identiteten eller "way of life" som Juncker (16/3043, s. 3) säger ska skyddas från de andra, de med andra värderingar. I detta uttalande dras även för första gången i våra uttalanden en koppling mellan migrationen och terrorism, något även Huysman beskrev som en

stark talhandling som leder till ökad säkerhetsisering i början på 2000-talet (Huysman 2000, s. 760).

5.4. ”Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om bevarande och stärkande av Schengen”

I Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och Europeiska rådet den 27 september 2017 beskrivs hur och varför de exceptionella åtgärder (inre gränskontroller) som vidtagits inom ramen för Schengenavtalet ska förlängas. I denna studies kronologi är detta det sista uttalandet på tidslinjen, och migrationskrisen har pågått i över två år. Meddelandet beskriver inledningsvis bakgrunden till avtalet och vad det innebär, exempelvis att “kärnan i Schengen är att det inte finns några inre gränskontroller” (COM/2017/0570, s. 2), och att alla yttre hot mot unionen därför blir ett gemensamt intresse (Ibid). Vidare beskrivs läget i EU i fråga om migrationsströmmarna och de fortsatta hot dessa sägs utgöra (Ibid, s. 3f).

Kommissionen radar upp de åtgärder som vidtagits i och med de inre gränskontrollerna och utvärderar hur väl dessa fungerat samt vad som fortfarande behöver åtgärdas (Ibid, s. 5-14). Avslutningsvis ges Europeiska rådet och Parlamentet ett antal uppmaningar inför de fortsatta inre gränskontrollerna (Ibid, s. 14).

Aktören i detta uttalande ser vi som Kommissionen. Uttalandet riktar sig till Parlamentet och Europeiska rådet, de två andra centrala EU-institutionerna, vilka då utgör publiken. Eftersom uttalandet riktar sig till en publik inom EU:s organisation klassar vi publiken som intern. Uttalandet behöver således inte få invånarna i unionen att förstå innebörden av meddelandet, man kan förutsätta att både parlamentarikerna och medlemmarna i Europeiska rådet redan är väl insatta i ämnet. Vi förutsätter således att publiken “lyssnar” till (eller i detta fall, tar till sig) det uttalandet säger, då det inte bara förväntas av dem utan även är en förutsättning för att arbetet mellan institutionerna ska fungera.

Gällande de tre kriterier vi satt upp för vårt material i avsnitt 4.2 uppfyller uttalandet samtliga. Uttalandet rör för det första i högsta grad policyskapande, då det uttryckligen förespråkar att en sådan upprätthålls. För det andra riktar sig uttalandet i

första hand till Parlamentet och Europeiska Rådet, vilka utgör nästan 800 beslutsfattare, och ännu fler tjänstemän, vilket i sig är en stor publik. Slutligen utgör Kommissionen i sig en så kallad formell auktoritet i detta uttalande. Kommissionen har initiativrätten. Det är den som här ger ett förslag till de andra institutionerna, som definierar var de står i frågan politiskt.

Nedan följer ett antal utdrag från meddelandet, vilka vi anser fångar hur diskursen kring migration porträtteras. Vi har enbart valt citat från meddelandets första tre sidor. Skälet är att det är på dessa sidor migrationen omskrivs mest, medan de följande sidorna mestadels utgörs av upprepningar.

I meddelandets inledning beskrivs bakgrunden till hur Schengenavtalet är utformat och vad det innebär i praktiken. I detta avsnitt finner vi detta citat:

Ända sedan Schengenområdet bildades har det ställts inför olika typer av utmaningar och hot. (COM/2017/0570 s. 2)

Detta indikerar, eftersom följande stycke kommer att handla om de irreguljära migrationsströmmarna som nu "hotar" Europa, att ingen utmaning har varit lika allvarlig som denna, det vill säga migrationen. Följande mening sammanfattar kommissionens argument till varför de inre gränskontrollerna inom Schengen bör förlängas:

Trycket från de stora irreguljära migrationsströmmarna och det ökade antalet terrorattacker i flera medlemsstater avslöjade brister i Schengens konstruktion som behövde åtgärdas. (COM/2017/0570 s. 2)

Migrationsströmmarna utmålas underförstått som ett hot mot Schengen. Att något "behövde åtgärdas" indikerar att ärendet var akut, och även om de inre gränskontrollerna inte strider mot något avtal eller lag var införandet av dem minst sagt kontroversiellt, vilket vi ser som ett tecken på en ökad säkerhetisering av migrationen. Kommissionen försvarar detta införande i citatet nedan:

De fortsatta hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i flera medlemsstater till följd av de sekundära förflyttningarna av irreguljära migranter fick kommissionen att för första gången inleda det särskilda förfarandet i artikel 29 i kodexen om Schengengränserna. (COM/2017/0570 s. 3)

Migrationen, och underförstått migranterna (de irreguljära) själva, utgör alltså ett "hot mot den allmänna ordningen" eller "inre säkerheten" i medlemsstaterna. Detta är ett tydligt tecken på ökad säkerhetisering, då det explicit uttrycks att migrationen utgör ett säkerhetshot. Genomgående i texten beskrivs även hur de inre gränskontrollerna bidrar till skapandet av en "säkerhetsunion":

