



Alla ombord?

En analys av värden i EU-kommissionens tal om asyl- och migrationsfrågan ur människorättslig synpunkt

Johanna Hjalmarson

Avdelningen för mänskliga rättigheter
Historiska institutionen
Kurskod: MRSG31
Termin: HT 2020
Handledare: Emelie Lantz
Omfång: 11 531 ord



Abstract

Uppsatsen syftar till att undersöka vilka värden som präglar det omfattande förslag till en ny asyl- och migrationspolitik som EU-kommissionen presenterade 23 september 2020, genom att analysera de två tal som respektive ytterst ansvariga EU-kommissionärer, Ylva Johansson och Margaritis Schinas, höll vid presentationen av förslagen, som kallas asyl- och migrationspakten. Studien sker utifrån frågeställningen: Vilka värden präglar de två ansvariga EU-kommissionärernas argumentation för asyl- och migrationspakten? Den specificeras även genom två underfrågeställningar rörande vilka värden med anknytning till mänskliga rättigheter respektive EU:s intressen som samarbetsprojekt som genomsyrar argumentationen. Med hjälp av metoden politisk diskursanalys av Fairclough och Fairclough analyseras talen för att undersöka de underliggande värden som präglar dem. Detta resultat ställs därefter mot Simon Behrmans teori kring hur internationell flyktingrätt är skapad av och till västerländska staters fördel i avsikt att i första hand kontrollera flyktingar, inte skydda dem. Diskussionen syftar till att reflektera kring de värden som framkommit ur en människorättslig synvinkel, och huruvida dessa värden avviker från eller bekräftar Behrmans teori om flyktingrätten och den eurocentriska historiska miljö av kontroll och maktutövande den är sprungen ur. Resultatet visar hur diskursen i talen rörande värden i mycket hög grad bekräftar Behrmans teori och syftar till att bevara västerländska intressen och utöva kontroll över migranter som kommer till unionen. I den avslutande diskussionen presenteras även vidare reflektioner, med utgångspunkt i forskning presenterad under litteraturöversikten, kring vilken människorättslig roll EU kan och bör spela under tider då centrala samarbeten i unionen är under hot.

Nyckelord: *EU, migration, asyl, värden, securitisation, mänskliga rättigheter, asyl- och migrationspakt.*

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problemformulering, syfte och frågeställningar	2
1.2	Material och avgränsningar	3
1.2.1	Primär- och sekundärmaterial	3
1.2.2	Källkritik	4
1.3	Forskningsetiska bedömningar	5
2	Bakgrund och litteraturöversikt	7
2.1	Bakgrund	7
2.2	Litteraturöversikt	10
3	Teori och metod	17
3.1	Teori	17
3.2	Metod	21
4	Modeller för resultat av analysen	26
5	Analys och diskussion	29
5.1	Analys	29
5.1.1	Analys av tal av Margaritis Schinas	29
5.1.2	Analys av tal av Ylva Johansson	34
5.2	Diskussion	39
	Referenser	42
	Bilagor	45

1 Inledning

Migration och flykt är en av samtidens mest aktuella frågor, med 79,5 miljoner människor, en procent av världsbefolkningen, på flykt i slutet av 2019 enligt UNHCR.¹ Om och hur mottagande av asylsökande flyktingar ska ske i Europa är en av de stora politiska frågorna i såväl enskilda stater som för EU som institution. Stor splittring råder mellan olika aktörer, och argument förs på en rad grunder – ekonomiska, humanitära, säkerhetspolitiska med flera. Efter att många människor sökte asyl i bland annat Europa till följd av konflikten i Syrien 2015 har EU:s system uppvisat stora brister och kritiserats i forskning och av människorättsorganisationer. Samtidigt uppvisar flera medlemsländer en stark ovilja att delta i unionens samarbete kring asyl och migration. De så kallade V4-länderna – Ungern, Polen, Tjeckien och Slovakien - har bildat en enad, starkt migrationskritisk front.

Mot bakgrund av detta ska EU fortsätta att fungera som projekt. I ett av de två centrala dokumenten, unionsfördraget från 1992, fastslås att EU har ett människorättsligt uppdrag och ska arbeta för ett ökat infriande och spridning av människorättsliga värden. Unionen har också sedan 1999 haft en omfattande gemensam asyl- och migrationspolitik, vilken är ett av de största projekten. Missnöjet som slutligen utmynnade i Brexit 2020 är ett exempel som unionen inte vill ska följas av fler medlemsländer och att kunna enas om de centrala samarbetsfrågorna är därför av största vikt för att bevisa EU-projektets fortsatta relevans.

Uppsatsen syftar därför till att undersöka vilken väg EU väljer att gå gällande migrations- och asylpolitik mot bakgrund av denna komplexa kontext. Vilka värden, av alla som spelar in, tar unionens företrädare fasta på och leds av? För att

¹ UNHCR, *1 per cent of humanity displaced: UNHCR Global Trends report*, 2020. https://www.unhcr.org/news/press/2020/6/5ee9db2e4/1-cent-humanity-displaced-unhcr-global-trends-report.html#_ga=2.165864125.2087622748.1616422766-1561768735.1616422766 [hämtad 2021-03-23].

besvara denna fråga har jag analyserat två tal som hölls av de respektive ytterst ansvariga för utformandet av förslaget till EU:s nya asyl- och migrationspolitik, den så kallade asyl- och migrationspakten, som presenterades den 23 september 2020. De två ansvariga är vice ordförande i EU-kommissionen, Margaritis Schinas och Sveriges kommissionär Ylva Johansson, ansvarig för inrikes frågor. Pakten är en produkt av flera års arbete och har försenats i leveransen flera gånger innan den slutligen kunde presenteras, bland annat till följd av coronapandemin. Slutresultatet är mycket omfattande och syftar till att ersätta viktiga delar av det gamla systemet, bland annat den så kallade Dublinförordningen. Hur de två representanterna väljer att formulera sina anföranden vid denna kritiska tidpunkt för EU i den utan tvekan mest omstridda frågan ramar alltså in debatten idag och visar på den framtid som unionen ser rörande migrationssamarbetet och i ett vidare perspektiv även EU-samarbetet som projekt.

1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Området jag vill undersöka är alltså hur frågan om irreguljär migration och asylsökande i EU formuleras och ramar in av de EU-politiker som är ytterst ansvariga för utformandet av förslag för policy och politik i ämnet. Detta kommer jag att göra genom att undersöka vilka värden som präglar de två huvudsakliga representanternas presentation av pakten. Besluten om vilken asylpolitik EU ska ha ligger till sist hos Europaparlamentet som kommer att debattera och sedan rösta om de lagförslag som kommissionen har tagit fram, men vad kommissionen lägger på bordet och hur detta innehåll presenteras är vad som i grunden styr den kommande asylpolitiken, och reflekterar i sin tur debatter om asyl och migration som förs i Europas länder på nationell och EU-institutionell nivå.

Uppsatsens syfte är alltså att undersöka vilka värden som präglar argumentationen från de två huvudsakliga representanterna för det nya asyl- och migrationsförslaget från EU-kommissionen, med speciellt fokus på vilken roll människorättsliga värden spelar i förhållande till värden med anknytning till EU:s intressen som samarbetsprojekt. Begreppet ”värde” i sammanhanget är hämtat från den metod jag använder i

undersökningen, politisk diskursanalys (PDA) enligt Fairclough och Fairclough ("value" i originaltexten). Exakt vilken mening som läggs i begreppet och vilken roll det fyller i analysen av materialet kommer att beskrivas närmre i kommande metodavsnittet. Resultatet av analysen enligt PDA tolkas och diskuteras sedan med hjälp av en teori av Simon Behrman, doktor i juridik med inriktning mot asyl och migration. Teorin syftar dels till att belysa argumentationen ur en människorättslig vinkel och att utöver detta granska aktörernas referenser till internationell rätt ur ett kritiskt perspektiv.

Frågeställningen jag kommer att utgå från i min uppsats är därför följande:

Vilka värden präglar de två ansvariga EU-kommissionärernas argumentation för asyl- och migrationspakten?

För att svara på denna fråga kommer jag att använda följande underfrågeställningar:

Vilka värden med anknytning till mänskliga rättigheter finns i argumentationen?

Vilka värden med anknytning till EU:s intressen som samarbetsprojekt finns i argumentationen?

1.2 Material och avgränsningar

1.2.1 Primär- och sekundärmaterial

Primärmaterial som är utgångspunkten för studien är två tal av de två EU-kommissionärer som tillsammans har haft det huvudsakliga ansvaret att utforma den nya asyl- och migrationspakten: Margaritis Schinas som är vice ordförande i kommissionen och ansvarig för området "främjande av vår europeiska livsstil" och Ylva Johansson, med ansvar för inrikes frågor i kommissionen. Talen hölls den 23 september när pakten presenterades. Jag har använt mig av transkriptioner av talen som hämtats från EU-kommissionens hemsida. Schinas och Johansson betraktas i

analysen som företrädare för EU-kommissionen, och förslagen i pakten kan inte, eftersom de ännu inte i sin helhet har godkänts av parlamentet och Europeiska unionens råd, betraktas som representerande EU i sin helhet.² Syftet i analysen är inte i främsta hand en komparativ analys mellan Johansson och Schinas, även om sådana element förekommer, utan att ge en samlad bild av den argumentation de två representanterna framför. När jämförande förekommer är det i syfte att på centrala punkter visa hur argumentationen skiljer sig och vad det innebär i förhållande till resultatet av analysen.

Länk till transkription av Johanssons tal:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733

Länk till transkription av Schinas tal:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736

Länk till film när Johansson och Schinas håller talen:

<https://www.youtube.com/watch?v=gZ7PDIUR3-U&t=7s>

Sekundärmaterialet består av artiklar rörande värden i EU:s asyl- och migrationspolitik, med fokus på en människorättsvetenskaplig utgångspunkt i analys och eller diskussion.

1.2.2 Källkritik

Transkriptionerna av talen som är grund för analysen är hämtade från den europeiska kommissionens hemsida, vilket är den aktör som står bakom talen och är i fokus för analysen. Vid jämförelse av transkriptionerna och inspelningarna av de framförda talen finns vissa mindre skillnader i formulering och den ordning olika punkter presenteras, men innehållet är i högsta grad överensstämmande. Både talen och transkriptionerna kan betraktas som uttryck för den av kommissionen förda asyl- och migrationspolitiken, men eftersom transkriptionerna är resultatet av på

² Ett av de stora initiativen under pakten, att omforma EU:s organ med ansvar för asylsamarbetet, godkändes av parlamentet och Europeiska unionens råd 29 juni 2021. Resterande delar är fortfarande under debatt. Källa: European Commission. *New Pact on Migration and Asylum: Agreement reached on the new European Union Agency for Asylum*, 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3241, [hämtad 2021-08-08].

förhand utarbetade manus och eventuella skillnader i framförandet snarare kan anses vara på grund av en mänsklig faktor i framförandet, anser jag transkriptionerna i högre grad representera den position kommissionen intar, varför jag har valt dessa framför de inspelade talen. Transkriptionerna av talen finns tillgängliga som bilagor i uppsatsens slut, och en länk till framförandet av de båda talen finns även bifogad i litteraturlistan.

Vad gäller sekundärmaterial är samtliga artiklar granskade av sakkunniga på området för att säkerställa att hög vetenskaplig standard hålls genomgående.

1.3 Forskningsetiska bedömningar

Uppslaget till min teori kommer från en elevuppsats, som ställde teorin mot en analys av de argument svenska riksdagsledamöter använde i en debatt om den svenska migrations- och asylpolitiken.³ Ämnena är likartade, men detta faller sig inte märkligt med tanke på teorins ämne, och eftersom jag vid valet av teori sedan tidigare fastslagit övrigt upplägg för uppsatsen och inte tagit inspiration till ytterligare delar finner jag det inte som motstridande principer om god forskningssed och -etik att använda samma artikel som teoretiskt perspektiv, eftersom jag efter att ha tagit del av alternativa teoretiska utgångspunkter från andra författare såväl som ytterligare artiklar av samma, funnit min valda mest lämplig.

Ytterligare ett forskningsetiskt övervägande jag har gjort är vid bruket av min metod, som, eftersom den utgår från kategorisering utifrån av författarna skapade kategorier, ofrånkomligen innebär en subjektiv bedömning av hur denna indelning, och därmed resultatet av analysen, ska utformas. Jag har i utarbetandet av analysen strävat efter att vara uppmärksam på de val jag gör och vad som ligger till grund för dem, och tydligt redovisat de logiska steg jag gör fram till slutsatser i analysen genom återkommande citat från transkriptionerna av talen i den löpande texten. De

³ Cecilia Ahrenbring. *Svensk flyktingpolitik utifrån internationell asylrätt? En analys av hur Sveriges riksdagspartier legitimerar sina ståndpunkter i debatten om migration och asylpolitik*, B-uppsats. (Lund: Lunds universitet, 2019).

föreställningar jag har med mig in i arbetet, vilka i grunden handlar om att EU bör föra en generösare flyktingpolitik, har jag försökt att ha distans till i analysarbetet och överväga olika möjliga tolkningar av talen, innan jag presenterar den jag finner mest stöd för. Att mina åsikter ofrånkomligen påverkar utformandet av analysen och återspeglas i mitt val av teoretiskt perspektiv är jag dock medveten om, och kommer att vidare reflektera kring detta i uppsatsens avslutande diskussionsdel.

