

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA23

VT26

Handledare: Maria Hedlund

När blir migration ett problem?

*En analys av Europeiska kommissionens förslag som ligger till grund för EU:s nya
migrations- och asylpakt*

Vera Worbin
Matilda Ågren

Abstract

Sedan flyktingkrisen 2015 har migration- och asylpolitiken blivit ett aktuellt och omtvistat sakområde inom EU. I september 2020 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag om en ny gemensam migrations- och asylpakt, vilken implementeras i juni 2026. Studien analyserar agendasättandet i denna policyprocess samt vilka representationer av migration som möjliggjorts i den europeiska kontexten. Studien belyser språkets roll i hur problem konstrueras och hamnar på den politiska agendan. Genom teorin Multiple Streams Framework och Carol Bacchis kvalitativa textanalytiska WPR-ansats analyseras kommissionens initiala förslag. Studien undersöker hur problemrepresentationer formar förståelsen av migration och vad denna förståelse osynliggör. Analysen visar hur migration framställs som ett säkerhetsproblem vilket kräver stramare och effektiviserad styrning inom EU, samtidigt som ansvar externaliseras till tredjeländer. Humanitära aspekter tillskrivs en sekundär roll i empirin och vissa migrationsformer främjas selektivt framför andra. Sammantaget visar studien hur språket bidrar till att konstruera migration som ett politiskt problem inom EU.

Nyckelord: EU, Europeiska kommissionen, migrations- och asylpakten, agendasättande, problemrepresentationer

Antal ord: 7712 ord

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	3
1.1 Syfte och frågeställningar.....	4
1.2 Avgränsningar.....	4
1.3 Uppsatsens disposition.....	5
2 Kontextualisering.....	6
3 Tidigare forskning.....	8
4 Teoretiskt ramverk.....	10
5 Metod.....	12
6 Redogörelse av material.....	14
7 Analys.....	15
7.1 Möjliggörandet av problemet.....	15
7.2 Framställningen av migration som ett problem.....	17
7.3 Det osagda och oproblematiserade.....	20
8 Slutsatser.....	25
9 Förslag på vidare forskning.....	27
10 Referenser.....	28

1 Inledning

“Den nya [migrations- och asyl]pakten ska säkra att ingen medlemsstat ska behöva ta oproportionerligt stort ansvar och att alla medlemsstater fortlöpande ska bidra till solidariteten” (Europeiska kommissionen, 2020).

I den europeiska kontexten har migrations- och asylfrågor blivit allt mer omdebatterade och konfliktfyllda under det senaste decenniet. Bakgrunden till denna intensifierade debatt kan spåras till år 2015 då omfattande flyktingströmmar på över 1,25 miljoner människor anlände till Europas gränser för att söka internationellt skydd från krig och konflikter (Greussing & Boomgaarden, 2017, s. 1749-1750). Samhällsfenomenet har sedermera kommit att kallas för “flyktingkrisen”. I kölvattnet av krisen har EU inlett en policyprocess för att reformera unionens befintliga migrationssamarbete. I september 2020 framförde den Europeiska kommissionen ett policyinitiativ som kom att bli startskottet för en ny gemensam migrations- och asylpakt (Europeiska kommissionen, 2024). Pakten, som antogs av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd år 2024, består av tio rättsakter och ska implementeras av samtliga medlemsstater under 2026 (Geddes, 2025, s. 383). Den nya pakten kan förstås som ett paradigmskifte inom EU:s gemensamma migrationssamarbete, vilken avser att främja bland annat “effektivitet”, “ansvarsfördelning”, “krishantering” och “solidaritet” (Europeiska kommissionen, 2020).

Pakten, som beskrivs som en “nystart för migration” (Europeiska kommissionen, 2020), har emellertid fått skarp kritik från flera håll. Civilsamhällsaktörer såsom Amnesty International (2023) och Civil Rights Defenders (2024) målar upp en gemensam bild om att den riskerar att underminera asylrätten och leda till ökat humanitärt lidande. Liknande kritik har framförts från forskarvärlden som bland annat understryker att pakten utmanar rättsstatliga principer (Guild et al., 2026, s. 37), äventyrar migranternas rättigheter (Gambazza, 2024, s. 292-293) och kategoriserar migranter efter grad av utsatthet (Häkli & Peltonen, 2026, s. 11-12). Med detta i åtanke är det av relevans att belysa och frambringa kunskap kring hur migration språkligt konstrueras som ett politiskt problem i EU:s pakt, vilka politiska åtgärder som legitimeras samt hur dessa problemrepresentationer har möjliggjorts. Detta mynnar ut i uppsatsens syfte och frågeställningar.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att belysa och skapa förståelse för hur migration framställs som ett policyproblem i Europeiska kommissionens initiala förslag till en ny gemensam migrations- och asylpakt. Studien ämnar att förklara hur och varför just dessa problemrepresentationer har fått genomslag inom EU i en specifik kontext. Språket spelar en avgörande roll i agendasättandet, då det är via språket som föreställningar om politiska problem konstrueras. Analysen genomförs med hjälp av teoretiska utgångspunkter i Multiple Streams Framework och analytiska verktyg i Carol Bacchis What's the problem represented to be-ansats.

Uppsatsens ämne är särskilt aktuellt då förslaget och dess problemformuleringar ligger till grund för den gemensamma migrations- och asylpakt som ska implementeras av EU:s samtliga 27 medlemsländer i juni 2026. Med tanke på de betydande konsekvenser som följer av pakten, både för människor inom och utanför EU:s gränser, finns det starka incitament att granska de problemrepresentationer som formuleras i den samt att undersöka hur dessa har möjliggjorts. Med avstamp i detta syfte har följande övergripande frågeställning formulerats:

Hur formar språket förståelsen för de problem som hamnar på den politiska agendan?

Med denna övergripande frågeställning i åtanke har två specifika forskningsfrågor formulerats:

Hur representeras migration som ett politiskt problem i Europeiska kommissionens förslag om en ny migration- och asylpakt?
Hur har problemformuleringarna möjliggjorts och vad lämnar dessa oproblematiserat?

1.2 Avgränsningar

För att genomföra analysen och besvara uppsatsens frågeställningar har ett antal avgränsningar gjorts. Undersökningen fokuserar på problemrepresentationer i relation till agendasättandet inom policyprocesser och hur politiska lösningar legitimeras. Den teori som

tillämpas i analysen, Multiple Streams Framework (MSF), fokuserar på hur och varför problem hamnar på den politiska dagordningen.

En avgränsning är att analysen är strukturerad efter tre av totalt sex analysfrågor i Bacchis WPR-metod. De utvalda analysfrågorna har tydlig koppling till undersökningens syfte och harmoniserar med det valda teoretiska ramverket. Studien centreras kring policyprocessens initiala skede, nämligen agendasättande. Europeiska kommissionen spelar en nyckelroll i denna fas inom EU:s beslutsprocesser genom att initiera och formulera policyförslag (Egeberg, 2025, s. 124-125). Kommissionen är en central aktör i detta skede (Best, 2025, s. 222) och därför betraktas dess initiala förslag som ett lämpligt empiriskt material. Materialet som analyseras är avgränsat till Europeiska kommissionens förslag om en ny gemensam migrations- och asylpakt från 23 september 2020. Detta urval av material har gjorts för att främja både en djupgående och kvalitativ textanalys.

1.3 Uppsatsens disposition

Uppsatsen är disponerad i tio delkapitel. I kapitel 1 presenteras inledning, syfte och frågeställningar, avgränsningar och textens disposition. Kapitel 2 tillhandahåller ett kontextualiserande avsnitt med väsentlig bakgrundsinformation för uppsatsens analys. I efterföljande kapitel presenteras tidigare forskning och relevanta studier med koppling till den nya migrations- och asylpakten. Därefter presenteras det teoretiska ramverket Multiple Streams Framework i kapitel 4. Kapitel 5 redogör för studiens centrala analysverktyg och den valda metoden, Carol Bacchis What's the Problem Represented to be-ansats. Därefter följer en detaljerad beskrivning av det empiriska materialet: Europeiska kommissionens initiala reformförslag.

I kapitel 7 genomförs analysen av det empiriska materialet som tre avsnitt. Delkapitlen har utformats med avstamp i Bacchis analysfrågor och är rubricerade som: "Möjliggörande av problemet", "Framställningen av migration som ett problem" och "Det osagda och oproblematiserade". Kapitel 8 framför analysens slutsatser och återkopplar till uppsatsen syfte och frågeställningar. I sista kapitlet ges förslag på hur forskningsfältet kan vidareutvecklas och därefter återfinns referenslista.

2 Kontextualisering

EU:s nya migrations- och asylpakt har inte uppstått ur ett vakuum. Flera faktorer har bidragit till och format den aktuella handlingsinriktningen kring migrations- och asylfrågor inom EU. Detta avsnitt avser att tillhandahålla nödvändig bakgrundsinformation och skapa förståelse för den politiska kontext som möjliggjort den nya pakten.