Arbetet med att skapa en effektiv och verklig säkerhetsunion har inneburit betydande framsteg i arbetet med att bekämpa terrorismen. (COM/2017/0570 s. 1)

Den säkerhet som beskrivs i detta citat är säkerhet från terrorism, vilken enligt meddelandet underförstått kommer från migrationen. Genom de inre gränskontrollerna, en kontroversiell åtgärd inom EU, skapas "säkerhet" och "skydd" mot terrorismen som ökat inom EU till följd av migrationen. Ytterligare ett exempel på hur säkerhetiseringen av migrationen kommit att fortsatt öka finns i beskrivningen av *när* inre gränskontroller inom Schengen får utföras:

I ett område utan inre gränskontroller får inre gränskontroller endast återinföras tillfälligt under exceptionella omständigheter för att komma till rätta med situationer som utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i det området, eller i delar av det, eller i en eller flera medlemsstater. (COM/2017/0570 s. 3)

Från detta citat kan det utläsas att migrationsströmmarna kategoriseras som just dessa "exceptionella omständigheter" under vilka inre gränskontroller får införas, vilket signalerar till publiken att "problemet" som migrationen utgör är riktigt allvarligt.

Det här var en av de åtgärder som kommissionen förutsåg i färdplanen för att återvända till ett normalt fungerande Schengen. (COM/2017/0570 s. 3)

De inre gränskontrollerna väntas alltså leda till ett återigen “normalt” fungerande Schengen, vilket är en paradox, eftersom Schengen går ut på att avskaffa inre gränskontroller. Detta indikerar att den nuvarande situationen med migration skulle vara “onormal” vilket många kan antas associera till något negativt.

Vad gäller graden av säkerhetsisering av migrationen är den, som vi konstaterat vid analysen av föregående uttalanden, nu väldigt påtaglig. De fortsatta åtgärder som beskrivs och behovet av en förlängning av inre gränskontroller förutsätter att migrationen fortfarande ses som ett lika stort hot som tidigare. Det finns därför i vår mening inte några tydliga tecken på vare sig en eskalering eller en nedtrappning av säkerhetsiseringsgraden i detta meddelande jämfört med tidigare, men faktum kvarstår att graden av säkerhetsisering nu är väldigt hög. I just detta meddelande utmålas inte migrationsproblemet som lika akut som i tidigare uttalanden. Det uttrycks däremot tydligt att de åtgärder som vidtogs i ett mer akut stadium i högsta grad måste behållas samt utvecklas ytterligare. Detta försvaras med att migrationsströmmarna utgör ett hot mot “den allmänna ordningen” inom unionen.

Kopplingarna mellan migration och terrorism uttrycks än tydligare i detta uttalande än tidigare. Sammankopplingen indikerar underförstått att en migration som inte bromsas av inre gränskontroller skulle leda till flera terrorattentat och en i allmänhet ökad osäkerhet för EU:s medborgare. Schengenavtalet används här inte alls som en symbol för integrationen i EU, som den gjorde 2015. Det talas istället om de brister inom avtalet som lett till det ökade hotet migrationen utgör i form av bland annat ökade terrordåd i unionen. Ett tydligt fokus ligger på bevarandet och beskyddandet av EU:s yttre gränser, gränserna som håller migranterna utanför den europeiska gemenskapen.

6. Slutsats

Migrationen till EU har enligt Huysman (2000, s.754) varit säkerhetsiserad i flera decennier. Vad denna studie ämnade undersöka var hur denna säkerhetsisering bibehållits och förändrats i och med migrationskrisen som började 2015. De fyra

uttalandena från vår avgränsade tidsperiod bevisar alla att frågan fortfarande är säkerhetsiserad, vilket även är en utgångspunkt för hela analysen. Vi kan däremot detektera kraftiga svängningar i den retorik som förts kring migrationen över vår avgränsade tidsperiod. Gemensamt för samtliga uttalanden är att retoriken förmedlar en tydlig känsla av att situationen är akut; migrationsfrågan porträtteras genomgående som den kanske viktigaste frågan på dagordningen. Vi anser även att uttalandena, på olika sätt, använder sig mycket av argument kring en gemensam europeisk identitet och en europeisk gemenskap för att rättfärdiga sin syn på migrationen, även om detta görs på mycket olika sätt i uttalandena. Efter vår analys står det i slutändan klart att migrationsfrågan inom EU fortfarande i högsta grad är säkerhetsiserad, och att en gradvis stegring i säkerhetsiseringsgrad har skett sedan 2015.