2 Bakgrund och litteraturöversikt

2.1 Bakgrund

För att öka förståelsen av det sammanhang det analyserade materialet framkommit ur kommer jag inleda detta andra avsnitt med en kort översikt av relevanta aspekter av EU:s samarbete i asyl och migration, samt de dokument som styr dess utformning.

De av EU stiftade dokument, policy och lagar som reglerar det gemensamma migrationsarbetet kallas CEAS (Common European Asylum System) och grundades 1999.⁴ Större förändringar av innehållet skedde 2015 och syftade till att i högre grad skapa ett koherent, sammanhängande system. Även under 2016 skedde reformer av CEAS, bland annat av Dublinförordningen, ett av de mest centrala dokumenten i samarbetet.⁵ Förordningen trädde först i kraft i mars 2003 och styr vilket medlemsland som ska hantera den asylsökandes ärende. Förordningen innebär att det EU-land den sökande först når är det som ska ta emot och pröva ärendet. Ytterligare en central punkt i förordningen är att den asylsökande inte kan få sitt ärende prövat i två EU-länder – ett avslag i ett land omöjliggör en godkänd prövning i ett annat. Förordningen säkerställer på samma gång att en asylsökande ska få sitt fall prövat i ett EU-land.⁶ Nära sammanlänkad med Dublinförordningen är även Schengenkonventionen som reglerar de gränser som råder inom och runt EU. Konventionen innebär att EU-medborgare har fri rörlighet inom unionens gränser, även om medlemsländer har mandat att tillfälligt kontrollera passager vid

⁴ European Commission, *Common European Asylum System*, u.å., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en [hämtad 2021-06-26].

⁵ Elna Pirjatanniemi & Maija Mustaniemi-Laakso, "EU migration policy and human rights", I *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, red. Jan Wouters et. al. Oxford Scholarship Online (2021) s. 441ff.

⁶ Nationalencyklopedin, *Dublinförordningen*, u.å., <http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/dublinförordningen> [hämtad 2021-08-11].

sina gränser för att säkerställa ordning och säkerhet. Konventionen reglerar även EU:s externa gränser.⁷ Även internationella juridiska dokument påverkar ramarna för EU:s migrationsarbete. FN:s flyktingkonvention är ett centralt dokument, men även konventionen mot tortyr (CAT) samt för politiska och civila rättigheter (ICCPR) är av relevans. En grundläggande princip med stöd ur dessa konventioner är den så kallade ”non-refoulement-principen” vilken i korthet innebär att en asylsökande som av olika skäl befars riskera sitt liv eller frihet i landet den flydde från inte får skickas tillbaka.⁸

De människorättsliga och humanitära värden som präglar EU reflekteras i och omnämns i en rad olika policydokument, men bland annat i ett av de två huvuddokumenten, Fördraget om Europeiska unionen (Treaty on European Union, TEU), vilket färdigställdes 1992 och vars andra artikel lyder:

“The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”⁹

En central aspekt av pakten är att den handlar om så kallad ”irreguljär migration”, vilket enligt EU-kommissionens ordlista saknar en vedertagen definition, men avser när en person i något avseende reser utan juridiska eller administrativa dokument, exempelvis in i ett land utan tillstånd, eller ut ur ett land utan pass eller liknande resehandling. På kommissionens sida poängteras att termen ofta associeras till människor som når ett land via smugglare eller är offer för människohandel, men att så inte måste vara fallet. Vidare diskuteras alternativa termer för begreppet, såsom ”illegal” eller ”icke-dokumenterad”. Kommissionen understryker hur den, i

⁷ Nationalencyklopedin, *Schengensamarbetet*, u.å., <http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/schengensamarbetet> [hämtad 2021-08-11].

⁸ Iris Goldner Lang, “Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 9, (2013), s. 3f.

⁹ EUR-Lex, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, OJ C 326, 2012, http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj, [hämtad 2021-08-08].

enighet med FN, undviker termen ”illegal”, eftersom den väcker associationer till kriminalitet, trots att det i de flesta länder inte är ett brott att vistas utan tillstånd, utan istället föredrar termen ”irreguljär”.¹⁰ Jag kommer i uppsatsen även att använda denna term.

Pakten kommer till efter kritik mot det rådande systemet inom EU rörande irreguljär migration, från medlemsstater såväl som forskare och människorättsorganisationer. Johansson och Schinas understryker att grundliga diskussioner har förts med samtliga medlemsländer samt representanter från civilsamhället inför utformandet av pakten för att inkludera alla perspektiv, samtidigt som Johansson i intervjuer efter paktens offentliggörande spådde att få medlemsländer skulle vara nöjda med dess innehåll på grund av de stora motsättningar som finns i frågan.¹¹ De förändringar av policyramverket som pakten framförallt, enligt kommissionen själva, innebär är följande:

- Större fokus på återvändande för personer som nekats asyl och effektivare processer för att söka asyl, bland annat genom en egen, snabbare kö vid de externa gränserna för personer som bedöms med stor sannolikhet få avslag.
- Dublinförordningen tas bort och en ny ”solidaritetsmekanism” införs, för att jämnare fördela ansvaret för de asylsökande människorna mellan EU:s medlemsländer. Solidaritetsmekanismen innebär i korthet att alla medlemsländer är skyldiga att bidra i det gemensamma migrationsarbetet, genom till exempel att ta emot asylsökande, men även att se till att sökande som fått avslag återvänder till landet de flydde från.
- Förstärkta och utökade samarbeten med så kallade ”third countries”, det vill säga partnerländer nära konfliktregioner eller EU:s yttre gränser.^{12 13}

¹⁰ European Commission, *Irregular Migration, u.å.*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migration_en, [hämtad 2021-06-18].

¹¹ Sveriges Radio. *Johansson: Ingen kommer att bli helt nöjd*, 2020, <https://sverigesradio.se/artikel/7559555> [hämtad 2021-06-18].

¹² European Commission, *New Pact on Migration and Asylum*, 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en, [hämtad 2021-06-18].

¹³ European Commission, *Common European Asylum System*.

2.2 Litteraturoversikt

Mitt forskningsfält är värden som genomsyrar EU:s asyl- och migrationspolitik, med fokus på irreguljär migration som är ämnet för pakten, samt en människorättslig utgångspunkt i undersökningen av frågan. Få vetenskapliga undersökningar berör i direkta ordalag värden (*values* på engelska), ett begrepp som jag hämtat från min metod, politisk diskursanalys enligt Fairclough och Fairclough. Istället har jag gjort ett delvis tolkande arbete vid läsningen av sekundärlitteratur, för att finna motsvarande frågeställningar formulerade på ett annat vis. Jag har valt att översätta vad som inom ramen för Fairclough och Fairclough's modell kallas "values" till de värden, idéer och föreställningar som formar och genomsyrar en förd eller föreslagen politik. Att titta på EU:s asyl- och migrationspolitik från ett värdeperspektiv är alltså i viss utsträckning ett nytt sätt att undersöka frågan, och samlar tidigare forskning som i olika avseenden tangerar denna utgångspunkt.

Vidare finns framförallt forskning tillgänglig om EU:s asylpolitik fram till och med de förändringar som skedde i samband med den stora migrationen till EU under 2015 och 2016, snarare än de föreslagna förändringar som presenterades hösten 2020. Översikten kommer alltså framförallt fokusera på forskning om värden i den nuvarande migrationspolicyn, men även med nedslag i det ännu begränsade fältet som avhandlar den nya migrationspakten. Artiklarna i översikten är alltså skrivna relativt nyligen, och avhandlar i alla fall utom ett policy stiftad i samband med eller efter den så kallade migrationskrisen 2015/2016. Eftersom denna medförde stora förändringar i villkoren för EU:s migrationsuppdrag – förändringar som den nu föreslagna pakten i hög grad utgår från – anser jag detta vara en relevant avgränsning.

Översikten av forskningsfältet visar relevansen av att undersöka och analysera den föreslagna pakten, eftersom det har gjorts i mycket liten grad tidigare, samtidigt som förslaget är en helt genomgripande reform av det nuvarande asyl- och migrationssystemet och förmedlar var EU-kommissionen står i frågan. Att undersöka pakten ur ett värdeperspektiv fungerar dessutom som en fortsättning på en i forskningen tidigare förd diskussion om EU:s prioriteringar i migrationsfrågan,

där unionens fortlevnad och stabilitet återkommande tycks konkurrera mot de människorättsliga värden som enligt centrala dokument ska präglade hela unionens verksamhet.

Inre och yttre gränser kontra människorätt – två grundpelare i konflikt

I kapitlet “EU migration policy and human rights” ur antologin *The European Union and Human Rights: Law and Policy* (2020) beskriver författarna Elina Pirjatanniemi och Maija Mustaniemi-Laakso de spänningar som finns inom ramen för EU:s uppdrag att bedriva en gemensam migrationspolitik i kombination med unionens människorättsliga åtaganden och grundpelare. Kapitlet baseras på sekundärlitteratur i form av en kombination av vetenskapliga artiklar, rapporter från framförallt UNHCR, samt dokument från EU i ämnet. Det syftar till att beskriva EU:s uppdrag med hänsyn till migration och mänskliga rättigheter, de utmaningar detta arbete innebär enligt rådande forskningsläge, samt vilka åtgärder författarna mot bakgrund av detta ser som en väg mot stärkta mänskliga rättigheter i EU:s migrationsarbete.

Författarna framhäver hur spänningarna mellan migrationsarbetet och mänskliga rättigheter dels grundar sig i utgångspunkten för EU som projekt, som handlade om ett ömsesidigt fördelaktigt ekonomiskt samarbete inom dess gränser, i kombination med rörelsefrihet. Dessa fördelar som ett medlemskap innebar skapade ett behov av en stark yttre gräns, som alltså i viktiga avseenden går emot idén om unionens migrationsuppdrag. Idag har unionen utvecklats och har fler typer av samarbeten, men EU fortsätter ofrånkomligen ännu att formas av den ursprungliga idén bakom projektet.¹⁴ Detta menas bland annat vara orsak till en politik under de senaste åren som framförallt fokuserar på migration som en säkerhetsfråga, där migranter framställs som ett hot mot unionens säkerhet, snarare än människor i behov av skydd. Detta märks bland annat genom så kallad ”pushback”, vilket innebär att stater genom att fysiskt stoppa båtarna med migranter försöker hindra dem från att nå de europeiska kuster som garanterar en rätt att få prövad asyl. Även det mycket

¹⁴ Pirjatanniemi & Mustaniemi-Laakso 2020, s. 445.

begränsade antal lagliga vägar som finns in i EU lyfts som ett exempel på säkerhet som ett starkt präglade värde, liksom ett fokus på de externa delarna av politiken, det vill säga exempelvis att forma avtal med grannländer till konfliktområden och länder som Turkiet, där många migranter passerar på väg till EU.¹⁵ Ytterligare något som understryks genomsyra politiken är en instrumentell syn på migration, där migranter blir objekt och föremål för förhandling mellan stater och unionen.¹⁶

Mot bakgrund av detta ifrågasätter författarna legitimiteten i EU:s påstådda människorättsliga grundvärderingar, som enligt styrdokument ska genomsyra all verksamhet i unionen. Åtgärder som krävs för att detta uppdrag ska fungera i verkligheten är bland annat ett rättighetsbaserat tillvägagångssätt i migrationsarbetet, exempelvis genom att göra så kallade ”Human Rights Impact Assessments” av förslag i frågan, för att undersöka vilka människorättsliga följder de kan tänkas få, något kommissionen är skyldig att göra vid implementeringen av sina förslag.¹⁷ Vidare framhävs en ny ansvarsfördelning mellan medlemsländerna som nödvändig, samt en genomgripande förändring av attityden mot migration inom EU.¹⁸ För genomförandet av dessa förändringar beskrivs den, vid författarnas skrivtillfälle, stundande pakten som ett avgörande tillfälle.¹⁹

Ytterligare en artikel som lyfter hur de påstått centrala människorättsliga värdena i hög utsträckning saknas i EU:s migrationspolicy är ”Understanding EU Solidarity and Migration in Crisis: Narratives of Health as Tools of Governance”, (2019), författad av Rachael Dickson. Artikeln undersöker hur EU använder narrativ rörande hälsa för att kontrollera migrationen och anpassa den efter sina egna normer och värden, med en objektifiering av de individuella migranterna som följd. Undersökningen täcker två aspekter av hälsonarrativ i migrationspolitiken, dels en empirisk undersökning av EU:s policy mellan 2015 - 2019, syftande till att förstå vilka praktiska åtgärder rörande hälsa som EU satte i bruk för att stoppa den så

¹⁵ Ibid, s. 446ff.

¹⁶ Ibid, s. 452.

¹⁷ Ibid, s. 453.

¹⁸ Ibid, s. 455f.

¹⁹ Ibid, s. 453.

kallade migrationskrisen som pågick, och dels att bidra till teoribildningen kring begreppet ”governmentality”, vilket myntades av Michel Foucault under 1970-talet. Det innebär i korthet hur en aktör i makt, här EU, väljer att styra och vilka idéer som ligger bakom. Artikeln knyter på så vis an till min undersökning av värden bakomliggande en vald politik, genom att den undersöker hur idéer om hälsa formar EU:s valda sätt att utforma sin politik och bemöta migranter.