Migration- och asylpolitik är komplexa saksområden som förekommer i olika former, såsom arbetsmigration och internflyktingar. Definitionen av migration är tvetydig. Enligt UNHCR (2019) finns det en tydlig juridisk distinktion mellan migranter och flyktingar. Flyktingar omfattas nämligen av internationell skyddslagstiftning och definieras som personer som befinner sig utanför sitt hemland på grund av hot mot liv och frihet. Därtill syftar asylsökande till personer som ansöker om internationellt skydd och flyktingstatus, men vars ansökan ännu inte har behandlats (UNHCR, u.å.). Migranter är däremot inte definierade i folkrätten, utan används oftast som ett paraplybegrepp för människor som förflyttar sig från sina hemländer av olika anledningar. FN-organet betonar att begreppen migrant och flykting inte bör användas synonymt, då det riskerar underminera skyddsbehovet hos personer som ansöker om flyktingstatus.

Den form av migration som har varit föremål för EU-debatten är främst asylsökande och irreguljära migranter, synnerligen i samband med flyktingkrisen 2015 (Geddes, 2026, s. 383). EU har historiskt haft begränsat inflytande och kompetens över detta policyområde; det har exempelvis varit upp till varje medlemsstat att kontrollera sina territoriella gränser och reglera migrationen till landet (Geddes, 2025, s. 384). Emellertid har EU-institutioner gradvis tilldelats mer makt, som exempelvis gränsbevakningsbyrån Frontex och databasen Eurodac, och ett gemensamt europeiskt asylsystem har etablerats med syftet att harmonisera migrationshantering och regler för asyl i medlemsstaterna. En central komponent av EU:s gemensamma lagstiftning kring migrations- och asylpolitik är Dublinförordningen, vilken reglerar ansvarsfördelning och hantering av asylansökningar (Constantinescu, 2025, s. 36). Enligt förordningen ska asylansökningar behandlas i det första inreslandet, vilket har resulterat i ett högt tryck på medlemsstater med landsgränser runt Medelhavet.

År 2015 upplevde Europa en kraftig ökning av migration. I december samma år hade över 900 000 människor sökt sig till Europas yttre gränser, varav majoriteten flydde över Medelhavet från krigs- och konfliktdrabbade områden som Syrien och Irak (Spindler, 2015). Krisen, som präglades av humanitärt lidande och förlust av människoliv, kulminerade under mitten av 2010-talet, men har lämnat bestående konsekvenser efter sig. Även andra händelser,

såsom Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, har resulterat i omfattande flyktingströmmar och ett ökat tryck på medlemsstaterna i EU (International Organization for Migration, 2026, s. 61). Enbart under 2023 ansökte 1,1 miljoner människor om asyl i EU:s medlemsstater (Geddes, 2025, s. 386). Utvecklingen har dessutom påverkat medlemsstaterna olika, vilket har lett till politiska spänningar inom unionen (Basile & Olmastroni, 2020, s. 269-271). Migrationen har utvecklats till ett konfliktfyllt politikområde och skapat politiska motsättningar både mellan och inom medlemsstaterna, särskilt i takt med framväxten av högerpopulistiska partier (Geddes, 2025, s. 386; Spehar, 2025, s. 208-209).

Utmaningarna har skapat ett behov att revidera det befintliga migrations- och asylsystemet. Sådana reformförsök kan spåras redan till år 2015, då EU-kommissionen presenterade den europeiska migrationsagendan (Europeiska kommissionen, 2015). Denna agenda syftade till att utforma EU:s akuta respons på migrationskrisen. Utöver ambitionen att samordna den interna migrationshanteringen mellan medlemsstaterna, introducerade policyn även externa dimensioner, särskilt i förhållningssättet till tredjeländer som Turkiet och medlemsstater i Afrikanska unionen (Geddes, 2025, s. 389-390). Agendan ämnade etablera en solidaritetsmekanism inom unionen och byggde på fyra övergripande målsättningar: minska incitamenten för illegal migration, förbättrad förvaltning av de yttre gränserna, stärka EU:s gemensamma asylpolitik samt bättre reglering av den reguljära migrationen (Geddes, 2025, s. 390-391). Emellertid misslyckades agendans implementering, bland annat på grund av motsättningar mellan medlemsstaterna kring solidaritetsmekanismerna och den stora branden i det grekiska flyktinglägret Moria under 2020.

Detta gav upphov till en reformerad handlingsplan och förhållningssätt till migrationshanteringen, vilket manifesteras i kommissionens förslag från hösten 2020 om en ny migrations- och asylpakt. Här introduceras konceptet av "flexibel solidaritet", i vilket medlemsstater kan bidra genom olika solidaritetsåtgärder såsom finansiella bidrag och omplaceringar av asylsökande (Europeiska rådet & Europeiska unionens råd, 2025). Pakten innehåller tio lagförslag, däribland obligatoriska gränsförfarande som screeningprocedurer och snabbare initiala asylprövningar (Spehar, 2025, s. 199). Paktens innehåll och problemformuleringar kommer att presenteras och beskrivas mer ingående i avsnittet om material och löpande i själva analysen.

3 Tidigare forskning

EU:s migrations- och asylpolitik är ett rikt och väl etablerat forskningsområde. Det förekommer exempelvis studier som undersöker förändringar inom EU:s migration utifrån konceptet av hållbarhet och ett juridiskt perspektiv (Loxa, 2025) och som kartlägger migrationspolitikens historiska utveckling inom EU och de förutsättningar som låg till grund för etableringen av den nya pakten (Spehar, 2025). För att positionera uppsatsen i en bredare forskningsdebatt presenteras här studier med särskild relevans för migrations- och asylpakten.

I Giuseppe Gambazzas artikel (2024) granskas migrations- och asylpakten genom att undersöka diskrepansen mellan EU:s politiska retorik och paktens praktiska implementering. Gambazza (2024, s. 289-290) belyser att paktens förmedlade syfte är att överbrygga det dikotomiska förhållandet mellan säkerhetsåtgärder och humanitära förpliktelser genom att samtidigt upprätthålla robusta gränskontroller och säkerställa flyktingars rättigheter. Emellertid konstaterar Gambazza att detta motsägs i policyn, då humanitära värden överskuggas av säkerhetsaspekter.

Liknande resonemang förs av Melinda Istenes-Benczi med flera (2026), som genom en narrativ och kvantitativa textanalys av 133 textkällor från EU, identifierar en retorisk förskjutning i EU:s migrationsdiskurs. Författarna menar att diskursen sedan flyktingkrisen, och särskilt i samband med den nya pakten, har gått från en betoning på moraliska och humanitära värden till en mer säkerhetiserad retorik präglad av kontroll, managerialism, och riskhantering (Istenes-Benczi et al., 2026, s. 9-11).

Genom det teoretiska perspektivet *humanitära gränser* analyserar Jouni Häkli och Noora Peltonen (2026) centrala texter kring den nya asyl- och migrationspakten. Perspektivet synliggör den komplexa sammanflätningen mellan omsorg och kontroll inom migrationspolitik (Häkli & Peltonen, 2026, s. 2). Studien visar hur EU-pakten diskursivt framställs som humanitär och rättighetsbaserad samtidigt som den i praktiken legitimerar en säkerhetsinriktad migrationspolitik, vilken reproducerar och kategoriserar migranternas utsatthet.

I Dorota Heidrichs artikel (2025) menar författaren att de delar av migrations- och asylpakten som vidareutvecklas i ett senare skede av beslutsprocessen, som svar på instrumentaliseringen av migration från tredje parter såsom Belarus, riskerar att äventyra etablerad lagstiftning och normer kring asylrätten. Med hjälp av konceptet *strategisk normprioritering* (2025, s. 51-52) argumenterar Heidrich för att det reformerade asylsystemet

förser EU:s medlemsstater med politiska verktyg som kompromissar med och inskränker på asylrätten.

Ytterligare ett väsentligt bidrag belyser externaliseringen av migrationsfrågan i samband med den nya pakten (Arnoux Bellavitis & Ripoll Servent, 2025). Studien visar hur EU försöker minska interna konflikter mellan medlemsstaterna genom att externalisera migrationshanteringen till tredjeländer och på sådant vis avpolitiserar migrationsfrågan inom unionen. Enligt Arnoux Bellavitis och Ripoll Servent (2025, s. 8-9) skapar denna förskjutning av migrationsfrågan snarare politiska spänningar mellan EU och internationella samarbetsländer.