Migrationskrisen är fortfarande ett faktum, och frågan kring migration visar inga tecken på att avsäkerhetsiseras inom en snar framtid. Kanske är frågan nu så institutionaliserat säkerhetsiserad att det knappt ens går av avsäkerhetsisera den. Från vårt resultat kan man anta att säkerhetsiseringen av migration inte kommer försvinna så länge vi har landsgränser och nationella egenintressen. Försöken att ena EUs medlemsländer i en solidarisk migrationspolitik 2015 misslyckades, kanske just på grund av detta; medlemsstaterna har egna intressen, och kommer alltid sätta sina egna medborgare innan utomstående. På samma sätt äventyrar EU nu migranternas rätt till asyl genom att prioritera en gemensam europeisk identitet.

Vår studie kan rimligtvis inte appliceras på hela unionen. Varje medlemsland har sin egen säkerhetspolitik och agenda, och även om de analyserade aktörerna uttrycker en ökad säkerhetsisering finns det krafter inom unionen som verkar för motsatsen. Genom valet att analysera flera olika aktörer, som samtliga är högt uppsatta inom unionen, anser vi däremot att man kan fastslå en viss förändring i EUs officiella diskurs. Vi utgick som sagt från att migrationen var en säkerhetsiserad fråga inom EU redan innan 2015, vad som här blir intressant är därför hur denna säkerhetsisering visar tydliga tecken på att ha förstärkts över bara tre års tid. Migrationsantalen var dessutom som högst år 2015, för att sedan sjunka i antal. Graden av säkerhetsisering ökar således i takt med att migrationsantalen minskar. Detta skulle kunna vara föremål för framtida

forskning, det vill säga att undersöka detta negativa samband och vad det eventuellt kan bero på.

7. Litteraturförteckning

7.1 Digitala källor

Balzacq, Thierry. 2011. A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants i Balzacq, Thierry (red.). *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 1-32. E-bok.

Europeiska kommissionen IP/17/124 av den 2017-01-25 om att återvända till Schengen: Kommissionen föreslår att rådet låter medlemsländerna fortsätta med tillfälliga kontroller tre månader till. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-124_sv.htm

Europeiska kommissionen, 2017-07. *EU och migrationskrisen* Europeiska kommissionen <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/sv/> (Hämtad 2018-04-17)

Europeiska kommissionen, 2016-02-10. *The Schengen Rules Explained*. Europeiska kommissionen https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/the_schengen_rules_explained_20160210_en.pdf (Hämtad - 05-10)

Europeiska kommissionen, 2018-05-08 *Temporary Reintroduction of Border Control*. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (Hämtad 2018-05-10)

Europaparlamentet, 2017-03-22. *Ansträngda relationer mellan EU och Turkiet*. <http://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/world/20170320STO67729/eu-och-turkiet-en-alltmer-anstrangd-relation> (Hämtad 2018-04-17)

Europaparlamentet, 2017-07-11. *EU:s svar på Flyktingkrisen*. Europaparlamentet. <http://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/society/20170629STO78629/eu-s-svar-pa-flyktingkrisen> (Hämtat 2018-04-16)

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=SV>

Europeiska rådets rekommendation 16/0035 av den 12 februari 2016 om on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf>

Europeiska rådets uttalande nr. 144/16 av den 18 mars 2016 om utrikesfrågor och internationella förbindelser. <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Eurostat, 2018-03-30. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)* Europeiska Unionen. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en (Hämtad 2018-04-16)

Eurostat, 2016. *Asylum applicants in the EU*. Europeiska kommissionen. <http://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/asylum2016> (Hämtad 2018-05-10)

Human Rights Watch, 2016-11-14. *Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint* Human Rights Watch <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint> (Hämtad 2018-04-17)

Maastrichtfördraget om Europeiska unionen <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>

Regeringskansliet, 2017-02-09. *Gränskontroller förlängs till maj*. Regeringskansliet. <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/granskontroller-forlangt-til-maj/> (Hämtad 2018-05-06)

Vuori, Juha A. 2011. Religion bites: Falungong, securitization/desecuritization in the People's Republic of China i Balzacq, Thierry (red.). *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 1-32. E-bok.

7.2 Tryckta källor

Bergström, Göran och Boréus, Kristina, 2012, "Diskursanalys" i Bergström, Göran och Boréus, Kristina (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur

Buzan, Barry, Wæver, Ole och Wilde, Jaap de (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner

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

Huysman, Jef. 2000. The European Union and the Securitization of Migration *Journal of Common Market Studies* Vol. 38 nr. 5: s. 751-777

Yüksel, Sinem. 2014. Securitization of Migration: The Case of Turkey-EU Relations *Marmara Journal of European Studies* Vol. 22 nr.1: s.169-187

7.3 Uttalanden

Juncker, Jean-Claude tal nr. 15/5614 om tillståndet i unionen år 2015
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm

Juncker, Jean-Claude tal nr. 16/3043 om tillståndet i unionen år 2016
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet meddelande nr. COM/2017/0570 om bevarande och stärkande av Schengen
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017DC0570#footnote13>

Tusk, Donald uttalande nr. 110/16 om Remarks by President Donald Tusk after the meeting of the EU heads of state or government with Turkey
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07/tusk-remarks-eu-turkey-meeting/>