Resultatet av undersökningen visar att EU:s främsta mål med sin policy är att behålla sin egen hälsa inom unionen, genom att kontrollera migrationen och anpassa både migranter och så kallade ”tredje länder”, samarbetsländer i närhet till konfliktdrabbade områden, efter sina egna normer och värden. Policyn, som enligt EU:s eget ramverk ska vara rättighetsbaserad, saknar i stor utsträckning denna utgångspunkt. Genom att kontinuerligt hänvisa till och anlita experter inom migration fördelas ansvaret bort från de beslutsfattande organen i EU, och genom användandet av statistik från rigida hälsokontroller av migranter tenderar den rättighetsbaserade utgångspunkten att försvinna, när människor framförallt figurerar som siffror i statistik, undersökande vilket hot mot EU:s hälsa de utgör.²⁰ Detta är alltså en slutsats som stämmer överens med föregående artikels gällande instrumentaliseringen av migrationsarbetet.

En artikel som närmare undersöker hur den starkare inriktningen på säkerhet, som på engelska benämns med begreppet ”securitisation”, har förekommit och påverkat EU:s migrationspolitik sedan det ökade antalet asylsökande 2015/2016 är ”Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area” (2019) av Michaela Ceccorulli. Ceccorulli undersöker med utgångspunkt i EU-dokument och tidigare forskning på området hur de säkerhetsåtgärder som både EU som institution och enskilda medlemsländer tog, och vilka även reflekteras starkt i EU-policy från åren i fråga, hotade en av grundpelarna i EU som projekt, nämligen den fria rörligheten inom Schengenområdet. Ceccorulli framhäver, liksom många andra forskare tidigare gjort och i likhet med Dickson ovan, hur den interna ordningen i EU stod som prioritet

²⁰ Rachel Dickson, “Understanding EU Solidarity and Migration in Crisis: Narratives of Health as Tools of Governance”. *European Journal of Risk Regulation*, 10(4), (2019), s. 677–692. (Ingen sidnumrering i dokumentet).

framför säkerhet och ordning för migranter. Dock framhäver Ceccorulli, till skillnad från en majoritetsgrupp i tidigare forskning, att detta säkerhetsfokus inte stred emot tidigare fastlagd EU-policy, utan snarare var i linje med att bevara Schengenprojektet, ett av EU:s viktigaste åstadkommanden, intakt. Hon framhåller dock hur ytterligare åtgärder mot migrantkrisen togs vid denna tid, vilka satte säkerhet i fokus på ett sätt det inte tidigare varit.²¹

Vidare gör Ceccorulli en etisk bedömning av EU:s agerande i samband med säkerhetsarbetet för att bevara Schengenprojektet, vilket hon, tillsammans med en majoritet i fältet, anser skedde delvis på bekostnad av migranternas liv och rättigheter. Ceccorulli argumenterar för att EU har en viss moralisk rätt att vilja bevara sin interna säkerhet och grunderna i det genomgripande samarbetsprojekt som unionen utgör, men ifrågasätter, när detta sker på bekostnad av unionens människorättsliga arbete, huruvida unionen kan agera som en normativ stormakt i tider när dess existens är hotad och dessa värden kommer i konflikt. På denna fråga svarar Ceccorulli nej.²²

Solidaritet - grundvärde i EU:s migrationspolicy

I artikeln "Is there Solidarity on Asylum and Migration in the EU?" (2013) undersöker författaren Iris Goldner Lang vilken roll begreppet och grundvärdet solidaritet fyller i EU:s policy och politik rörande asyl och migration. Artikeln författades när den så kallade Dublin III-förordningen var föreslagen, men ännu inte godkänd, vilket den kom att bli senare under 2013. Trots att flera år har gått sedan dess lyfter artikeln en viktig diskussion kring värdet solidaritet, som fortfarande är ett av de huvudsakliga ledorden i EU:s policy rörande asyl och migration samt i unionens samarbete i vidare mening. Dess aktualitet visas bland annat genom att begreppet förekommer frekvent i de två talen som senare analyseras i denna uppsats.

Genom att sammanställa tidigare studier samt utgå från EU-rätt och andra internationella juridiska överenskommelser presenterar och diskuterar Lang vilka

²¹ Michela Ceccorulli, "Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area", *West European Politics*, 42:2, (2019), s. 317.

²² Ceccorulli 2019, s. 317f.

skyldigheter EU som institution samt enskilda medlemsländer har gällande asyl och migration, vilken grund i policy som värdet solidaritet har, vilken roll det i praktiken kan anses spela och vilka verktyg som finns för att uppnå det. Hon beskriver med hänvisning till tidigare studier hur värdet solidaritet anses vara av stor vikt i migrationsarbetet enligt medlemsländerna, och att det understryks som en fundamental utgångspunkt i centrala policydokument. Dock, framhåller hon, finns det inte en vedertagen definition av vad begreppet bör innebära.²³ Hon framhåller hur den starkt kritiserade Dublinfördordningen försvårar solidaritet och inte skapar ett likvärdigt bemötande av asylsökande i de olika medlemsländerna, något som den aktuella pakten syftar till att åtgärda.²⁴ De verktyg som finns för att uppnå solidaritet fungerar inte heller i tillräcklig utsträckning, och bristande finansiell solidaritet framhålls särskilt.²⁵ På grund av motstridiga intressen och villkor för de olika medlemsländerna är solidaritet alltså svår att uppnå, och reflekteras inte i verkligheten i särskilt hög grad, utan förekommer framförallt i EU:s styrdokument.

Den nya pakten – möjlighet till förändring?

Forskning om pakten som berör för uppsatsen relevanta aspekter finns ännu i relativt liten utsträckning, men en artikel som lyfter kampen mellan värden som reflekteras i pakten är ”The EU return system under the Pact on Migration and Asylum: A case of tipped interinstitutional balance?” (2021) av Izabella Majcher. Artikeln undersöker och utvärderar en av de huvudsakliga delarna i pakten, systemet för återvändande, med utgångspunkt i de av EU formulerade målen för detta system – effektivitet och följande av mänskliga rättigheter. Undersökningen ger slutsatsen, i likhet med tidigare forskning om den då gällande policyn, att mänskliga rättigheter får ge efter för andra värden, här effektivitet. Vidare kritiserar Majcher de lagförfattande EU-representanternas definition av effektivitet som alldeles för smal, enbart omfattande det antal människor som återvänder till länderna de flydde från. En djupgående diskussion om varför vissa människor inte har möjlighet att lämna EU saknas, liksom så kallad ”impact assessment”, en metod

²³ Goldner Lang 2013, s. 12f.

²⁴ Ibid, s. 13.

²⁵ Ibid, s. 14.

för att uppmäta förväntad eller faktisk effekt av ett förslag, vilket även efterlystes av Pirjatanniemi och Mustaniemi-Laakso i översiktens början. ”Impact assesment” saknas både vad gäller paktens förslag såväl som den tidigare, nu gällande policyn, vilket gör att möjliga värdefulla, empiriskt grundade, lärdomar uteblir. Istället, argumenterar Majcher, finns det inte grund för att förslagen skulle öka antalet återvändande, och implementering av dem på nationell nivå riskerar vidare att leda till brott mot internationell människorätt som staterna lyder under.

Sammanlagt, menar Majcher, leder paktens omfattande förslag till system för återvändande till en stark grund att ifrågasätta EU:s legitimitet som policystiftare. De gemensamma värden som allt EU:s arbete ska bygga på enligt den tidigare citerade artikel 2 i TEU tas inte överhuvudtaget tillräcklig hänsyn till, och istället lägger EU grund för en starkt politiserad debatt som inte gynnar en balanserad, demokratiskt stärkande diskussion om integration.²⁶

²⁶ Izabella Majcher, “The EU return system under the Pact on Migration and Asylum: A case of tipped interinstitutional balance?” *European Law Journal*, 1, (2021), s. 27.

3 Teori och metod

3.1 Teori

Teorin som resultatet av min studie kommer ställas mot är skapad av Simon Behrman, doktor i juridik, och vars specialitet inom forskning är just flyktingrätt. Jag kommer att utgå från en artikel där Behrman presenterar tesen att internationell flyktingrätt i första hand är skapad i syfte att kontrollera människor på flykt, snarare än att fungera som ett humanitärt verktyg, vilket är en populär framställning av flyktingrätten. Vidare menar Behrman att flyktingrätten i grunden är eurocentrisk och utgår från västerländska staters hävdade rätt att utöva kontroll över sina gränser och människorna som passerar dem. Systemet är alltså inte skapat för att stärka flyktingars rättigheter, och enda sättet att faktiskt göra det är, menar Behrman, att ta bort gränserna mellan stater och tillåta fri rörelse för alla människor.

Behrman framhåller i artikeln fyra punkter som ramar in den grundläggande problematiken med internationell flyktingrätt, vilka är följande:

- 1) Flyktingar har bara rätt att *söka* asyl, inte att få det. Behrman motsätter sig därför begreppet ”asylrätt”, eftersom han menar att en sådan i verkligheten inte existerar.
- 2) Utgångspunkten för flyktingrätten är staters kontroll över sitt territorium.
- 3) Bördan ligger på *flyktingen* att bevisa sin rätt till godkänd asyl.
- 4) Stater avgör själva hur asylsökande ska bedömas.²⁷

Som grund för sina påståenden framför Behrman ett historiskt argument knutet till skapandet av den internationella flyktingrätten och hur den sedan har använts, från 1600-talet fram till modern tid. Överblicken tar sin utgångspunkt från de

²⁷ Simon Behrman, “Refugee Law as a Means of Control”. *Journal of Refugee Studies*, 32(1), 2019, s. 43.

intellektuella som anses ha lagt grunden för den moderna internationella folkrätten. Tänkare som Hugo von Grotius och Christian Wolff var bland de första att tala om en rätt till asyl, men underströk att staten hade rätt att neka en sökande inträde. Denna tanke kopplades samman med idén om den civiliserade staten, som för att upprätthålla sin grad av civilisation själv hade rätt att bestämma vilka som trädde över dess gränser.²⁸ Behrman hänvisar även till en rad andra moderna forskare som i olika termer poängterar hur staters territoriella suveränitet från allra första början var själva utgångspunkten i den internationella flyktingrätten.²⁹

Själva starten för den flyktingrätt vi har idag daterar Behrman till tiden efter första världskriget. Syftet med den dåvarande juridiken rörande flyktingar var att täcka brister i nationalstatssystemet – många människor kunde inte återvända till sin hemländer men saknade medborgarskap i andra stater. Lösningarna var tillfälliga, även om försök gjordes till mer långsiktiga system. Ett utmärkande drag i ramverket var att undantagsklausuler skapades för vem som kunde definieras som flykting – ett drag som fortfarande starkt genomsyrar och påverkar flyktingrätten.³⁰ När människor flydde från Nazityskland under 1930-talet och sökte asyl i andra länder krävdes att de själva kunde bevisa att de var legitima flyktingar enligt gällande definitioner.³¹ Narrativet kring flyktingar formades alltså utifrån tanken att flyktingen var en speciell typ av asylsökande, en egen kategori. Detta kan anses garantera ett större, speciellt anpassat skydd, men innebar enligt Behrman dock, på grund av de mycket smala definitionerna, att många som i realiteten var flyktingar nekades asyl.³²

Att definiera en flykting blev därmed ett steg i kontrollerandet av dem. Det bidrog till att forma diskursen om flyktingar som ett problem att lösas och hanteras, inte människor i behov av hjälp. Det på många sätt politiskt känsliga ämnet – nationalstater emellan – att ta emot medborgare från ett annat land och erbjuda dem skydd kunde genom detta täckas i juridiska, tekniska ordalag. En teoretiker under

²⁸ Behrman 2019, s. 46.

²⁹ Ibid, s. 46f.

³⁰ Ibid, s. 48.

³¹ Ibid, s. 49.

³² Ibid, s. 49f.

30-talet föreslog att flyktingar skulle hanteras på just detta vis – som en administrativ, juridisk angelägenhet, i syfte att depolitisera frågan.³³

Efter 1945 påbörjades arbetet att skapa en global flyktingorganisation. Militära ledare för de tidigare allierade styrkorna under andra världskriget hade ansvar för detta, vilket satte säkerhet i fokus. En risk ansågs vara att statslösa personer i grupp skulle kunna utgöra ett hot mot ordningen och flyktingorganisationen och -rätten syftade därför återigen snarare till att kontrollera än att hjälpa flyktingar.³⁴ *International Refugee Organisation (IRO)* skapades 1946 och Behrman framhåller hur en återkommande formulering var ”genuine refugees” (”äkta flyktingar”, min övers.). Att alla på flykt inte hade rätt till asyl var alltså en fortsatt genomsyrande tanke. Geopolitiska skäl styrde även asylpolitiken i Europa. Efterkrigstiden präglades av starka självständighetsrörelser i koloniserade, eller tidigare koloniserade länder, vilket Behrman ser som bakgrund till skapandet av regler i IRO:s stadgar som uteslöt personer som på olika sätt stridit eller varit i opposition till regeringen i sitt hemland, om detta land var medlem i FN, från flyktingdefinitionen, som en sanktion.³⁵

Under 1946 påbörjades arbetet med FN:s flyktingkonvention som skulle komma att träda i kraft 1951. Även här präglades diskussionen av en tydlig eurocentrisk utgångspunkt, med målen i samarbetet att begränsa definitionen av en flykting och att fördela ansvaret för flyktingmottagandet jämnt – något som uttrycktes i termer av ”sharing of the refugee burden” – att dela på flyktingbördan. Mottagandet var alltså enligt Behrmans analys ett problem som skulle lösas, på ett sätt som bibehöll de västerländska staternas kontroll över sitt territorium och människorna inom det.³⁶

1967 skapades ett tilläggsprotokoll som i viss utsträckning ändrade konventionens innehåll och skapade en bredare definition av det juridiska flyktingbegreppet. Behrman understryker hur definitionen trots detta fortfarande var subjektiv, genom att den efter godtyckliga kategorier delade in människor i ”äkta” eller ”falsa”

³³ Ibid, s. 50.