Trots den rika forskningen finns det fortfarande väsentliga aspekter av migrations- asylpakten kvar att analysera och kritiskt granska. Till uppsatsförfattarnas kännedom finns det för närvarande ingen studie som analyserar själva agendasättandet och problemrepresentationerna närvarande i EU-kommissionens initiala lagförslag, vilka är centrala element inom politiska styrning och får praktiska samhällsliga konsekvenser (Bacchi, 2012, s. 7). Likväl har inte en liknande kombination av teoretiska ramverk och analysverktyg tillämpats inom ämnesområdet förut, vilket banar väg för intressanta forskningsresultat och slutsatser. På sådant vis ämnar denna uppsats frambringa ny kunskap och bidra till forskningsområdet.

4 Teoretiskt ramverk

I detta delkapitel presenteras uppsatsens huvudsakliga teoretiska ramverk Multiple Streams Framework (MSF). Även om Bacchis diskursanalytiska ansats innehåller teoretiska antaganden präglat av bland annat poststrukturalism och ett foucauldianskt maktperspektiv är WPR:s primära funktion metodisk i vår uppsats. Studien har främst ett *teorikonsumerande* förhållningssätt (Esaiasson et al., 2024, s. 38), då teorin appliceras med syftet att förklara varför just vissa problemrepresentationer kring migration har fått genomslag på EU:s politiska agenda i en specifik kontext.

Uppsatsens teoretiska utgångspunkt, MSF-ramverket, introducerades av John Kingdon på 1980-talet och har blivit ett väletablerat perspektiv för att teoretisera agendasättande och policyförändring (Kingdon, 2014, s. 2-3; Herweg et al., 2017, s. 18). Teorin vilar på flera grundläggande antaganden kring beslutsfattandeprocesser, däribland att processerna oftast präglas av tvetydighet och tidsmässiga begränsningar samt att det existerar flera potentiella lösningar på ett identifierat policyproblem (Herweg et al., 2017, s. 18-19). MSF baseras på fem strukturella element: tre typer av strömmar, ett möjlighetsfönster och policyentreprenörer.

Nyckelkoncept inom teorin är att tre relativt oberoende politiska processer, problem-, policy- och politikströmmar, parallellt verkar inom det politiska systemet och bidrar till policyförändring (Herweg et al., 2017, s. 20). Som namnet antyder syftar problemströmmen på hur olika problemrepresentationer uppmärksammas av beslutsfattare. Dessa problem förstärks ofta av dramatiska händelser såsom kriser och misslyckade politiska reformprogram (Kingdon, 2014, s. 94-95; Béland & Howlett, 2016, s. 222). Här förstås policyproblem som socialt konstruerade och inramade utifrån olika aktörers subjektiva perspektiv (Herweg et al., 2017, s. 22). Policyströmmen innefattar processen i vilken politiska lösningar och policyförslag formuleras och diskuteras av aktörer inom politiska gemenskaper, såsom politiker, tjänstemän, sakkunniga experter och lobbyister. Inom kommissionen tar detta sig uttryck i form av expertkommittéer som förbereder beslutsunderlag och bistår EU-organet i policyprocessen (Egeberg, 2025, s. 133-134). Tre komponenter förkroppsligar den politiska strömmen: nationell stämning, intressegrupper och regeringar (Herweg et al., 2017, s. 24-25). Med andra ord kan denna ström förstås som den politiska kontexten och dess omständigheter (Olsson et al., 2025, s. 284-285).

När dessa tre strömmar sammanfaller vid särskilda tidpunkter kan ett "möjlighetsfönster" öppnas upp, det vill säga att tillfället är fördelaktigt för politisk

förändring. Ett sådant fönster uppstår oftast när förändringar sker i problem- eller politikströmmen (Kingdon, 2014, s. 168-169; Herweg, 2016, s. 13). När ett möjlighetsfönster är “moget” behöver så kallade policyentreprenörer utnyttja tillfället och koppla samman de olika strömmarna med varandra. Processen är därför i hög grad beroende av aktörer, där policyentreprenörer aktivt driver fram och förespråkar specifika politiska lösningar (Kingdon, 2014, s. 179-180; Olsson et al., 2025, s. 285).

Ursprungligen utformade Kingdon teorin efter USA:s politiska system (Béland & Howlett, 2016, s. 221). Nikolaos Zahariadis (2008) introducerar MSF-ramverket och dess potentiella förklaringsvärde i förhållande till beslutsprocesser inom EU. Teorin har därefter tillämpats inom flera av EU:s policyområden (Herweg et al., 2017, s. 37). Nicole Herweg (2016) påpekar dock att många studier som använder MSF i analyser av EU:s beslutsprocesser inte anpassar teorin eller dess centrala begrepp till unionens kontextuella och institutionella förutsättningar. EU har en säregen institutionell arkitektur som präglas av en kombination av mellanstatligt samarbete och supranationell auktoritet (Cini & Pérez-Solórzano Borragán, 2025, s. 4-5), vilket gör att teorin, som är baserad på nationella politiska system, måste modifieras efter den specifika kontexten.

Herweg¹ tillämpar teorin på EU:s energipolitik med fokus på gasregleringar och relaterar teorins nyckelbegrepp till EU:s agendasättningsprocess (2016, s. 13-14, 18). Hon menar att den politiska strömmen är särskilt svår att översätta till EU-kontexten, eftersom den institutionella makten är fördelad mellan flera organ. Herweg framhåller dock att den politiska strömmen bör förstås som mogen när kommissionen, genom dess exekutiva rätt att initiera lagstiftning, presenterar och driver ett visst lagförslag (2016, s. 19). Detta är förenligt med denna uppsats som fokuserar på EU:s agendasättande och kommissionens initiala lagförslag om ett reformerat migrations- och asylsamarbete.

Teorin lämpar sig för denna studie genom att möjliggöra en analys av hur vissa problemformuleringar får genomslag och når den politiska agendan. Därav tillämpas teorin för att förklara hur policyförändringen i form av EU:s nya migrations- och asylpakt har möjliggjorts och vilka politiska åtgärder som legitimeras.

¹ Herweg (2016, s. 18) poängterar att dessa teoretiska justeringar främst är anpassade efter EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande, det vill säga EU:s huvudsakliga politiska beslutsprocedur. Även migrations- och asylpakten utformades genom denna lagstiftningsprocess (Europeiska kommissionen, 2024).

5 Metod

Uppsatsens valda metod är Carol Bacchis diskursanalytiska What's the problem represented to be-ansats (WPR). Trots att teori och metod ofta är sammanlänkade i diskursanalytiska ansatser (Winther-Jørgensen & Phillips, 2000, s. 10), fyller WPR främst en metodisk funktion i uppsatsen. Däremot bär vi med oss diskursteoretiska grundantaganden i genomförandet av analysen, såsom språkets makt och dess konstituerande roll i formandet av den sociala verkligheten. I följande text presenteras kortfattat diskursanalysen och kvalitativa textanalyser. Därefter presenteras Bacchis metod och hur dessa analysverktyg praktiskt appliceras i denna studie.

Det finns flera inriktningar inom diskursanalys, exempelvis Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes diskursteori och diskurspsykologin med företrädare som Margaret Wetherells och Jonathan Potter (Bergström & Ekström, 2018, s. 260, 266). Diskursbegreppet medför skilda innebörder inom olika idétraditioner, men syftar ofta på "något slags social praktik som gäller språkbruk" (Bergström & Boréus, 2018, s. 23). Gemensamt för samtliga ansatser är synen på språkets makt och konstituerande egenskaper. Språket förstås inte som ett neutralt instrument som representerar självklara sanningar, det skapar snarare en viss förståelse av den sociala verkligheten. Därför undersöker diskursanalytiska studier ofta maktrelationer och formandet av sociala identiteter (Bergström & Ekström, 2018, s. 255-256).

WPR-angreppssättet är en förgrening av diskursanalysen och tar avstamp i poststrukturalismens och Michel Foucaults tankegod (Bergström & Ekström, 2018, s. 271). WPR används ofta för att genomföra kritiska policyanalyser genom en kvalitativ textanalytisk ansats. Kvalitativa textanalyser syftar till att utvinna mening genom en djupgående och systematisk läsning av det empiriska material som analyseras, samt att ta hänsyn till textens sociala sammanhang. Metoden kan användas för att undersöka implicita betydelser och utelämnade aspekter i texter, samt för frågor som genomsyras av komplexitet och motstridigheter (Esaiasson et al., 2024, s. 309).

I Bacchis ansats blir föreställningar om politiska problem centrala studieobjekt. En av WPR:s utgångspunkter är förståelsen av verkligheten som socialt konstruerad, det finns alltså ingen självklar uppfattning om hur samhällsproblem bör förstås och hanteras (Bergström & Ekström, 2018, s. 271-272). Med hjälp av ansatsen visas hur föreställningar om politiska problem konstrueras och begreppsliiggörs i textmaterial, samt vilka lösningar som legitimeras. Genom metoden granskas även hur maktrelationer och subjektspositioner skapas och

upprätthålls. Problemrepresentationer formar i hög grad politiken, med andra ord “governing takes place through problematizations” (Bacchi, 2012, s. 7). WPR-analysen möjliggör ett problemkritiskt perspektiv genom att fokusera på hur policytexter konstruerar vissa problembilder, snarare än att analysera policyer utifrån ett problemlösningssperspektiv (Riemann, 2023, s. 151).

Det är genom språket och texter som dessa problematiseringar förmedlas. Därför lämpar sig politiska reformförslag som empiriskt material, eftersom de synliggör hur ett problem förstås och vilka åtgärder som framställs som nödvändiga (Bacchi, 2026, s. 18-19). Analysens tillvägagångssätt konkretiseras genom en uppsättning analysfrågor som ställs till det valda materialet. (Bergström & Ekström, 2018, s. 272). Bacchis sex analysfrågor är:

1. *“What’s the ‘problem’ (e.g. of ‘problem gamblers’, ‘drug use/abuse’, domestic violence, global warming, health inequalities, terrorism, etc) represented to be in a specific policy?”*
 2. *What presuppositions or assumptions underlie this representation of the ‘problem’?”*
 3. *How has this representation of the ‘problem’ come about?”*
 4. *What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the ‘problem’ be thought about differently?”*
 5. *What effects are produced by this representation of the ‘problem’?”*
 6. *How/where has this representation of the problem been produced, disseminated and defended? How has it been (or could it be) questioned, disrupted and replaced?”*
- (Bergström & Ekström, 2018, s. 273)

I en WPR-analys kan en, flera eller samtliga av Bacchis frågor användas (Bergström & Ekström, 2018, s. 271-273). I denna analys hålls samtliga frågor i åtanke, men den första, tredje och fjärde frågan ges särskilt analytiskt fokus. I vår mening harmoniserar dessa frågeställningar särskilt väl med uppsatsens syfte och teoretiska ramverk. För att genomföra studien på ett systematiskt sätt tematiseras och struktureras det empiriska materialet utifrån dessa tre analysfrågor. Analysen genomfördes praktiskt genom upprepade närläsningar av materialet av båda uppsatsförfattarna.

6 Redogörelse av material

Studiens empiriska material utgörs av Europeiska kommissionens initiala lagförslag om en ny migrations- och asylpakt. Det är ett dokument som publicerades den 23 september 2020 och omfattar totalt 30 sidor. Texten finns tillgänglig via EUR-Lex, en av EU:s officiella databaser för publicering av unionens rättsdokument. Dokumentet finns tillgänglig på unionens samtliga officiella språk och denna studie analyserar den svenska versionen.

Lagförslaget är uppdelat i nio kapitel som behandlar olika aspekter av migrations- och asylpakten samt föreslagna nyckelåtgärder. Det första kapitlet består av en inledande text där problemformuleringar presenteras och behovet av en ny migration- och asylpakt motiveras. Därefter introduceras en gemensam ram för migrations- och asylhantering med underrubriker som bland annat beskriver nya gränsförfaranden och system för återvändande. I kapitel 3 framförs åtgärder för beredskap och krishantering. Följande rubrik behandlar en integrerad gränsförvaltning och kapitel 5 beskriver hur kampen mot smuggling ska bekämpas. Kapitel 6 och 7 omfattar globala dimensioner och beskriver hur samarbetet med internationella partner ska stärkas och hur EU ska locka till sig kompetenser och talanger från tredjeländer. Kapitel 8 handlar om integration och mer inkluderande europeiska samhällen. Det sista kapitlet behandlar hur nästa steg i beslutsprocessen bör ta form.

7 Analys

I detta kapitel genomförs analysen av det valda empiriska materialet. Analysen är uppdelad i tre delar där varje avsnitt behandlar en särskild tematik med inspiration av Bacchis frågeställningar. Innan analysavsnitten tar vid presenteras kortfattat hur teorin översätts till vårt specifika fall.

Europeiska kommissionen är i praktiken föremål för omfattande lobbyism och påverkanskampanjer från intressegrupper (Egeberg, 2025, s. 133-134). I uppsatsen förstås däremot kommissionen och dess representanter som de huvudsakliga policyentreprenörerna, då kommissionen innehar en nyckelroll inom EU:s lagstiftningsprocesser som initiativtagare till lagförslag. På sådant vis kan dess förslag betraktas som ett uttryck av att de tre strömmarna inom MSF-ramverket har kopplats samman och ett möjlighetsfönster öppnats, i vilket specifika problemformuleringar accepteras och institutionaliseras. Kommissionens initiala lagförslag förstås därav som en produkt av denna förändringsprocess och genom Bacchis WPR-ansats analyseras hur dessa problemrepresentationer framställs och legitimeras.

7.1 Möjliggörandet av problemet

Flyktingkrisen 2015-16 avslöjade betydande brister och visade hur komplext det är att hantera en situation som påverkar olika medlemsstater på olika sätt. Den medförde verkliga farhågor och olikheter kom upp till ytan, som måste vidkännas och övervinnas (Europeiska kommissionen, 2020, s. 1)

I detta delavsnitt analyseras Bacchis fråga om hur problemrepresentationer av migration har uppstått och blivit möjliga på den europeiska politiska agendan. För att analysera detta används MSF-teorins nyckelkoncept om de tre strömmarna, möjlighetsfönster och policyentreprenörer.

Problemströmmen innefattar hur olika samhälleliga tillstånd uppmärksammas och definieras som problem (Olsson et al., 2025, s. 70). Problem kan uppmärksammas av politiska beslutsfattare på flera olika sätt. Enligt MSF-teorin definieras och förstärks ofta problem av påtagliga händelser såsom kriser eller misslyckade politiska reformer (Kingdon, 2014, s. 94-95; Béland & Howlett, 2016, s. 222). I ovanstående citat framgår hur kommissionen konstruerar flyktingkrisen och den ökade migrationen under mitten av 2010-talet som en utlösande händelse som har omformat det europeiska politiska landskapet.

Man menar att “sedan flyktingkrisen 2015-2016 har utmaningarna förändrats” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 3) och konstruerar det befintliga migrations- och asylsystemet inom EU som otillräckligt och i behov av reform. Migrationen framställs således som en kris präglad av bristande kontroll och ett ineffektivt samarbetsarrangemang mellan medlemsstaterna.

I policyströmmen förekommer olika åtgärder, idéer och lösningar på politiska problem (Olsson et al., 2025, s. 71, 285). Huruvida en policylösning får genomslag beror i hög grad på dess överensstämmelse med den rådande problembilden i samhället. I kommissionens initiala förslag presenteras politiska åtgärder i linje med problembilden av ett fragmenterat och ineffektivt migrationssamarbete inom EU. I empirin framförs ett omfattande reformpaket med politiska lösningar för att uppnå “en effektiv migrationspolitik” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 1). Utifrån problemkonstruktionen framställs lösningarna som rationella och lämpliga, som exempelvis påskyndade asylprocesser, ett effektiviserat återvändandesystem, interoperabla it-system och en starkare styrning av de yttre gränserna. Den nya pakten bygger även vidare på tidigare insatser efter flyktingkrisen, däribland den europeiska migrationsagendan (Europeiska kommissionen, 2020, s. 3).

Den tredje strömmen består av den politiska kontexten och inkluderar politiska omständigheter, däribland den allmänna opinionen och ideologiska strömningar (Olsson et al., 2025, s. 72). I EU-kontexten förstås den politiska strömmen som “mogen” när kommissionen initierar och propagerar för ett visst förslag (Herweg, 2016, s. 19). På sådant vis är förslaget om en ny pakt i sig en produkt av en gynnsam politisk kontext. Högerpopulismens framväxt och politiska låsningar mellan medlemsstaterna kring migrations- och asylhanteringen förstås som fördelaktiga politiska omständigheter för en pakt som förespråkar flexibel solidaritet, effektivitetsreformer och en mer restriktiv migrationspolitik. Samtidigt existerade ett ökat politiskt tryck på att EU att reformera och effektivisera det gemensamma migrations- och asylsystemet.

Möjlighetsfönster uppstår främst när förändringar sker i antingen problem- eller politikströmmen (Kingdon, 2014, s. 168-169; Herweg, 2016, s. 13). En aktualiserande händelse i förbindelse till migrations- och asylpakten var den omfattande branden i flyktinglägret Moria den åttonde september 2020. Flyktinglägret på den grekiska ön Lesbos hade länge kritiserats för undermåliga levnadsvillkor för asylsökande och migranter. Branden lämnade över 12 000 flyktingar och migranter i akut behov av skydd och någonstans att bo (SVT, 2020; Läkare utan gränser, 2020). Dåvarande EU-kommissionär för inrikes frågor,

Ylva Johansson, menade att branden var inbäddad i en större problematik kring bristande migrations- och asylhantering inom unionen (Rankin, 2020).