³⁴ Ibid, s. 51.

³⁵ Ibid, s. 52.

³⁶ Ibid, s. 53ff.

flyktingar och stärkte bilden av flyktingen som ett objekt, och inte en individ med egen agens och behov.³⁷

Som motargument till sin tes lyfter Behrman framväxten av internationell människorätt, som av många anses täcka de människorättsliga brister som finns i internationell flyktingrätt. Det gör de i viss utsträckning, menar även Behrman, men framhåller att ett av de stora problemen är att internationell människorätt enbart gäller för medborgare i en stat, inte flyktingar mellan stater. Så kallad ”pushback”, det vill säga att stater genom olika fysiska och administrativa åtgärder förhindrar flyktingar att nå en stats gräns är vanlig idag, och är inte heller olaglig enligt internationell flyktingrätt. Skyddet i internationell människorätt är också, menar Behrman, begränsat, eftersom även denna har staters suveränitet som utgångspunkt och prioriterar denna högre än flyktingars rättigheter.³⁸

Sammanfattningsvis visar Behrman genom sitt historiska argument hur den internationella flyktingrätten är sprungen ur och därför ofrånkomligen förankrad i den eurocentriska viljan att behålla sin globalt hegemoniska position genom kontroll över sina gränser och de människor som rör sig där. De övergrepp som sker mot flyktingar idag ska inte, menar Behrman, betraktas som avvikelser från en annars fungerande flyktingrätt, utan är helt i linje med den och juridiskt riktiga, eftersom stater enligt de internationella juridiska dokumenten har yttersta rätt att bestämma vem som kan komma in i landet och hur denna beslutsprocess sker. Den enda lösningen för att komma till bot med dessa människorättsliga problem är, enligt Behrman, att öppna gränserna och tillåta fri rörelse. Systemet kan inte förändras till en tillräcklig människorättslig standard inifrån, vilket enligt honom är den rådande normativa positionen bland människorättsliga tänkare inom området, utan behöver ersättas av ett nytt, fritt från staters kontroll över människors rörelse. Försöken att höja den människorättsliga standarden inom internationell flyktingrätt har istället fått en omvänd effekt, där systemet framstår som möjligt att utveckla

³⁷ Ibid, s. 56f.

³⁸ Ibid, s. 58f.

och i grunden fungerande som ett skydd för flyktingar, när det i praktiken är det motsatta – ett hinder för den tryggare plats vilken flyktingar söker.³⁹

3.2 Metod

Metoden jag kommer att analysera mitt material med är politisk diskursanalys (härefter PDA), i en anpassad variant av den metod Fairclough och Fairclough presenterar i *Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students* (2012). Politisk diskursanalys fungerar enligt författarna som ett lämpligt verktyg för att analysera så kallad praktisk argumentation, det vill säga argumentation som ska leda till handling. Till grund för metoden ligger ett omfattande teoretiskt ramverk som bygger på modern såväl som antik filosofi. Genom att kritiskt diskutera och bygga vidare på detta har författarna utvecklat sin egen definition av centrala begrepp, varav jag kommer att lyfta ett fåtal vilka är relevanta i min kontext och markeras nedan med kursiv stil.

Praktisk argumentation faller under argumentationsgenren ”deliberation” (övervägande, min övers.). *Deliberation* innebär just övervägande av flera olika alternativ för handlande i syfte att lösa ett problem. Begreppet myntades först av Aristoteles.⁴⁰ Praktisk argumentation utmärks enligt Fairclough och Fairclough av att vara kopplad till handling. Argument presenteras som anledning att välja eller att inte välja ett visst sätt att handla och argumentationsformen ligger ofta därför som grund till beslut.⁴¹ Inom politisk diskurs är alltså praktisk argumentation en mycket framträdande del, där aktörers föreställningar, narrativ och mentala uppfattningar är centrala aspekter.⁴² I boken beskrivs hur *politik* handlar om att gemensamt, genom ömsesidigt diskuterande, nå beslut i frågor som rör allmänheten. Politik sker mot bakgrund av konflikt och oenighet och målet är att hitta fredliga lösningar, argumenterar författarna, med stöd från den amerikanska filosofen

³⁹ Ibid, s. 59f.

⁴⁰ Isabela Fairclough & Norman Fairclough. *Political discourse analysis - a method for advanced students*. [Elektronisk resurs] Routledge Ltd., 2012, s. 13f.

⁴¹ Fairclough & Fairclough 2012, s. 1.

⁴² Ibid, s. 4.

John Searle.⁴³ Grundläggande inom politiken är alltså att fatta beslut i förhållande till omständigheter och mål.⁴⁴

Resultatet av analysen med PDA presenteras i boken i form av en modell. Denna anpassas dock av författarna efter kontext och vilket det analyserade materialet är och kan till viss del innehålla olika kategorier. Jag har valt att utgå från den grundläggande modell som presenteras i bokens andra kapitel, vilket beskriver centrala utgångspunkter och det generella tillvägagångssättet för PDA, eftersom dessa kategorier väl fångar de centrala aspekterna av det material jag har analyserat. För att få en vidare förståelse av metoden och hur den kan användas i en kontext har jag dock även studerat bokens femte kapitel, i vilket författarna applicerar metoden på ett specifikt fall, där just värden fungerar som utgångspunkt i debatten, vilket gör den till en adekvat förlaga att studera för min aktuella studie.

PDA av Fairclough och Fairclough är en mycket komplex metod, och för att göra den relevant för min studie har jag anpassat den, genom att använda samma kategorier som författarna, men endast utgå från de mest centrala aspekterna av varje kategoris funktion i metoden. I boken finns omfattande och mycket detaljerade resonemang kring vilken funktion en kategori kan fylla, samt teoretiska diskussioner som bakgrund till detta. Jag har ovan redogjort för de teoretiska ställningstaganden och definitioner av begrepp jag ansett relevanta inom ramen för min studie och min användning av metoden, och redogör nedan för de viktigaste aspekterna av kategorierna som metoden innehåller, och som är relevanta för att analysera mitt primärmaterial och besvara min frågeställning. De grafiska modeller som sammanfattar analysen av respektive tal i min studie finns i det fjärde avsnittets början, och efter dessa följer analys i löpande text, som fördjupar resonemanget kring de centrala delarna i argumentationen som framkommit genom appliceringen av metoden på materialet.

Modellen jag använder mig av är uppbyggd som följer: vad som i många andra modeller för argumentationsanalys kallas tes kallas här *förslag till handling*, vilket ska syfta till att lösa ett problem. Förslaget till handling har *mål* och *omständigheter* som premisser, vad

⁴³ Ibid, s. 34.

⁴⁴ Ibid, s. 1.

som i andra modeller brukar kallas antingen premisser eller argument.⁴⁵ De genuina önskemål och motiv som präglar en aktörs argumentation är också av relevans i metoden och återfinns under *värdekategorin* i modellen. Värdena påverkar dock de övriga kategorierna, både de mål som aktören har, men också de omständigheter som personen framhåller i förhållande till förslaget på förändring. Dessa omständigheter utgör ofta en typ av problembeskrivning och förslaget på handling syftar många gånger till att förändra dessa omständigheter till att i högre utsträckning vara i samklang med aktörens värden. Vilka omständigheter aktören väljer att presentera och på vilket sätt detta görs är alltså en följd av vilka värden hen har.⁴⁶ Kategorin mål-medel i modellen länkar samman hur den föreslagna handlingen syftar till att realisera aktörens mål.⁴⁷

Fairclough och Fairclough visar vidare i sin modell hur omständigheter kan vara av olika art – *empiriska*, *sociala* eller *institutionella*. Empiriska omständigheter innebär faktaförhållanden en aktör har att förhålla sig till, exempelvis att arbetslösheten i ett land har ökat.⁴⁸ Sociala omständigheter rör olika allmänt accepterade sociala uppfattningar och värden som exempelvis att alla människor har lika stort värde. Exempel på institutionella omständigheter är plikter, löften och värden som råder i den institutionella miljön. Sociala och institutionella omständigheter tenderar ofta att hänga samman.⁴⁹

Gemensamt för alla premisser är att de kan finnas *explicit* eller *implicit* i en argumentation – antingen tydligt uttalade, eller som något aktören förhåller sig till och utgår från i sin argumentation, men utan att presentera detta.⁵⁰ Ytterligare en distinktion som är speciellt relevant för analysen i denna studie är den mellan *externa* och *interna skäl*. Externa skäl betecknar de omständigheter som styr aktörens handlingar utifrån, till exempel lagar, policys, moraliska värden som hen förväntas följa, löften om åtaganden, ämbetsplikter med mera, det vill säga sådant som aktören *borde* ta hänsyn till när hen väljer hur hen ska agera. Interna skäl är däremot kopplade till aktörens egen vilja och önsknings och betecknar vad som faktiskt ligger i hens intresse. En viktig poäng är att de två kategorierna kan korsa varandra, genom att externa skäl som moraliska skyldigheter faktiskt *är* en del

⁴⁵ Ibid, s. 44.

⁴⁶ Ibid, s. 46f.

⁴⁷ Ibid, s. 51.

⁴⁸ Ibid, s. 183.

⁴⁹ Ibid, s. 48.

⁵⁰ Ibid, s. 36.

av aktörens värden och vilja att uppfylla. Detta kräver dock att aktören har *internaliserat* det externa skälet, som då blir ett inifrån grundat motiv för handling.⁵¹ Viktigt att notera är dock att hen också kan välja att ignorera olika omständigheter och handla på ett sätt som inte går i linje med dem, men oavsett kvarstår dessa förhållanden som en omständighetspremiss och något aktören *borde* ta hänsyn till. Inom ramen för modellens kategorier är detta resonemang relevant i förhållande till kategorierna *värden* och *omständigheter*. *Värden* betecknar de faktiska önskemål och psykologiska motiv en aktör har, medan *omständigheterna* betecknar de externa förhållanden aktören har att förhålla sig till. Innehållet i dessa kategorier kan dock alltså vara identiskt om aktören i fråga har internaliserat de externa skälen som framkommer under omständighetspremissen.⁵² När jag i fortsättningen talar om värden utifrån min frågeställning i relation till resultatet av analysen avser jag värdena under värdekategorin, inte de externa skäl som kan framkomma i form av värderingar eller värden under omständighetspremissen.

Ytterligare en viktig aspekt av modellen anknyter till analysen av vad aktörens mål är. Dessa, understryker författarna, är inte kort och gott vad hen påstår att den vill, utan grundar sig istället i en samlad analys av aktörens föreställda framtida situation, grundad i det värde som genomsyrar personens argumentation, alltså dess genuina motiv och önskemål, men kan även inbegripa externa faktorer som aktören har valt att förhålla sig till.⁵³

En del som författarna framhåller som viktig, och har utarbetat ett eget ramverk för att genomföra, är utvärdering av argumenten genom att ställa kritiska frågor mot dem. I min studie har jag dock helt valt att utesluta detta, eftersom teorin i detta fall fyller ett likvärdigt syfte, det vill säga att kritiskt granska argumenten, genom att placera och diskutera dem i en kontext.

Något väsentligt att poängtera är att syftet med analysen är att visa de centrala dragen i argumentationen. I talen kan det alltså förekomma påståenden som inte är i linje med det huvudsakliga resultatet. Dessa redovisar jag för att ge en så komplett bild som möjligt,

⁵¹ Ibid, s. 42.

⁵² Ibid, s. 47f.

⁵³ Ibid, s. 75ff.

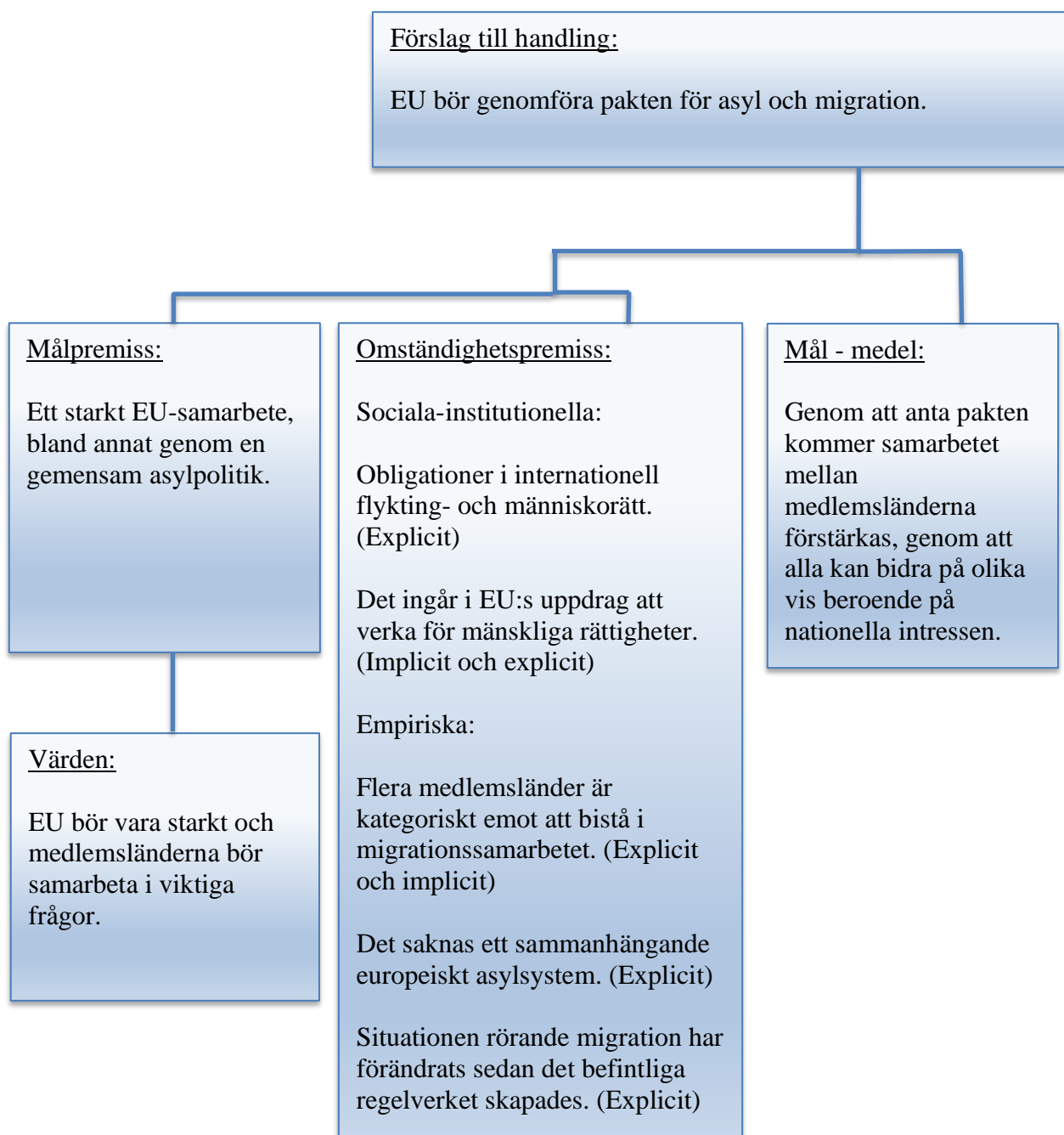
men anser inte att dessa underminerar resultatet, då de inte, enligt analysen, utgör centrala påståenden, som är återkommande eller har en bärande roll i argumentationen.

Det huvudsakliga syftet är inte en komparativ analys mellan de två talen. Schinas och Johansson betraktas som representanter för samma aktör, EU:s kommission. De utgår från samma förslag för handling, men stödjer i relativt hög utsträckning detta på olika premisser rörande såväl mål och omständigheter som värden. Vissa jämförelser görs i analysen för att tydliggöra vilka olika ståndpunkter de två talande framför, men dessa skillnader betraktas i analysen inte som utmärkande personligen för de respektive talarna, utan som olika sätt att formulera ett komplext argument till en bred och splittrad publik.

Avslutningsvis ett ord om varför samtliga kategorier redovisas i analysen, när studiens fråga utgår från kategorin rörande värden. I linje med författarnas resonemang har jag valt att analysera utifrån samtliga kategorier och diskutera resultatet även i de kategorier som inte explicit berör värden. Detta eftersom övriga kategorier, enligt metodens författare, är en produkt av vilka värden som styr aktören. Alla kategorier påverkar varandra och hänger samman, vilket blir tydligt i modellerna nedan. Värdena styr vilket mål en aktör ser framför sig, och även vilka omständigheter hen väljer att presentera som centrala i argumentationen, troligtvis medvetet såväl som omedvetet. Därför är metodens *alla* kategorier relevanta att analysera och diskutera, för att få en samlad uppfattning om vilka värden som ligger till grund för argumentationen.

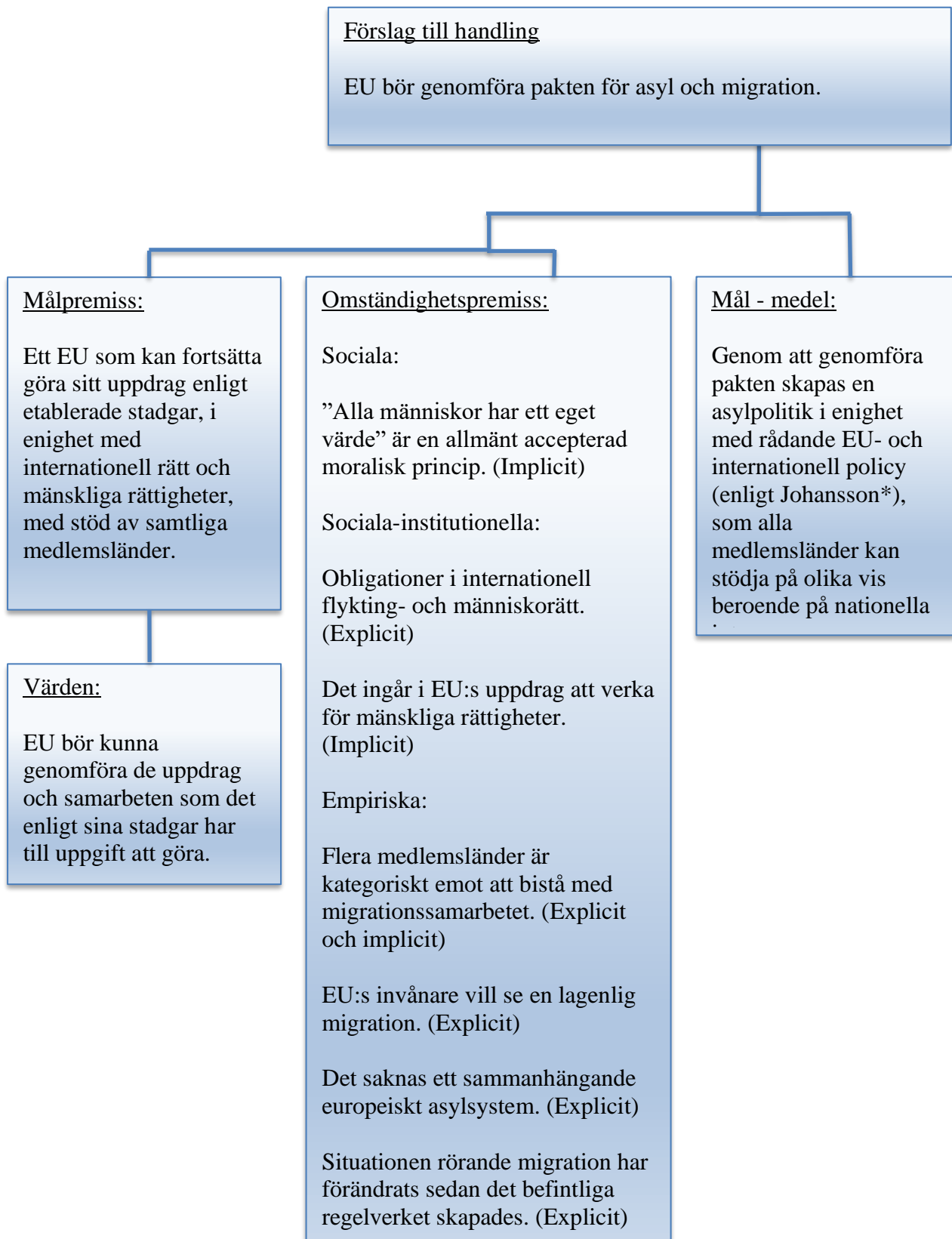
4 Modeller för resultat av analysen

Modell efter Fairclough och Fairclough för struktur av Schinas argumentation för att genomföra pakten.⁵⁴



⁵⁴ Ibid, s. 48.

Modell efter Fairclough och Fairclough för struktur av Johanssons argumentation för att genomföra pakten.⁵⁵



⁵⁵ Ibid, s. 48.

*Jag kan enbart utgå från de påståenden Ylva Johansson gör i sin argumentation rörande huruvida pakten är i enighet med internationell rätt. Det ligger inte inom ramen för min studie att granska om detta påstående stämmer eller inte. Frågan är mycket relevant för argumentationens hållbarhet, men kräver en, eller flera, egna studier, med granskning av förslagen med hjälp av juridisk metod, för att kunna besvaras. Dock presenteras argument av forskare i litteraturöversikten som indikerar att delar av pakten inte följer internationella överenskommelser.

5 Analys och diskussion

Citaten i kommande avsnitt är från transkriptioner av talen från EU-kommissionens hemsida. Fetstilta och understrukna partier är i original.

5.1 Analys

5.1.1 Analys av tal av Margaritis Schinas

Målpremissen för att anta och genomföra pakten finner jag genom analysen vara ett stärkt EU genom fortsatt och starkare samarbete mellan medlemsländerna i centrala frågor. Återkommande genom talet hänvisar Schinas till europeiska värden, och värdet av en gemensam europeisk politik. Bland annat säger han i talets inledning:

“The problems we see now on migration – in Moria and elsewhere – are not because of Europe but because of the **lack of Europe.**”⁵⁶

Bristen på europeiskt samarbete presenteras alltså som orsaken till de migrationsproblem som nu är verklighet i Europa och omkringliggande stater. Längre fram i talet poängterar Schinas angående konflikten mellan medlemsländer gällande obligatoriskt deltagande i att genomföra migrationspolitiken och bemöta irreguljära asylsökande:

“But **it would be a mistake to reduce the topic of migration to a binary discussion** (...) between voluntary and mandatory. It is not the

⁵⁶ European Commission, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733 [hämtad 2021-01-19].

case that for some to win, others must lose. That is not – and never was – what Europe is about.”⁵⁷

Återigen understryker Schinas vikten av samarbete och hur grunden för det är att allas intressen tas tillvara på, och att inte någons prioriteringar framhävs på bekostnad av någon annans. Detta görs genom att rama in Europa som en union där dessa värden, rörande samverkan och ömsesidig nyanserad diskussion kring olika intressen, framställs som viktiga. I avslutningen fastslår Schinas:

“We have **so much to be proud of in this Union**. We are the largest and best regulated market in the world, we have the second strongest currency in the world, we are the champions of human rights, privacy, healthcare, education. (...) We have everything, except a common asylum policy.”⁵⁸

Argumentationen drivs alltså ur EU:s perspektiv, snarare än utifrån flyktingarna i behov av hjälp, och den eventuella asylpakten läggs snarare till listan på gemensamma projekt EU lyckats samla kring och genomföra, än något som spelar avgörande roll för människor utanför regionen. Samtidigt som mänskliga rättigheter framhålls som en av unionens kapphästar framträder värdet av asylpakten alltså mer som ett medel för att uppnå målet rörande ett starkare europasamarbete inom ramen för EU-projektet, än ett ändamål i sig med humanitär vikt.

Ett av de främsta hindren för att uppnå målet om en antagen asylpakt och starkare europeiskt samarbete är motståndet mot samverkan i migrationsfrågan som finns i ett flertal länder, där de styrande kategoriskt frånsäger sig att bidra i arbetet att ta emot migranter. Detta fungerar alltså som en explicit och implicit empirisk **omständighetspremiss**, genom att Schinas i talet ägnar en stor del uppmärksamhet åt dessa länder i syfte att visa hur deras intressen tas tillvara i pakten. För att ena de splittrade parterna framhåller han i talets inledning mycket starkt vikten av att alla röster hörs i diskussionen, och på lika villkor. Bland annat understryker han:

⁵⁷ European Commission, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*.

⁵⁸ Ibid.

”The experiences since 2015 have exposed clearly that **no one Member State experiences migration in the same way.** (...) Each face different and unique challenges – and I would hazard to say that no one's concerns are more legitimate than the others. **They all deserve to be recognised, acknowledged and addressed.**”⁵⁹

Att alla medlemsländers röster lyssnas på under lika villkor framhålls alltså som en central aspekt. Trots att mycket olika argument framförs från de olika medlemsländerna – i vissa fall med människorättslig anknytning, i andra fall med utgångspunkt i nationalism - värderas inte dessa efter innehåll, utan lyfts på samma premisser och framhålls som legitima intressen. Schinas som representant för EU intar här alltså snarare en medlande position för att nå en överenskommelse, än uttrycker en egen tydlig normativ ställning i frågan. Möjligheten till samarbete verkar här följaktligen värderas mycket högt, och prioriteras över en specifik normativ linje i asylpolitiken.

Samtidigt lyfter Schinas senare i talet hur innehållet i pakten innebär en förändring mot tidigare överenskommelser. Detta görs framförallt med hjälp av begreppen ”responsibility” (härefter ansvar) och ”solidarity” (härefter solidaritet). Schinas menar:

” (...) We **cannot present a partial package.** We made this mistake in 2016, when the Commission proposals presented only half the picture: we presented a strong solidarity framework – rightly so in the wake of a humanitarian crisis – but without the corresponding responsibility elements in the form of border and screening procedures. This is the picture we are now trying to complete.”⁶⁰

Ansvar kopplas alltså till gränskontroller och granskningsprocesser av vilka människor som kommer in i EU. Ansvaret verkar alltså främst vara ur EU-synpunkt, för vilka som

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

tillåts komma in i unionen, snarare än ansvar för migranternas situation. Att ”ansvar” inte grundar sig i humanitära intressen styrks ytterligare av att ”solidaritet” framhålls som det av värdena som är av vikt under en humanitär kris, medan ”ansvar” nu behövs för att ”komplettera bilden”.