Branden i Moria kan förstås som en dramatisk händelse i problemströmmen vilken riktar politisk uppmärksamhet mot ett redan etablerat problem. Den kan även förstås som en händelse som öppnar ett möjlighetsfönster och bidrar till politisk förändring, då Europeiska kommissionen endast veckor efter branden i Moria initierade en ny migrations- och asylpakt. Detta manifesteras i materialet genom följande citat: "Det enda sättet att förhindra en upprepning av det som skedde i Moria tidigare denna månad är att skapa ett system som matchar [migrations- och asyl]utmaningarnas omfattning" (Europeiska kommissionen, 2020, s. 29). Kommissionen och dess representanter förstås som de primära policyentreprenörerna genom att aktivt formulera migration som ett gemensamt europeiskt problem och främja specifika lösningar i en ny gemensam ordning, med andra ord den nya migrations- och asylpakten.

7.2 Framställningen av migration som ett problem

Detta ramverk ska erbjuda säkerhet, tydlighet och värdiga förhållanden till de män, kvinnor och barn som anländer i EU, och stärka européernas tilltro till att migrationen hanteras effektivt och humant, i enlighet med våra värderingar (Europeiska kommissionen, 2020, s. 1)

I ansatsen att analysera hur migration representeras som ett politiskt problem i Europeiska kommissionens förslag har flera intressanta aspekter uppenbarats. En central iakttagelse är hur migration framställs som ett säkerhetsproblem, där bristande styrning påstås ha resulterat i en riskabel och osäker migrations- och asylnpolitik. I ovanstående citat framställs säkerhet som en central målsättning inom pakten. Genom språkliga konstruktioner förmedlas bilden av yttre hot, bland annat genom hänvisningar till kriminella nätverk, människohandel och smuggling. Detta exemplifieras vidare i empirins femte delkapitel som behandlar hur EU ska "stärka kampen mot smuggling av migranter" (Europeiska kommissionen, 2020, s. 16-17). Kriminalitet och säkerhetsfrågor blir därmed nära sammankopplade med migrations- och asylnpolitiken.

Denna problemkonstruktion framställer i sin tur en stramare migrationspolitik som nödvändig och politiska åtgärder legitimeras med hänvisning till förbättrad säkerhet. Ett sådant exempel synliggörs i relation till förslaget om ett gemensamt system för återvändande, då användandet av förvar legitimeras "i syfte att upprätthålla allmän ordning och av

säkerhetsskäl” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 8). Liknande resonemang identifieras kring den irreguljära migrationen över Medelhavet som “fortsätter att medföra stora risker och gagnar kriminella nätverk (Europeiska kommissionen, 2020, s. 14). Detta konstruerar även en hotbild kring den irreguljära migrationen som ett fenomen som äventyrar EU:s interna säkerhet och bidrar till samhällelig instabilitet. Detta ligger i linje med tidigare forskning, särskilt i relation till artikeln av Istenes-Benczi med flera (2026) som detekterar en ökad säkerhetisering av EU:s politiska diskurs i migrationsfrågan.

Detta leder till ytterligare ett genomgående tema i empirin, i vilket migration framställs som ett effektivitets- och styrningsproblem inom EU. Begreppet *effektivitet* genomsyrar kommissionens förslag i sin helhet och olika varianter på begreppet förekommer vid 64 tillfällen. För att sätta det i perspektiv förekommer ord som “humanitär” och “human” endast 17 gånger i dokumentet (Europeiska kommissionen, 2020).

Begreppen solidaritet och rättvisa framställs som ett önskat förhållningssätt mellan medlemsländerna vad gäller migrations- och asylhanteringen. Solidariteten ska göras till ett “permanent inslag” i EU:s gemensamma system för krishantering (Europeiska kommissionen, 2020, s. 5, 10). Detta kopplas samman med rättvisa och en rättvis administrativ uppdelning mellan medlemsländerna vad gäller hanteringen av migrationsproblemet (Europeiska kommissionen, 2020, s. 5). Därav förknippas begreppen med administrativa och institutionella dimensioner mellan medlemsstaterna.

Den befintliga migrations- och asylhanteringen, som främst bedrivits på nationell nivå, beskrivs ha väsentliga svagheter vilket blir problematiskt då “varje handling har en inverkan på andra” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 1). Ett fragmenterat politiskt förhållningssätt framställs ha bidragit till en bristande kontroll över migrationen. Genom återkommande hänvisningar till bristfällig politisk styrning och administrativ ineffektivitet i det befintliga migrationssamarbetet framstår migration som ett management- och styrningsproblem som kräver ökad samordning, stärkt kontroll och effektivisering på EU-nivå. Särskild betydelse tillskrivs förvaltningen av de yttre gränserna, vilket framgår av följande citat:

Integrerad gränsförvaltning är ett oumbärligt politiskt instrument för EU för att skydda EU:s yttre gränser och för att Schengenområdet ska hålla ihop och fungera utan inre gränskontroller (Europeiska kommissionen, 2020, s. 12)

Integrerad gränsförvaltning inom EU rättfärdigas genom att framställas som ett avgörande villkor för den interna stabiliteten och den fria rörligheten inom unionen. Samtidigt förmedlas

implicit föreställningen att stärkt kontroll av de yttre gränserna och extern exkludering är nödvändiga för att skydda europeisk säkerhet och välbefinnande.

Genom dessa problemformuleringar framställs vissa politiska lösningar som rationella och nödvändiga för att hantera styrningsproblematiken i relation till migration. Flera sådana åtgärder lyfts fram i dokumentet, bland annat under rubriken som introducerar en så kallad “gemensam europeisk ram för migrations- och asylhantering” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 3). Här presenteras omfattande förslag för en “gedigen styrning” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 6) vilken vägleds av principer som snabbhet, kontroll och effektivitet. Exempel på föreslagna effektivitets- och kontrollåtgärder är en utökning av databasen Eurodacs tillämpningsområden och ett gemensamt system för återvändande.

Åtgärder för att stärka de yttre gränserna konstrueras som legitima och nödvändiga. En åtgärd är att alla tredjelandsmedborgare utan giltigt inresetillstånd ska genomgå en screeningprocess vid de yttre gränserna. Screeningprocedurerna, som inkluderar identitets- och säkerhetskontroller, syftar till att påskynda och systematisera processen för att fastställa en persons status och skyddsbehov. Särskilt betonas att asylansökningar med “låg chans att godtas bör prövas snabbt” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 4). Genom denna problemformulering framställs snabb kategorisering och differentiering som centrala element för att effektivisera migrationshanteringen. Kategoriseringen av asylsökande riskerar att försvaga principen om individuell bedömning, särskilt för personer från länder med låg andel godkända ansökningar, vilket i förlängningen kan äventyra rättssäkerheten. Detta kopplas till tidigare forskning av Häkli och Peltonen (2026) som menar att säkerhetsiseringen av migrationen kategoriserar migranter efter grad av utsatthet.

I materialet framställs migration som en global utmaning som EU inte kan hantera på egen hand. Därmed framställs samarbete med externa parter som nödvändigt, samt att samarbetet mellan EU och externa parter ska leda till ökad effektivisering och förbättrad migrationshantering (Europeiska kommissionen, 2020, s. 1-2). Den irreguljära migrationen framstår som något som behöver hanteras utanför unionens gränser genom att “maximera effekterna” av EU:s externa förbindelser, med bland annat nordafrikanska länder och Balkanregionen (Europeiska kommissionen, 2020, s. 18-19). På så vis antyds att lösningar på migrations- och asylhanteringen i hög grad ska ske utanför EU:s territorium. I linje med Arnoux Bellavitis och Ripoll Servent (2025) kan detta uppfattas som en externalisering och förskjutning av migrations- och asylhanteringen till relationerna med internationella partner.

En betydande observation är att migration inte framställs som ett generellt politiskt problem. Tvärtom konstrueras en distinktion mellan önskvärd och icke önskvärd migration.

Stora flöden av irreguljär migration framställs som ett politiskt problem medan önskvärd migration, såsom arbetskraftsinvandring och att locka talanger från tredjepartsländer till EU, framställs i positiv dager. Detta kan betraktas som en selektiv logik, där vissa grupper framställs som åtråvärda och andra som risker. I förslaget blir detta som mest tydligt i avsnitt 7 “Att locka kompetens och talang till EU” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 25). Denna uppdelning skapar en tydlig subjektspositionering, där vissa migrationstyper välkomnas och andra inte. Särskilt anmärkningsvärt blir då de föreslagna viseringslättnaderna för tredjeländer i samband med talangpartnerskap (Europeiska kommissionen, 2020, s. 24-25) kontra den robusta gränskontroll som beskrivs i förslaget för övrigt.