Att det sker en innehållsmässig förändring av den europeiska migrations- och asylpolitiken står alltså utifrån Schinas tal tydligt. Samtidigt har ett viktigt budskap tidigare presenterats, i form av att ingens intressen ska stärkas på bekostnad av någon annans. Hur förhåller sig dessa olika intressen då till förändringarna som sker? Det framkommer i argumentationen att intressen kopplade till värdet ”ansvar” inte i tillräckligt stor utsträckning fått ta plats tidigare och att detta nu ska korrigeras och kompletteras. Dessa intressen ställs alltså inte i motsats till intressena kopplade till solidaritet, utan bredvid, för att pakten inte ska vara ”partial”. (Ordet kan både översättas som ofärdig eller partisk, jag tolkar det i den aktuella kontexten som ofärdig, ej komplett). På så vis förskjuts utgångspunkten för en adekvat asylpolitik, genom att den förra beskrivs som halv och ofärdig. Intressen som rör skydd av EU:s gränser tas här tillvara på, intressen som framförallt innehas av de migrationskritiska länderna. Detta kan ses som ytterligare ett sätt som Schinas bemöter det motstånd många medlemsländer visar mot migrationssamarbetet, i syfte att skapa möjligheter för en överenskommelse.

Ytterligare ett sätt att få de ovilliga länderna att bidra till arbetet med att genomföra migrationspolitiken är konceptet i pakten som kallas ”return sponsorship”. Detta går i korthet ut på att europeiska länder som inte vill ta emot och etablera migranter i sitt eget land istället kan ta som uppgift att se till att de asylsökande som har fått avslag kommer tillbaka till det land de lämnade och återintegreras där. Schinas presenterar det bland annat på följande vis:

“This is a concept that seeks to **balance out competing interests** – we know that some Member States will never accept mandatory relocation (att obligatoriskt ta emot godkända asylsökande i sitt eget land, min anm.). At the same time, relocation – and not sending border guards or money – is what really alleviates pressure from a Member State facing high numbers of arrivals. (...) The system **always leaves Member States**

with an alternative to relocation. Depending on the level of pressure and the ability of asylum systems to cope, in some cases there are many alternatives, in others, there is only one alternative (in the form of return sponsorship) but there is always this alternative. (...) This new system should be one in which such **solidarity becomes the norm.**⁶¹

Vad solidaritet betyder inom talets ramar blir här alltså tydligt – solidaritet mellan medlemsländer i migrationsarbetet. Återigen framhäver Schinas sammanfogandet av motstridiga intressen som möjligt, med en lösning som inkluderar olika ståndpunkter. Genom förslag som explicit riktar sig till migrationskritiska stater blir det tydligt hur viktigt deras stöd är för att pakten ska godkännas och kunna genomföras.

Parallellt med förslagen som adresserar de stater som propagerar för en mer restriktiv migrationspolitik finns i viss utsträckning en medvetenhet om de människorättsliga åtaganden som EU enligt internationell rätt är skyldiga att följa, samt det människorättsliga uppdrag EU har åtagit sig att verka för. Dessa återfinns i modellen under omständighetspremissen, som empiriska fakta, och fungerar enligt min analys, för att återkoppla till den tidigare presentationen av metoden, som externa skäl för att agera, snarare än internaliserade värderingar. Schinas nämner i samband med så kallade ”search and rescue”-flyktingar, det vill säga människor som räddas från farliga färder på medelhavet, att politiken rörande dessa styrs av internationella åtaganden. Tidigare i talet poängterar han även vikten av att arbeta mot människosmugglare, om vilka han säger: ”Smugglers continue to profit by exploiting migrants – endangering lives and selling false hope in blatant disregard for human dignity.” Detta är ett av de få ställen i talet där perspektivet som lyfts är migranternas. Avslutningsvis fastslår Schinas, som tidigare citerat, hur mänskliga rättigheter är ett av de många viktiga värden EU arbetar för, men liksom konstaterat då, blir effekten av uttalandet snarare ett hävdande av fördelar och framgångar med EU:s samarbete, än av humanitär grund. Sammanfattningsvis förekommer människorättsliga omnämningar i liten grad, och då oftare som medel för ett mål eller externa omständigheter att förhålla sig till, än något vilket som eget ändamål är viktigt.

⁶¹ Ibid.

Det värde som jag mot bakgrund av ovanstående finner genomsyra talet är att EU bör vara en stark aktör och att samarbetet i viktiga frågor bör fortsätta, där det senare är en förutsättning för det första. Detta värde är bakgrund till målpremissen om ett starkt EU-samarbete och styr de omständighetspremissor som presenteras: att ett flertal länder är negativt inställda till migration, att ett sammanhängande europeiskt migrationssystem saknas (vilket pakten argumenteras ska åtgärda och vilket ytterligare skulle stärka det europeiska samarbetet i frågan), att situationen rörande migration har förändrats sedan det befintliga regelverket skapades (vilket motiverar nya åtgärder och policy), liksom de empiriska omständigheter rörande människorättsobligationer som EU för att uppfylla sitt uppdrag behöver förhålla sig till.

5.1.2 Analys av tal av Ylva Johansson

Johanssons argumentation är delvis svår att analysera eftersom den innehåller motsättningar. En viktig sådan framkommer genom **omständighetspremisserna**, där hon dels implicit utgår från att migration i EU är en politiskt komplicerad fråga, där vissa länder kategoriskt är emot att hjälpa till eftersom de inte vill ta emot migranter. Detta visas bland annat genom följande citat:

“And as President von der Leyen just said a few minutes ago, solidarity is not optional. Everyone has to contribute to this solidarity. (...) And that's why we need this solidarity. Showing that also other Member States must help with the relocation of people that are being disembarked through search and rescue, or in other ways supporting the Member State, where they are being disembarked.”⁶²

Det återkommande understrykandet av vikten att *alla* måste hjälpa till är enbart relevant mot bakgrund av det faktum att flera medlemsländer faktiskt inte vill hjälpa till. Men

⁶² European Commission, *Speech by Commissioner Johansson on the New Pact on Migration and Asylum*, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733 [hämtad 2021-01-23].

tidigare i talet förekommer en annan beskrivning av situationen och den inställning som finns i EU gentemot migration:

“I think they [europeiska medborgare, min anm.] say: we are ready to welcome those in need of international protection. We are ready to welcome those that have the legal right to work or study in our union. But those who do not have the legal right to stay, they have to go back. And this is what we are really focusing on in our proposal.”⁶³

Detta är två verkligheter som inte stämmer överens. När Johansson talar för de europeiska medborgarna uttrycker hon att de inte är emot asylsökande som sådana, utan är villiga att välkomna de som har laglig rätt att stanna. Men i den tidigare, implicita, beskrivningen av situationen framkommer det att många länders folkvalda representanter inte alls vill hjälpa till med migration, vare sig personer har rätt att stanna eller inte - hade alla länder velat ta emot flyktingar som har rätt att stanna, hade förslaget om ”return sponsorship” aldrig varit nödvändigt.

Varför väljer då Johansson att måla upp en annan verklighet kring inställningen till migration i Europa än hon tidigare menat vara sann? Vad säger det om hennes mål och det värde, hennes genuina motiv, som genomsyrar talet? Något som blir tydligt i argumentationen är just de mycket skilda omständigheter hon bedömer att hon behöver förhålla sig till. Humanitära eller moraliska, med utgångspunkt i alla människors lika värde, juridiska plikter i internationell rätt som styr hur hanteringen av migration ska ske, vilka båda anknyter till EU:s uppdrag att verka för uppfyllandet av mänskliga rättigheter, samt det faktum att ett flertal länder är konsekvent emot migration, spelar alla in i kontexten. Talet utgör en balansgång mellan dessa omständigheter. Liksom i den ovanstående motsättningen, genomsyrar en vilja att avproblematisera migrationsfrågan talet i övrigt - att få situationen att verka enkel och tydlig, fri från politisk färg. Detta görs bland annat i talets inledning, där Johansson fastslår:

⁶³ European Commission, *Speech by Commissioner Johansson on the New Pact on Migration and Asylum*.

“Sometimes in a debate we try to make a link between migration and crisis. But most of the migrants that come to the European Union come here legally. (...) This works quite well I should say, and we need migration. But in the headlines, in the news is what doesn't work so well. And that is the situation with the irregular arrivals. (...) This is really what we are addressing now in our proposal – to manage in a much better way.”⁶⁴

Johansson beskriver alltså att frågan om irreguljär migration inte har fungerat väl – men hon gör det mot bakgrund av att migration i sig inte behöver vara en omstridd och komplicerad fråga, eftersom det är något nödvändigt som ofta fungerar bra. Vad som diskuteras i talet och pakten är alltså ett undantag från regeln.

Som en väg ut ur det snår av omständigheter som präglar diskussionen väljer Johansson att fokusera framförallt på legalitet, som återfinns under omständighetspremissen som en central extern faktor att förhålla sig till. Vikten av legalitet framkommer i det senaste citatet, men även i bland annat dessa:

“Of course it is fundamental to defend the right to apply for asylum and that means that it is also fundamental how we protect our borders. That we do it in a way that is in compliance with the Geneva Convention and the right to apply for asylum.”⁶⁵

“This is also an important message, that you will be returned, if you are coming to the European Union and do not have the right to stay.”⁶⁶

Legaliteten knyter alltså an till EU:s juridiska plikter i form av internationell rätt rörande rätten att söka asyl och vem som anses vara en flykting i behov av internationellt skydd, eller som har rätt att stanna för arbete i regionen. Legalitet fungerar i talet som en garant för att saker går rätt till, att de sker legitimt och objektivt

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

– inte till varken migranternas eller de kritiska ländernas fördel framför någon annans. Legaliteten ser inom ramen för talet till att vissa migranter får en godkänd asylansökan, andra inte, men att alla ska behandlas rättvist och få en chans. De som inte ges asyl ska återvända till det land de lämnade. Alla medlemsländer behöver hjälpa till i arbetet, men med olika uppgifter beroende på intressen. Johansson använder solidaritetsbegreppet på ett liknande vis som Schinas, i bemärkelsen ”EU-länders solidaritet mot varandra i migrationsarbetet”. Däremot skiljer sig användningen av det för Schinas centrala begreppet ”ansvar”. Johansson, som inte heller använder begreppet lika ofta och med samma argumenterande tyngd, avser med det ett ansvar EU har gentemot de asylsökande, vilket kan jämföras med Schinas ansvarsbegrepp som åsyftar ett ansvar för vilka som ska tillåtas komma in i unionen, ur ett europeiskt perspektiv, och knyter det till vikten av rigida kontroller vid gränserna. Detta stärker det tidigare påståendet om hur Johansson, utöver att se till EU:s eget perspektiv, i högre utsträckning även förhåller sig till det juridiska ansvar EU har för de asylsökande enligt sitt uppdrag, EU-policy och internationell rätt.

Johansson förhåller sig även i en högre utsträckning till den moraliska dimensionen av frågan. Vid ett antal tillfällen i talet utgår hon från vikten av att varje person får en god behandling och bemötande som ändamål, vilket kan sägas vara i anknytning till principen om alla människors inneboende lika värde, eller principen att behandla varje människa som ett mål i sig och inte ett medel. Detta återfinns i modellen under omständighetspremissens sociala del. Ett av uttalandena är detta:

“I think when a person has been living in country for years, having relations, falling in love, then it's much more difficult, both for the individual and for the authorities to do the return to the country of origins.”⁶⁷

Uttalandet tar utgångspunkt i välbefinnandet för den asylsökande, såväl som Europas myndigheters perspektiv. Det knyter an till vikten av en värdig behandling, som inte bara regleras av juridik, utan även om en moralisk uppfattning om vad som är ett

⁶⁷ Ibid.

människovärdigt sätt att bemöta en annan. En önskan om en mer moraliskt grundad, humanare, asylpolitik är dock inte något som i stort genomsyrar talet. Det främsta fokuset ligger på den tidigare nämnda legaliteten med utgångspunkt i juridiska bestämmelser. Det framstår därför inte heller som ett genuint intresse för Johansson, utan något hon förhåller sig till i vetskap om att det är en moraliskt laddad fråga, och att uppfyllandet av mänskliga rättigheter är en av de värden som EU framhåller som sina främsta.

Johanssons **målpremiss** framstår därför mot bakgrund av detta som en framtid där EU driver en juridiskt legitim asyl- och migrationspolitik, samtidigt som EU-samarbetet i frågan är fortsatt möjligt genom att migrationskritiska länder kan bidra efter sina förutsättningar. Den tidigare beskrivna motsättningen i argumentationen reflekterar klyftan som riskerar att finnas mellan dessa två aspekter av det tänkta verklighetsscenarioet. Motsättningen framhäver de svårigheter Johansson verkar se i att förena dessa omständigheter, men det är likväl mot denna framtid, där en politik i enighet med rådande internationella juridiska normer genomförs med stöd av samtliga medlemsländer, hon siktar.

En viktig poäng är dock att både anknytningen till det juridiska och moraliska, som tidigare nämnt, syns under modellens omständighetspremiss, vilket reflekterar de båda som externa faktorer, något Johansson förhåller sig till i vetskap om att det är centrala plikter i EU:s migrationsarbete och generella uppdrag som politiskt projekt. Men vad är då **värdepremissen**, de genuina intressen och den vilja, som ligger till grund för argumentationen? Ur argumentationen framkommer en stark önskan om att lösa situationen som är hennes, och EU:s, arbetsuppgift. Johansson tar hänsyn till den komplexitet som situationen innebär, med mycket motstridiga viljor och krav på EU, och söker att lösa det. Hennes värde, eller genuina önskan, kan alltså sägas vara att EU bör kunna utföra sitt uppdrag och lösa de uppgifter som de enligt sina ramverk har. Liksom i analysen av Schinas argumentation knyter värdepremissen an till EU som projekt, men på två skilda sätt. I Schinas argumentation framkommer en tydlig önskan om ett starkare EU-samarbete generellt, även i andra frågor än asyl och migration. I Johanssons argumentation är det migrationsfrågorna som är utgångspunkten, och en önskan om att samarbetet överhuvudtaget ska fungera, något som reflekteras även i de respektive målpremisserna. I Johanssons värdepremiss är fokuspunkten alltså, snarare

än ett starkare EU, ett EU som överhuvudtaget kan göra sitt jobb. Båda argumentationerna vittnar om svårigheter i detta arbete, som täcks antingen av ord om de stora prestationer som EU har åstadkommit och kommer fortsätta att göra, eller om den legalt inriktade, depolitiserade inställning som EU-medborgarna föreställs ha i en högst politisk och kontroversiell fråga.