Integration har en reducerad roll i förslaget. Enligt kommissionen ska pakten bygga på en helhetssyn kring “migration, asyl, integration och gränsförvaltning” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 2), men integration framställs att vara av sekundär betydelse i empirin och utvecklats kortfattat på några av de sista sidorna i dokumentet (Europeiska kommissionen, 2020, s. 27). Med tanke på förslagets övergripande ämne skulle man kunna tänka att integration skulle ha en mer framträdande roll. Nästa steg efter migration och asyl är, förutom alternativet återvändande, trots allt att påbörja en integrationsprocess. Det väcker även frågor kring hur migrations- och asylpakten i stor utsträckning centreras kring att effektivisera administrativa processer vid de yttre gränserna, snarare än att främja långsiktig social inkludering och integration i europeiska samhällen.

7.3 Det osagda och oproblematiserade

“Den nya migrations- och asylpakten beskriver den helhetssyn som krävs för att göra Europas migrationshantering rättvis, effektiv och hållbar” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 29).

Denna del av analysen berör vad som lämnas oproblematiserat och vilka tystnader som existerar i kommissionens förslag. Vidare undersöks vilka alternativa förståelser av migration som osynliggörs genom dessa problemrepresentationer.

Det säkerhetsperspektiv varigenom migration betraktas i förslaget legitimerar flera åtgärder utan att deras praktiska innebörd eller konsekvenser konkretiseras närmre. En sådan undanskymd aspekt relateras till användandet av förvar av “säkerhetsskäl” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 8). Vad som lämnas oproblematiserat och outtalat är vad som egentligen åsyftas med “säkerhetsskäl” och att användningen av förvar inte definieras. Detta

lämnar utrymme för godtyckligt inskränkande på individers rättigheter och missbruk av förvar som åtgärd. Ytterligare ett exempel återfinns i citatet nedan:

Genom den nya förordningen inrättas en stående styrka med operativ personal, bestående av personal både från byrån och från medlemsstaterna, med verkställande befogenheter: det innebär en betydande förstärkning av EU:s förmåga att reagera på olika situationer vid de yttre gränserna. En **stående styrka med kapacitet på 10 000 personer** är fortfarande av avgörande betydelse för förmågan att reagera snabbt och tillräckligt (Europeiska kommissionen, 2020, s. 12-13)

Att EU behöver en styrka bestående av 10 000 personer framställs som en nödvändighet och problematiseras inte. Vad som menas med att EU behöver kunna "reagera på olika situationer" konkretiseras inte, inte vilka situationer det innefattar eller i vilken utsträckning EU ska kunna reagera. Ytterligare exempel på tolkningsbara formuleringar är i beskrivningen av tillfälliga kontroller inom unionens gränser. Här beskrivs att dessa enbart får finnas vid "extraordinära omständigheter", men vad sådana omständigheter inbegriper lämnas ospecificerat (Europeiska kommissionen, 2020, s. 13).

Kommissionen förmedlar genomgående att den nya pakten ska "täppa till kryphål" i det befintliga migrations- och asylsamarbetet (Europeiska kommissionen, 2020, s. 4). Detta är anmärkningsvärt då flera av reformförslagen snarare skapar kryphål och lämnar utrymme för subjektiva tolkningar. Andra exempel på kryphål som lämnar tolkningsutrymme är formuleringar kring möjligheten "att införa tillfälliga och extraordinära åtgärder som behövs vid kriser" (Europeiska kommissionen, 2020, s. 11).

En väsentlig aspekt som till stor del lämnas osagd i kommissionens förslag är humanitära aspekter och hur individers rättigheter ska säkerställas. Genom att säkerhetsperspektivet genomgående prioriteras i förslaget har humanitära värden och rättighetsperspektiv kommit i andra hand. Dessutom förtydligas inte hur dessa ska efterlevas och respekteras i praktiken. Däremot finns ett flertal exempel på hur säkerhetsperspektivet ska omsättas till praktik, exempelvis genom att införa screeningprocedurer vid de yttre gränserna (Europeiska kommissionen, 2020, s. 10). Genom ett språkbruk som betonar managerialism och ökad effektivitet riskeras laddade situationer med omfattande humanitärt lidande att omvandlas till en fråga om administrativa processer. Avvägningen och balansgången mellan humanitära värden och säkerhetsaspekter krokar i resonemang från bland annat Istenes-Benczi med flera (2026) och Gambazza (2024). Även EU:s föreslagna samarbete med externa parter kan betraktas som en situation där säkerhetsperspektiv och effektivitet prioriteras över humanitära värden. I förslaget beskrivs att solidaritet och rättvisa

ska genomsyra ansvarsfördelningen mellan medlemsländerna (Europeiska kommissionen, 2020, s. 5, s.10). Däremot nämns inte dessa förhållningssätt eller begrepp kopplat till migranterna, vilket är ett exempel på en tystnad i dokumentet och någonting som lämnas oproblematiserat.

Att låta säkerhetsperspektiv och effektivitetsfrågor stå i centrum kan riskera att människor kategoriseras istället för att få den individuella bedömning de har rätt till, exempelvis vad gäller asylansökningar. Hur effektiviteten ska samspela med den individuella bedömningen lämnas osagt och effektivitetens centrala roll problematiseras inte. Att påskynda asylprocessen, exempelvis genom snabb hantering av ansökningar från länder med låg andel godkända asylansökningar (Europeiska kommissionen, 2020, s. 4) riskerar att leda till godtycklig maktutövning. Dessutom är asylsökande och flyktingar inte enbart kopplade till nationella kriser eller tillstånd, utan kan även bero på orsaker såsom förföljelse eller människorättskränkningar på grund av exempelvis etnicitet, religion, könsidentitet eller sexuell läggning.

En annan variant av kategoriseringen i empirin förekommer i delavsnittet 2.4 som behandlar det skydd och stöd som ska finnas tillgängligt för barn och särskilt utsatta. Frågan är vem som räknas som särskilt utsatt samt hur detta ska bedömas. I förslaget nämns att kommissionen ska identifiera potentiella offer för människohandel från tredjeländer i syfte att utrota människohandel (Europeiska kommissionen, 2020, s. 7-8). Detta kan förstås som en konstruktion av det "perfekta offret", där kriterier för vem som betraktas som ett potentiellt offer lämnas osagda. Denna produktion och förstärkning av människors utsatthet, bland annat genom kategorisering av vem som är mest skyddsvärd, kan leda till en slags villkorad uppdelning som även går att koppla till artikeln av Häkli och Peltonen (2026). Detta kan även sättas i relation till målsättningen om att locka talanger till EU. Med detta åtanke framstår det som att EU vill välkomna de som kan gynna regionen eller är extra utsatta, samtidigt som man vill försvåra för resterande grupper. Dessutom lämnas det osagt som menas med talang respektive extra utsatt.

Ytterligare en aspekt som lämnas oproblematiserat är begreppen migrant och flykting används omväxlande som synonymer i dokumentet. Detta trots att begreppen har skilda definitioner och att deras rättsliga status skiljer sig åt. Enligt UNHCR:s definition är en flykting en person som lämnat sitt land på grund av fara för sitt liv eller sin frihet. UNHCR definierar en migrant som en person som frivilligt valt att lämna sitt land. Flyktingar skyddas enligt internationell rätt och ett liknande lagstadgat skydd finns inte för migranter. Att likställa migranter och flyktingar riskerar att förskjuta det ansvar man har för flyktingar och

asylsökande enligt folkrätten och att förminska synen på deras skyddsbehov. (UNHCR 2019)

I citatet nedan exemplifieras hur flyktingar och migranter kopplas samman i kommissionens förslag:

De demografiska och ekonomiska trenderna, tillsammans med politisk instabilitet och politiska konflikter samt klimatförändringar, talar för att migration fortsatt kommer att vara en stor fråga och en global utmaning under de kommande åren. EU och dess partnerländer såväl som flyktingarna och migranterna själva har intresse av att migrationspolitiken fungerar väl (Europeiska kommissionen, 2020, s. 17-18)

Denna kategorisering blir intressant i relation till EU:s politiska målsättning att locka till sig talanger och förenkla visaprocessen för deras vistelse i Europa. Samtidigt som man vill locka till sig önskad migration, talanger, vill man samarbeta med tredjeländer, både transition- och ursprungsländer, för återvändande och irreguljär migration. Frågan är vad detta kan få för eventuella konsekvenser i tredjeländer, då migrationen “skedde till största delen mellan utvecklingsländer” (Europeiska kommissionen, 2020, s. 17). Detta kan tolkas som en slags kompetensflykt från vissa regioner för att främja arbetsmarknaden inom EU, vilket i sin tur kan förstärka globala maktförhållanden.