5.2 Diskussion

Jag kommer i följande avsnitt att diskutera resultatet av analysen i förhållande till Behrmans tidigare presenterade teori och mina frågeställningar. Syftet är att undersöka i vilken utsträckning Behrmans tes – att internationell flyktingrätt är skapad i avsikt att kontrollera flyktingar, inte i främsta hand skydda dem – kan anses överensstämma med och reflekteras i argumentationen kring flyktingpolitik som förs i de två talen och på så vis anlägga ett människorättsligt perspektiv på resultatet, med utgångspunkt i de respektive värden som präglar argumentationerna. De två aktörernas referenser till internationell människo- och flyktingrätt granskas vidare inom ramen för detta kritiskt med hjälp av Behrmans resonemang. I diskussionen knyter jag även an resultatet av analysen till den forskning som presenterades under litteraturöversikten.

Värdet som genomsyrar Johanssons tal är att EU ska kunna göra sin uppgift, det vill säga genomföra en gemensam europeisk asylpolitik i enighet med de juridiska överenskommelser EU är skyldiga att följa – alltså den internationella flyktingrätt och människorätt Behrman diskuterar i sin teori. Vad som tidigt blir tydligt vid appliceringen av teorin är att Johansson i mycket hög utsträckning argumenterar på det vis Behrman kritiserar och som han menar hindrar ett realiserande av mänskliga rättigheter för flyktingar. Johansson utgår från att ett följande av internationell flyktingrätt innebär att flyktingarnas rättigheter tas tillvara på, vilket, enligt en av pelarna i Behrmans argumentation, inte stämmer, eftersom flyktingrätten är skapad för att främja europeiska suveränitetssyften och kontrollutövande och inte flyktingars humanitära situation.

Flera delar i analysen av Johanssons tal stämmer väl överens med Behrmans narrativ kring flyktingpolitik genom historien. Jag har oberoende av Behrman använt samma ord, depolitisering, som utmärkande för talet om flyktingars situation i analysen. En vilja att använda tekniska, juridiska begrepp kring en i högsta grad politisk och humanitär belägenhet tycks finnas närvarande under historiens gång såväl som nu. Även grundinställningen till flyktingfrågan som en börda för de europeiska, västerländska staterna att ta hand om genomsyrar starkt de båda talen, såväl som Behrmans skildring av historiska diskussioner. Johanssons tal om ansvar skildrar det som ett problem som kräver att alla stater hjälper till, och Schinas utgår i hela talet implicit från att flyktingfrågan är det problem som EU behöver hitta en lösning på för att fortsätta med ett lyckat samarbete, där lösningen alltså inte framstår som ett mål i sig utan enbart ett medel.

Värdet som präglar Schinas argumentation – ett fortsatt starkt EU-samarbete – är i sig en manifestation av Behrmans tes om en flyktingpolitik med de europeiska staternas egna intressen i fokus snarare än flyktingarnas. Även Behrmans tanke om kontroll som mycket starkt genomsyrande flyktingpolitiken och dess juridiska dokument stämmer väl överens med Schinas argumentation, som i hög utsträckning handlar just om att ha kontroll över vilka som släpps in, förbi EU:s gränser. Hans definition av ”ansvar”, som skiljer sig från Johanssons, handlar just om ett ansvar för EU som institution gentemot sina medlemsstater för vilka som tillåts inträde. Ansvarsbegreppet knyts till kontrollmekanismer som mer genomgripande granskningar vid gränserna och nya processer rörande hanteringen av asylärenden.

Det blir alltså tydligt utifrån den frågeställning och underfrågeställningar som jag presenterade i uppsatsens början hur värdena som genomsyrar de respektive talen är helt kopplade till EU:s intressen och framtid som projekt, och inte överhuvudtaget till en genuin önskan att sprida och uppfylla mänskliga rättigheter. Därmed kan även Behrmans teori i hög utsträckning anses stämma överens med den argumentation de två EU-representanterna för och de värden som präglar den, genom att flyktingfrågan formuleras mycket nära utifrån totalt europeiska intressen, med ökad kontroll som prioritet, och ett rättvist delande av bördan som ett flyktingmottagande innebär. Internationell rätt, som återkommande refereras till av Johansson men mycket sällan av Schinas, fungerar, precis som Behrman understryker att det ofta gör, som en motvikt mot denna kontroll och egna intressen, och påstås indirekt vara till flyktingarnas fördel och för deras skull. Hållningen

till internationell flykting- och människorätt är alltså genomgående okritisk och dess position som dokument med humanitära syften ifrågasätts inte utan bekräftas, vilket Behrman menar ytterligare försvagar flyktingarnas position.

Den humanitära hänsyn som faktiskt tas görs av Johansson, när hon lyfter hur ”pushback” är ett problem som paktens syftar till att åtgärda med oberoende kontroller av gränsområden för att stoppa eventuella försök att hindra flyktingar från att nå gränsen. En realisering av detta förslag skulle öka det möjliga åtnjutandet av internationell människorätt, genom att fler människor når gränsen och hamnar under en stats jurisdiktion, och därmed skyddas av dessa dokument.

De värden som framkom som ett resultat av analysen reflekteras tydligt i det forskningsläge som presenterades under uppsatsens andra avsnitt. Ett ökat fokus på säkerhet, svårighet att omforma grundvärdet solidaritet till verklighet, samt en grundläggande konflikt mellan att skydda EU:s intressen för en fortsatt stark framtid som samarbetsprojekt kontra de människorättsliga värden unionen framhåller som centrala, blir tydliga. Det senare syns framförallt i splittringen i Johanssons argumentation, där balansgången mellan medlemsstaternas ekonomiska och politiska intressen kontra det människorättsliga ansvar EU har är ständigt återkommande. Schinas visar även i sin argumentation, som endast formellt och mycket kort lyfter in mänskliga rättigheter som värde, hur det, liksom Ceccorulli menade i sin artikel, är svårt att under tider av genomgripande hot mot unionens varande, ta ett människorättsligt ansvar. Den människorättsliga förändring som av flera andra forskare i fältet utlystes för den då kommande paktens verkar alltså inte, om den godkänns i sin nuvarande form, bli verklighet.

Den inställning jag vid arbetets början gick in med, alltså kritisk till EU:s migrationspolitik och med åsikten att den bör humaniseras, har efter slutfört arbete förstärkts, genom att intressen med anknytning till EU i ännu högre grad än jag först trodde spelar in i politikens utformning, medan makthavarna i EU i mycket liten utsträckning tar sitt människorättsliga uppdrag på det allvar som situationen kräver. De perspektiv som Behrmans teori bidrog med har dock förändrat min syn på vilka framsteg som kan nås i frågan inom ramen för internationell flykting- och människorätt och jag kommer med en mer kritisk inställning att reflektera kring hänvisningen till och

användningen av dessa dokument i fortsättningen. Utifrån frågeställningar som framkom under litteraturoversikten har tankar även väckts gällande vad EU:s uppdrag bör vara, när en ständig intressekonflikt mellan grundvärden och centrala delar i samarbetet framstår som ett återkommande problem. Mänskliga rättigheter tjänar inte på att användas som slagord och reklam utan faktiskt uppfyllande – kanske skulle en start på ett större infriande av mänskliga rättigheter vara en ärligare inställning från EU:s sida för att tydliggöra de stora människorättsliga luckor som finns att fylla, samt en genomgripande diskussion av vilken eller vilka aktörer som har inflytande och möjlig position att bidra till detta.

Referenser

Ahrenbring, Cecilia. *Svensk flyktingpolitik utifrån internationell asylrätt? En analys av hur Sveriges riksdagspartier legitimerar sina ståndpunkter i debatten om migration och asylpolitik*, B-uppsats. (Lund: Lunds universitet, 2019).

Behrman, Simon, "Refugee Law as a Means of Control". *Journal of Refugee Studies*, 32(1), 2019, s. 42-62.

Ceccorulli, Michela, "Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area", *West European Politics*, 42:2, (2019), s. 302-322.

Dickson, Rachel, "Understanding EU Solidarity and Migration in Crisis: Narratives of Health as Tools of Governance". *European Journal of Risk Regulation*, 10(4), (2019), s. 677–692.

Fairclough, Isabela & Fairclough, Norman, *Political discourse analysis - a method for advanced students*. [Elektronisk resurs] Routledge Ltd., 2012.

EUR-Lex, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, OJ C 326,2012, http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj, [hämtad 2021-08-08].

European Commission, *Common European Asylum System*, u.å., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en [hämtad 2021-06-26].

European Commission, *Irregular Migration*, u.å., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migration_en, [hämtad 2021-06-18].

European Commission, *New Pact on Migration and Asylum*, 2020.

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_en. [hämtad 2021-06-18].

European Commission. *New Pact on Migration and Asylum: Agreement reached on the new European Union Agency for Asylum*, 2021.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3241, [hämtad 2021-08-08].

European Commission, *Speech by Commissioner Johansson on the New Pact on Migration and Asylum*, 2020,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733 [hämtad 2021-01-23].

European Commission, *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum*, 2020,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733 [hämtad 2021-01-19].

Goldner Lang, Iris, "Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?" *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 9, (2013), s. 1-14.

Majcher, Izabella, "The EU return system under the Pact on Migration and Asylum: A case of tipped interinstitutional balance?" *European Law Journal*, 1, (2021).

Nationalencyklopedin, *Dublinförordningen*, u.å., [http://www-ne-](http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/dublinforordningen)

[se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/dublinförordningen](http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/dublinforordningen) [hämtad 2021-08-11].

Nationalencyklopedin, *Schengensamarbetet*, u.å., [http://www-ne-](http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/schengensamarbetet)

[se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/schengensamarbetet](http://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/schengensamarbetet) [hämtad 2021-08-11].

Pirjatanniemi, Elina & Mustaniemi-Laakso, Maija, "EU migration policy and human rights", I *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, red. Jan Wouters et. al. Oxford Scholarship Online (2021).

Sveriges Radio. *Johansson: Ingen kommer att bli helt nöjd*, 2020, <https://sverigesradio.se/artikel/7559555> [hämtad 2021-06-18].

UNHCR, *1 per cent of humanity displaced: UNHCR Global Trends report*, 2020. https://www.unhcr.org/news/press/2020/6/5ee9db2e4/1-cent-humanity-displaced-unhcr-global-trends-report.html#_ga=2.165864125.2087622748.1616422766-1561768735.1616422766 [hämtad 2021-03-23].

Youtube, *Vice-President Schinas and Commissioner Johansson on the new pact for Migration and Asylum*, 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=gZ7PDIUR3-U&t=7s>, [hämtad 2021-03-23].

Bilagor

Tal av Ylva Johansson vid presentationen av asyl- och migrationspakten, 23/9-20.

"Check against delivery"

Migration has defined our societies for centuries, enriched our cultures and shaped our lives. So said President von der Leyen in her State of the Union speech and I think this is very crucial.

Migration is normal- migration has always been here, migration will always be here.

Sometimes in a debate we try to make a link between migration and crisis. But most of the migrants that come to the European Union come here legally. Last year 2.4 million migrants got a residence permit in the European Union. Most of them because they fell in love with an EU citizen and they marry. But also for other family reasons. To work here, to study here and also some that got asylum.

Last year around one million left the European Union, and that means we have an extra one, one and a half million coming to the European Union every year and we need them because we are an aging society.

And many of those are becoming European citizens. Last year almost 700,000 new European citizenships were issued.

So this works quite well I should say, And we need migration.

But in the headlines, in the news is what doesn't work so well. And that is the situation with the irregular arrivals.

Last year we had 140,000 irregular arrivals to the European Union. This is really what we are addressing now in our proposal – to manage in a much better way.

And I think that when we are discussing the proposal that we now have put on the table – I understand a lot of people are still in the mood of the situation in 2015. But we are not there. In 2015 we had 1.8 million irregular arrivals to the European Union – almost all of them were refugees. As I said last year there were 140,000 irregular arrivals and a minority of them (one third) were refugees.

The others are not refugees and they will have a negative asylum decision and a return decision – and that shows also what we need to address better. The effectiveness on return and readmissions to the countries of origin.

We need fewer irregular arrivals and instead have more regular arrivals. That's why we have the focus on legal pathways both for migrants to come to contribute to our

economy and for refugees that need international protection. And I am very proud that the European Union is doing so much when it comes to the resettlement of refugees. And we are also in our proposal stepping up on that with a new community sponsored resettlement.

To be able to have fewer irregular arrivals we need to fight the human smugglers- these are well organised criminal networks, that are earning a lot of money by smuggling people into the European Union and at the same time a lot of people are risking their lives. This is not how it should be done and as Margaritis just pointed out the importance of working closely together with third countries and with partner countries to fight the smuggling together.

We also need to focus more on returns and that you can see in our package today – there are a lot of new initiatives when it comes to being more effective on return. And I am coming back to that.

It is important to have good readmission agreements with third countries and that's going to be prioritised.

I will go through how we should address the problems and the challenges we are facing. As Margaritis rightly said we have had a lot of dialogue with Member States, with the Parliament, with other stakeholders to listen: where are the shortcomings are without a common European migration and asylum system. And these we are addressing in our proposal to be able to manage migration better.