Integrationsfrågor framställs som lågprioriterade och tilldelas en undanskymd roll empirin. Utifrån andra perspektiv kan snarare integration förstås som en väsentlig komponent av migrations- och asylpolitiken och avgörande för att främja inkluderingen i europeiska samhällen. Detta implicerar även att prioriterade politiska målsättningar inom migrations- och asylpakten centreras kring externa dimensioner, såsom gränsförvaltning och samarbetet med tredjeländer.

Aspekter gällande migrations- och asylpaktens globala dimensioner lämnas opproblematiserade i förslaget. Asymmetrisk global utveckling och strukturella faktorer är centrala för att förstå migrationens globala dynamik. En av kommissionens uttryckta målsättningar är att skapa lagliga vägar till EU och främja den reguljära migrationen, synnerligen i relation till uppehållstillstånd för studier och arbete för att locka talanger och kompetens till unionen (Europeiska kommissionen, 2020, s. 24-25). I Internationella organisationen för migrations (IOM) världsrapport från 2026 (s. 123-124) förklaras hur tillgången till lagliga migrationsvägar blivit allt mer selektiv, vilket speglar och reproducerar globala ojämlikheter. Detta kan spåras till förslaget, som implicit bygger på en selektiv logik där tillgången till lagliga migrationsvägar och mobilitet i stor utsträckning är beroende av resurser och ekonomiska förutsättningar. Den reguljära migrationen och de lagliga vägarna framstår därmed främst som tillgängliga för vissa samhällsgrupper i tredjeländer som haft

möjlighet att utbilda sig eller besitter kompetenser som efterfrågas på den europeiska arbetsmarknaden. Detta synliggörs i följande citat: "EU håller dock på att förlora den globala kapplöpningen om talanger" (Europeiska kommissionen, 2020, s. 26). Migrationen framställs här som nödvändig för att stärka EU:s globala konkurrenskraft. Detta skapar även distinkta subjektspositioner, då vissa grupper framställs som önskvärda och andra grupper missgynnas.

I detta avseende väcks även frågan om den begränsade tillgången till lagliga migrationsvägar och en mer restriktiv migrations- och asylpolitik paradoxalt nog kan leda till ökning av irreguljär migration. Vissa grupper kan betrakta irreguljär migration som det enda alternativet om möjligheterna till reguljär migration begränsas och de faktorer som bidrar till migration, såsom fattigdom, klimatförändringar och konflikter, kvarstår.

I relation till migrationens globala dimension representeras de omfattande migrationsströmmarna som externa fenomen som drabbat EU utifrån. Därigenom passiviseras även EU:s konstituerande roll i skapandet av denna verklighet. Ur andra perspektiv kan EU snarare betraktas som en handlingskraftig aktör som aktivt bidrar till att forma det globala system inom vilket migrationsströmmar uppstår.

8 Slutsatser

Denna studie har ämnat undersöka vilken makt språket har över vilka problem som hamnar på EU:s politiska agenda och hur dessa problembilder, samt tillhörande lösningar, konstrueras. Genom en metodologisk ansats bestående av MSF-ramverket och Bacchis WPR-metod har studien undersökt språkliga formuleringar och problemrepresentationer i Europeiska kommissionens policytext genom att analysera hur migration framställs som ett politiskt problem i förslaget om en gemensam migrations- och asylpakt. Vidare undersöktes hur dessa problemformuleringar möjliggjorts samt vad som lämnas osagt och oproblematiserat i texten.

I ansatsen att förstå hur problemrepresentationerna av migration har möjliggjorts i den europeiska kontexten och hamnat på den politiska agendan kan flera slutsatser dras. Genom MSF-teorin synliggörs hur kommissionen framställer flyktingkrisen som en förutsättning för hur representationerna av migration som ett problem har uppkommit. Branden i flyktinglägret Moria kan betraktas som en aktualiserande händelse i problemströmmen som öppnar ett möjlighetsfönster och leder till politisk förändring. I detta sammanhang agerar kommissionen som policyentreprenörer genom att aktivt driva ett förslag och koppla samman problembilder med lämpliga lösningar.

I resterande analysdelar undersöktes själva framställningarna av problemet och vad dessa lämnar oproblematiserat. En slutsats är att migrationen återkommande konstrueras som ett säkerhets- och styrningsproblem i förslaget och därmed understryks vikten av effektivisering och förbättrad samordning inom unionen. Man vill exempelvis åtgärda befintliga kryphål i det befintliga migrationssamarbetet och stärka den politiska styrningen. Vad som lämnas oproblematiserat är att den nya pakten möjliggör nya kryphål, bland annat i förhållande till krissituationer och vad som menas med extraordinära omständigheter.

I linje med tidigare forskning av Gambazza (2024) konstrueras säkerhetsaspekter som överordnade humanitära värden och förpliktelser i empirin. Detta återspeglas i de politiska åtgärder som presenteras, däribland påskyndade asylprocesser, striktare gränskontroller och kategorisering av migranter efter ursprungsland. Vad som utelämnas är att dessa lösningar riskerar äventyra asylrätten och exkludera vissa grupper från att få sina asylansökningar enskilt bedömda.

Detta kopplas även till en slags selektiv logik i den nya migrations- och asylpakten, där vissa migrationsformer främjas medan andra motverkas. Man vill exempelvis skapa lagliga migrationsvägar och främja reguljära migrationen, men dessa möjligheter finns främst

till för de som besitter kompetens och talang som efterfrågas på den europeiska arbetsmarknaden. Även integrationsfrågor får en undanskymd roll, vilket tyder på att denna väsentliga aspekt av migrations- och asylpolitiken är lågprioriterad. Utifrån andra infallsvinklar bör snarare integration förstås som en avgörande del av migrations- och asylpolitiken.

Europeiska kommissionen framställer migration som ett problem med globala dimensioner. Migrationsströmmarna konstrueras som ett externt fenomen, en kris som bortom EU:s kontroll. Det som skymms är emellertid EU:s aktiva roll i skapandet och upprätthållandet av dessa globala dynamiker. Denna förskjutning av ansvaret från EU till tredjeländer samt kompetensflykt från tredjeland till EU upprätthåller existerande globala strukturer.

Avslutningvis synliggör denna analys språkets makt som politiskt instrument och hur språkliga formuleringar är mer än enbart ord på papper. De formuleringar som används i kommissionens förslag får reella konsekvenser och har stor påverkan på människors liv. Hur migration framställs som ett problem och vilka lösningar som framställs som nödvändiga påverkar flyktingar, migranter och asylsökande. Dessa formuleringar avgör vem som välkomnas in i EU och vem som stängs ute. Hur denna pakt kommer att materialiseras och implementeras är något som kommer att beskådas inom kort. Detta väcker även frågor om hur forskning inom området kan se ut framöver.

9 Förslag på vidare forskning

Det finns en rik flora av studier om EU:s gemensamma migrations- och asylpolitik. Denna studie har haft som ambition att bidra till detta forskningsfält. Hur kan då framtida forskning utveckla området vidare?

I denna studie har en kvalitativ textanalytisk ansats tillämpats på ett avgränsat empiriskt material, vilket har möjliggjort textnära tolkningar och synliggjort implicita betydelser. Framtida forskning skulle däremot kunna anlägga en mer kvantitativ ansats och undersöka ett mer omfattande textmaterial, som exempelvis pressmeddelanden, politiska tal och inlägg på sociala medier från EU-institutioner kopplade till den nya migration- och asylpakten. Det hade kunnat synliggöra förekomsten av olika innehållskategorier och identifiera återkommande mönster. Likväl kan andra faser av policyprocessen undersökas. Det hade exempelvis varit värdefullt att jämföra kommissionens initiala förslag med den slutgiltiga pakten som träder i kraft i juni 2026 och på så vis analysera beslutsprocessen. Då kommissionens ord inom en snar framtid ska översättas till politiska handlingar är det värdefullt att framtida forskning analyserar och kritiskt granskar implementeringsfasen och de praktiska konsekvenserna av den nya migrations- och asylpakten.