Of course it is fundamental to defend the right to apply for asylum and that means that it is also fundamental how we protect our borders. That we do it in a way that is in compliance with the Geneva Convention and the right to apply for asylum.

We will propose a new independent monitoring mechanism for all Member States to implement in guidance with the European Agency for Fundamental Rights to make sure that there are no push backs at the borders.

When irregular arrivals come to the European Union there will be a mandatory screening process. This will take a maximum of five days. There you will do the registration into Eurodac. In Eurodac we will have much more information as a result of our new proposal than in the current one. You can find out also whether this person has been in Europe before for example and already have a decision maybe.

There will also be security checks, health checks and a decision on which country is responsible for this application and which kind of procedures should this person go through.

If these asylum applicants have a connection to another Member State, like having a sibling there, working there, studying there, then the other Member State is responsible for the application, and to process that.

If a person has come from a country with a very low recognition rate, under 20 per cent, and is not a family with small children, is not an unaccompanied minor, is not a person with medical needs, then this person should go through a border procedure.

And this border procedure has the same rights for the person to have his or her application processed in a proper and fair way. But it has to be done very quickly. And I think that many of those will have a negative decision, but not all of them. Some will have a positive and then of course they have asylum in the country.

Why do we do this?

We do this, because it would make it easier, for voluntary returns.

I think when a person has been living in country for years, having relations, falling in love, then it's much more difficult, both for the individual and for the authorities to do the return to the country of origins. It's important that we can have a decision on returns very quickly – in twelve weeks. And then also be able to do the returns. This is also an important message, that you will be returned, if you are coming to the European Union and do not have the right to stay. And I think this is what European citizens ask from us.

I think they say: we are ready to welcome those in need of international protection. We are ready to welcome those that have the legal right to work or study in our union.

But those who do not have the legal right to stay, they have to go back. And this is what we are really focussing on in our proposal. If, as Margaritis said, it is also important that we have a solidarity mechanism. Of course all Member States have to deal with migration, it's a normal thing. But there could be a situation where the migration pressure is high, or a risk of being high. And then there is a possibility to activate the solidarity mechanism.

And as President von der Leyen just said a few minutes ago, solidarity is not optional. Everyone has to contribute to this solidarity. But there are some possibilities to choose in what way, to show your solidarity. The two main ways to show solidarity are: Either via relocation, of those probably in need of international protection, or with a new return sponsorship, where Member States are helping each other, to actually do the returns of those not eligible to stay, and make sure that they are reintegrated in the country of origin. This solidarity mechanism will also work for search and rescue cases.

Search and rescue is the responsibility for the Member States – or the coastal states. Saving lives is always essential and always our obligation. But we must always make sure that when persons that have been saved by search and rescue and saved at sea, are being disembarked in the European Union, they are being disembarked in the European Union, not only in a Member State.

And that's why we need this solidarity. Showing that also other Member States must help with the relocation of people that are being disembarked through search and rescue, or in other ways supporting the Member State, where they are being disembarked.

I will end with what's also important here. That we should have also more predictability.

Today, one of our colleagues in college told the story of 13 unaccompanied minors, coming to her country, being relocated from Lesbos, and being welcomed.

And I think it is such a huge difference, when you have the names of those coming. When you know what flight, they are coming with. It's so much easier, for a country to welcome these, and have a swift integration. The unpredictability, is much more difficult, to deal with. And this is our aim, to have more of a Europeanised system, where we help each other, to have a more predictability in the system, so that we should not be surprised, so we can deal with the situation, before it becomes a crisis.

Thank you.

Tal av Margaritis Schinas vid presentationen av asyl- och migrationspakten, 23/9-20. Fetstil och understruket är i original.

"Check against delivery"

This is an important moment. The Pact on Migration and Asylum we are presenting today has been **a long time in the making**. The time for action is now. You will recall that President von der Leyen announced it at the very start of the mandate as one of the flagship initiatives of this College.

Of course, it was natural that other political priorities had to take centre stage this year (pandemic, MFF/recovery) but these proposals remain eagerly anticipated and the **devastating fires in Moria** this month have added a renewed sense of urgency to put this crucial topic back on top of the agenda.

Because the clock has run out on how long we can live in a house half built. The problems we see now on migration – in Moria and elsewhere – are not because of Europe but because of the **lack of Europe**.

The series of proposals we are presenting today is one that allows for a compromise. But we did not hatch this package ourselves in Brussels. In preparing the Pact our starting point was **listening to everyone** and we carried out extensive consultations to ensure that we did – doing an entire *tour de capitales* when this was still possible, speaking at length to the European Parliament as well as to civil society.

And you can see the results of those consultations in the texts we are putting forward today. The experiences since 2015 have exposed clearly that **no one Member State experiences migration in the same way**. Italy does not live migration in the same way as Greece. Nor does Germany live migration the same way as France. Nor Austria as Denmark. Each face different and unique challenges – and I would hazard to say that no one's concerns are more legitimate than the others. **They all deserve to be recognised, acknowledged and addressed.**

The most important thing is that we start discussions on the Pact on a solid basis that takes everyone's concerns into account. The wounds of 2016 are still fresh and **we need to start with everyone around the table.**

For us, this means it is clear we **cannot present a partial package.** We made this mistake in 2016, when the Commission proposals presented only half the picture: we presented a strong solidarity framework – rightly so in the wake of a humanitarian crisis – but without the corresponding responsibility elements in the form of border and screening procedures. This is the picture we are now trying to complete.

But **it would be a mistake to reduce the topic of migration to a binary discussion between solidarity and responsibility**, between voluntary and mandatory. It is not the case that for some to win, others must lose. That is not – and never was – what Europe is about.

Otherwise we are just doing a re-enactment of 'Back to the Future': the journey to the future in which you keep encountering the problems of the past. **It's time we updated the script on migration.**

Migration is a multifaceted topic and it does not do anyone justice to over-simplify it.

With that in mind, allow me to outline for you the broad strokes of what must crucially be **a comprehensive approach to migration.**

The New Pact is like a house with three floors, comprised of:

The **external dimension** – centred around strengthened partnerships with countries of origin and transit

Robust management of our **external borders** and

Firm but fair internal rules, which ensure that solidarity is provided to Member States under pressure.

Starting from the outside in, **first**, the external dimension:

The new Pact represents **a change of paradigm** in the way we engage with our international partners on migration, recognising that this is a global phenomenon which calls for global solutions and responsibility-sharing.

Over the past years, the European Union has invested significantly in deepening its international cooperation with countries of origin, transit and destination of refugees and migrants. Since 2015, we have dedicated over 9 billion euros to **supporting refugees and migrants** outside the EU, providing life-saving assistance to millions of vulnerable people, supporting host communities, and fostering sustainable, development-oriented solutions. We will continue to do so.

Building economic opportunity, especially for the youth, remains a shared priority for us and our partners, and vital to address the root causes of irregular migration.

But we must recognise that in some key areas, **a lot remains to be done:**

Smugglers continue to profit by exploiting migrants – endangering lives and selling false hope in blatant disregard for human dignity.

Capacities for **effective border management, asylum and reception systems** are often lacking.

And so is a well-functioning system for **return and readmission**. On average every year around 370,000 applications for international protection are rejected in the EU, but only around a third of these persons are returned home. This has to change.

With the Pact, we are proposing concrete ways and tools to **step up cooperation in each of these areas**.

We know well that a one-size-fits-all approach won't work. And this is why we are putting the focus on **comprehensive, balanced, mutually beneficial partnerships, tailor-made** to each partner country's specific situation, interests and needs.

To support these partnerships, the EU and our Member States will systematically coordinate and bring together a **wide range of policy and financing tools:** from development cooperation, investment and trade, to employment, visa policy, education and research.

This will include **a more strategic, flexible and policy-driven programming of the EU's external funding**, across all relevant headings under the EU budget for the next seven years. Our proposals for the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, with a total envelope of over 70 billion euros, include a 10% target for migration-related actions.

We will seek to intensify our external engagement on migration at all levels:

Bilateral, with a particular focus on key countries of origin and transit, for example in Northern Africa, the Western Balkans or Asia;

Regional, by strengthening cooperation with partners such as the African Union;

and **multilateral**, through more active engagement with the United Nations and its agencies, and through processes such as the post-Cotonou framework with African, Caribbean and Pacific states.

The message we send with this Pact is that for **a truly sustainable approach – one that works for the EU, for our partner countries and for migrants themselves** – we have to treat the external and internal dimensions of migration as inextricable. That migration is a strategic priority we are determined to pursue through our external action, in close cooperation with our partners. That we have the tools to do so, and that we will put them all to good use.

Second, we are putting the emphasis on a **robust management of the external borders**. Under the New Pact:

There will be a new and **mandatory screening** at all borders of all arrivals. Currently the only obligation is for a Member State to take the fingerprints of someone who arrived irregularly and register them. Under the New Pact, all arrivals will be subject to a thorough security, health and identity check. This will allow for immediately directing people immediately to the right procedure.

In a second stage, all those unlikely to get asylum will have to go through mandatory, **fast-tracked border procedures** with streamlined procedures for dealing quickly with asylum claims and efficiently processing returns.

Together this will create a **seamless procedure at our external borders** which ensures people are quickly channelled to and through the right procedures.

And this will be complemented by a **new European ecosystem geared towards effective returns** – with a new EU Coordinator on Returns and Frontex playing its full role as an operational arm for carrying out returns.

On the **third** floor of our theoretical house, we find firm but fair internal rules:

Any credible European migration system must be able to provide for **effective solidarity in practice for those Member States who by their geography are the most confronted with migratory challenges**.

Our New Pact will therefore provide for a **strong solidarity mechanisms** where we ensure that Member States always get the support they need.

With our migration Pact, **we do not ignore the red lines**, we look for a way out between them. We have done so by introducing a new concept: that of **return sponsorship** – and allow me to pause a second on this as it is important to explain what we mean.

This is a concept that seeks to **balance out competing interests** – we know that some Member States will never accept mandatory relocation. At the same time, relocation – and not sending border guards or money – is what really alleviates pressure from a Member State facing high numbers of arrivals.

So what we have sought to do is provide a **viable alternative to ensure that even if they are not relocated, the same number of people are catered for**. The Member State under pressure will get the reassurance that they will always be alleviated of the pressure of the same number of people – either through relocation or by people being returned directly with the support of other Member States' diplomatic engagement or assistance to return for example. And here sponsoring **Member States will be able to focus on nationalities** where they see a better chance of completing returns.

At the same time, where solidarity is provided for, the system **always leaves Member States with an alternative to relocation**. Depending on the level of pressure and the ability of asylum systems to cope, in some cases there are many alternatives, in others,

there is only one alternative (in the form of return sponsorship) but there is always this alternative.

In this way, we have struck the right balance.

This new system should be one in which such **solidarity becomes the norm**. The day to day of migration management in Europe in the future should be characterised by efficient procedures and effective solidarity.

That said, as much as we would like to be **architects** of the future we also know that we may well end up being **firefighters**. We have to be prepared for all scenarios. The Pact therefore includes strong crisis resilience and preparedness measures:

A new **crisis blueprint** brings ensures we all know who does what when and sets out the entire array of tools we can use in crisis times;

And we are adding one new tool to the box: a **new crisis instrument** provides a faster solidarity mechanism to react quickly in times of real crisis. And it also introduces temporary derogations and accelerated procedures to adjust to the reality of an overwhelmed system or situations of force majeure.

Let me also point out that we have taken great care throughout this entire Pact to cater for the **specificity of search and rescue arrivals** – which are not arrivals like any other. They are the result of the fulfilment of a legal obligation to rescue people at sea and every single one of our proposals acknowledges this – as Ylva will explain.

Lastly, a word of caution: **we're not stopping here**. There are a number of elements that we will continue to prepare under the umbrella of the Pact and present proposals on in the next months. Allow me to mention two of particular importance:

Schengen – we have not forgotten this most crucial of topics. We will next year present a strategy on the future of Schengen, which will include initiatives for a stronger and more complete Schengen.

Legal migration – something we want to be very ambitious on but which deserves its own narrative, divorced from discussions on irregular migration. Which is why we have today launched a public consultation to gather views on this topic and will come with proposals next year. Legal migration is and always will be the voluntary prerogative of Member States but it is one that can be supported by an EU framework and financing.

All of the new proposals we are presenting today must be seen as **a connected whole**, including alongside and interconnected with the five proposals that still remain on the table. Our proposal is for a system where there is one circuit: screening, border procedure, asylum procedure, return, solidarity, everything must connect seamlessly.

Let me conclude by saying that this is a Pact in which we have learnt the lessons of the past: **we have withdrawn and drawn a line under the former “Dublin” system** – symbolic as it was of a system that shouldered a disproportionate burden on Member States of first entry and that was not at all equipped to deal with situations of crisis, let alone with the new reality of mixed and constant migration flows on a day to day basis.

Instead **we are turning a new leaf** with a new Pact on Migration and Asylum. It is designed as a much more effective and comprehensive governance system that ensures that solidarity is effective in practice and that the challenges of migration are addressed comprehensively – be it outside or inside our Union.

We have **so much to be proud of in this Union**. We are the largest and best regulated market in the world, we have the second strongest currency in the world, we are the champions of human rights, privacy, healthcare, education. A few months ago, EU leaders succeeded in making a huge step forward with an economic recovery fund funded by joint bonds based on the EU budget. We have everything, except a common asylum policy.

The time has come to rally around a single migration policy, befitting of the values our Union so readily embodies in every other field.