10 Referenser

- Amnesty International, 2023. *EU: Överenskommelsen om migrationspakten riskerar att ytterligare öka lidandet för migranter och människor på flykt*. Amnesty International, 20 december 2023. Tillgänglig via:
<https://www.amnesty.se/aktuellt/eu-overenskommelsen-om-migrationspakten-riskerar-att-ytterligare-oka-lidandet-migranter-och-manniskor-pa-flykt/> Hämtad 12 maj 2026.
- Arnoux Bellavitis, Marguerite & Ripoll Servent, Ariadna, 2025. "The New Pact on Migration and Asylum in a Shifting Political Context: Depoliticization and Repoliticization in EU External Migration Policy", *Mediterranean Politics*, s. 1-10.
<https://doi.org/10.1080/13629395.2025.2498846> Hämtad 19 maj 2026.
- Bacchi, Carol, 2012. "Why Study Problematizations? Making Politics Visible", *Open Journal of Political Science*, vol. 2, nr. 1, s. 1-8. <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2012.21001> Hämtad 17 maj 2026.
- Bacchi, Carol, 2026. *'What's the Problem Represented to be?': A New Thinking Paradigm*. 1 uppl. London: Routledge.
- Basile, Linda & Olmastroni, Francesco, 2020. "Sharing the burden in a free riders' land: The EU Migration and Asylum Policy in the Views of Public Opinion and Politicians", *European Journal of Political Research*, vol. 59, nr. 3, s. 669-691. DOI: 10.1111/1475-6765.12363 Hämtad 14 maj 2026.
- Béland, Daniel & Howlett, Michael, 2016, "The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 18, nr 3, s. 221-227. <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410> Hämtad 11 maj 2026.
- Bergström, Göran & Ekström, Linda, 2018. "Tre diskursanalytiska inriktningar" i Boréus, Kristina - Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 253-301
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina, 2018. "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Boréus, Kristina - Göran Bergström (red.), *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, s. 17-45.
- Best, Edward, 2025. "Policy-making in the European Union" i Cini, Michelle - Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.), *European Union Politics*. 8 uppl. Oxford: Oxford University Press, s. 219-236.

Cini, Michelle & Pérez-Solórzano Borragán, Nieves, 2025. "Introduction" i Cini, Michelle - Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.), *European Union Politics*. 8 uppl. Oxford: Oxford University Press, s. 1-7.

Civil Rights Defenders, 2024. *The EU's New Migration and Asylum Pact Hollows out the Right to Asylum*. Civil Rights Defenders, 11 april 2024. Tillgänglig via: <https://crd.org/2024/04/11/the-eus-new-migration-and-asylum-pact-hollows-out-the-right-to-a-sylum/> Hämtad 12 maj 2026

Constantinescu, Andreea-Roxana, 2025. "Beyond The Dublin Regulation: The EU Pact on Migration and Asylum 2024", *Law Review*, vol. 15, nr. Special Issue, s. 34-42. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/lawrv15&i=77> Hämtad 11 maj 2026

Egeberg, Morten, 2025. "The European Commission" i Cini, Michelle - Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.), *European Union Politics*. 8 uppl. Oxford: Oxford University Press, s. 123-136.

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Anders Sundell, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2024. *Metodpraktikan : Konsten att studera människor, organisationer och samhällen*. 6 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Europeiska kommissionen, 2015. *Att bättre hantera migration i alla hänseenden: En europeisk migrationsagenda*. Europeiska kommissionen, 13 maj 2015. Tillgänglig via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_15_4956 Hämtad 14 maj 2026.

Europeiska kommissionen, 2020. *En nystart för migration: Att skapa förtroende och hitta en ny balans mellan ansvar och solidaritet*. Europeiska kommissionen, 23 september 2020. Tillgänglig via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_1706 Hämtad 5 maj 2026.

Europeiska kommissionen, EUR-Lex, 2020, *MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN om en ny migrations- och asylpakt* [Elektronisk] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> Hämtad 29 april 2026.

Europeiska kommissionen, 2024. *Migrations- och asylpakten: Ett gemensamt EU-system för migrationshantering*. Europeiska kommissionen. Tillgänglig via: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_sv Hämtad 3 maj 2026.

Europeiska rådet & Europeiska unionens råd, 2025. *En ny förordning för asyl- och migrationshantering*. Consilium, 25 februari 2025. Tillgänglig via: <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/asylum-migration-management/> Hämtad 16 maj 2026.

Gambazza, Giuseppe, 2024. "The EU New Pact on Migration and Asylum: Policies and discourses for a 'fresh start'", *Space and Polity*, vol. 28, nr. 2, s. 289-296. <https://doi.org/10.1080/13562576.2024.2412578> Hämtad 11 maj 2026

Geddes, Andrew, 2025. "Migration and Refugee Policies in the European Union" i Cini, Michelle - Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.), *European Union Politics*. 8 uppl. Oxford: Oxford University Press, s. 382-395.

Greussing, Esther & Boomgaarden, Hajo G., 2017. "Shifting the refugee narrative? An automated frame analysis of Europe's 2015 refugee crisis", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 43, nr. 11, s. 1749–1774. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2017.1282813> Hämtad 11 maj 2026.

Guild, Elspeth, Mitsilegas, Valsamis & Vavoula, Niovi, 2025. *Lawless Borders: The Rule of Law Deficit in European Immigration Control*. 1 uppl. Bristol: Bristol University Press.

Heidrich, Dorota, 2025. "Reacting to Instrumentalization of Migration through Reframing of Asylum Norms in the European Union: Strategic Normative Triaging as a Contestation Practice", *Polish Political Science Yearbook*, vol. 54, nr. 4, s. 49-68. DOI: <https://doi.org/10.15804/ppsy202544> Hämtad 17 maj 2026.

Herweg, Nicole, 2016. "Explaining European Agenda-setting Using the Multiple Streams Framework: The Case of European Natural Gas Regulation", *Policy Sciences*, vol. 49, s. 13-33. DOI 10.1007/s11077-015-9231-z Hämtad 15 maj 2026.

Herweg, Nicole, Zahariadis, Nikolaos & Zohlnhöfer, Reimut, 2017. "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications" i Weible, Christopher M. – Sabatier, Paul A. (red.), *Theories of the Policy Process*, 4 uppl, Boulder, CO: Westview Press, s. 17-53.

Häkli, Jouni & Peltonen, Noora, 2026. "The European Union as a Humanitarian Border: The Production of Vulnerability in the New Pact on Migration and Asylum", *Space and Polity*, s. 1-19. <https://doi.org/10.1080/13562576.2026.2635505> Hämtad 13 maj 2026.

International Organization for Migration, 2026. *World Migration Report 2026*. International Organization for Migration. Tillgänglig via: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2026> Hämtad 11 maj 2026.

Istenes-Benczi, Melinda, Ocskay, Gyula & Gyelník, Teodor, 2026. "W/ordering in the EU. Changes of European Discourse on Migration", *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 0, nr. 0, s. 1-22. DOI: 10.1177/03043754251412005 Hämtad 17 maj 2026.

Kingdon, John W., 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2 uppl. Harlow: Pearson.

Loxa, Alezini, 2025. *Sustainability and EU Migration Laws: Tracing the History of a Contemporary Concept*. 1 uppl. Cambridge: Cambridge University Press DOI: 10.1017/9781009573122 Hämtad 15 maj 2026.

Läkare utan gränser, 2020. "Greece: Fires destroy Europe's largest refugee camp". Läkare utan gränser, 9 september 2020. Tillgänglig via: <https://www.doctorswithoutborders.org/latest/greece-fires-destroy-europes-largest-refugee-camp> Hämtad 21 maj 2026.

Olsson, Jan, Berg, Monika, Kristianssen, Ann-Catrin & Petersén, Anna, 2025. *Policy i teori och praktik*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Rankin, Jennifer, 2020. "EU Official Says Asylum Policy Impasse 'Part of the Problem' at Moria". The Guardian, 10 september 2020. Tillgänglig via: <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/10/eu-official-says-asylum-policy-impasse-part-of-the-problem-at-moria> Hämtad 22 maj 2026.

Riemann, Malte, 2023. "Studying Problematizations: The Value of Carol Bacchi's 'What's the Problem Represented to be?' (WPR) Methodology for IR", *Alternatives*, vol. 48, nr. 2, s. 151-169. <https://doi.org/10.1177/03043754231155763> Hämtad 15 maj 2026.

Spehar, Andrea, 2025. "The EU's New Pact on Migration and Asylum: Towards a Long-Term Sustainable European Migration Policy?", i Ekman, Per - Lundqvist, Björn, Michalski, Anna - Oxelheim, Lars (red.), *The Depth and Size of the European Union in a Time of War*, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-83441-7> Hämtad 17 maj 2026.

Spindler, William, 2015. "2015: The Year of Europe's Refugee Crisis". UNHCR. Tillgänglig via: <https://www.unhcr.org/news/stories/2015-year-europes-refugee-crisis> Hämtad 12 maj 2026.

SVT, 2020. "Grekiska flyktinglägret Moria i lågor". SVT, 9 september 2020. Tillgänglig via: <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/grekiska-flyktinglagret-moria-i-lagor> Hämtad 20 maj 2026.

UNHCR, 2019. "Migrant definition". UNHCR, 18 mars 2019. Tillgänglig via: <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/migrant-definition> Hämtad 20 maj 2026.

UNHCR, u.å. "Who is an 'asylum-seeker?'". UNHCR, u.å. Tillgänglig via: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-protect/asylum-seekers> Hämtad 20 maj 2026.

Winther-Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. 1 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Zahariadis, Nikolaos, 2008. "Ambiguity and Choice in European Public Policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr. 4, s. 514-530. DOI: 10.1080/13501760801996717 Hämtad 16 maj 2026.