

GÖTEBORGS UNIVERSITET
Europaprogrammet

Synen på arbetskraftens fria rörlighet – hot eller tillgång?

– en diskursanalys av Sveriges och EU-kommissionens tal om arbetskraftens fria rörlighet före och efter Europeiska Unionens östutvidgning 2004

Examensarbete i Europakunskap
Vt 10
Marie Lundgren
Handledare: *Live Stretmo*

1. ABSTRACT	3
2. INLEDNING	4
2.1. TIDIGARE FORSKNING	5
2.3 PROBLEMFÖRMULERING OCH SYFTE.....	6
2.4 FRÅGESTÄLLNINGAR	7
2.5 AVGRÄNSNINGAR.....	7
2.6 DISPOSITION.....	8
3. TEORETISKA VERKTYG	8
3.1. DISKURSANALYSENS TEORETISKA ANTAGANDEN	9
3.1.1. <i>Om språkets makt och diskursanalysens användbarhet för studien</i>	10
3.2. MIGRATIONSPOLITISKA DISKURSER I SVERIGE FRAM TILL MITTEN AV 1990-TALET	12
3.3. DET EUROPEISKA DILEMMAT – OM MEDBORGARSKAP OCH SOCIAL EXKLUDERING.....	13
3.4. EU:S MOTSÄGELSEFULLA MIGRATIONSPOLITIK.....	14
3.5. ETT HISTORISKT PERSPEKTIV PÅ ARBETSKRAFTSMIGRATION	15
3.6. SAMMANFATTNING OCH ANVÄNDBARHET AV TEORIENA	17
4. METODOLOGI	18
4.1. STUDIENS GENOMFÖRANDE – TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH REFLEKTIONER	19
4.1.1. <i>Presentation av material och motiveringar</i>	19
4.1.2. <i>Diskursanalysens styrkor och svagheter</i>	21
4.2. PRESENTATION AV ANALYSSCHEMA.....	23
5. RESULTAT OCH ANALYS	24
5.1. FÖRE ÖSTUTVIDGNINGEN	24
5.1.1. <i>Kommissionen</i>	24
5.1.2. <i>Sverige</i>	28
5.2. EFTER ÖSTUTVIDGNINGEN.....	35
5.2.1. <i>Kommissionen</i>	35
5.2.2. <i>Sverige</i>	38
6. DISKUSSION	40
7. SAMMANFATTNING	43
REFERENSLISTA	46
AKADEMISK LITTERATUR OCH ARTIKLAR	46
STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR	47
MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN	47
INTERNETKÄLLOR	48
APPENDIX	49
REDOVISNING AV ANALYSSCHEMAT - FÖRE ÖSTUTVIDGNINGEN	49
REDOVISNING AV ANALYSSCHEMAT – EFTER ÖSTUTVIDGNINGEN	51

1. Abstract

Title: Synen på arbetskraftens fria rörlighet – hot eller tillgång? – en diskursanalys av Sveriges och EU-kommissionens tal om arbetskraftens fria rörlighet före och efter Europeiska Unionens östutvidgning 2004

Author: Marie Lundgren

Mentor: Live Stretmo

Pages: 45

Spring term 2010

The aim of this thesis is to study perceptions around the freedom of movement of workers within the EU before and after its enlargement in 2004, both on a Swedish and a European level.

I have chosen to conduct my study using a discourse analysis as a structure for my theory and method. Theories based on previous research have also been used. My material consists of Communications from the European Commission, Swedish Command Papers as well as a research report.

One of the main findings is that at a Swedish level, there is concern about how the free movement of workers will affect the labour market and welfare system. There is also an “unserious” movement that is connected with unwanted consequences. At a European level, the main focus of the freedom of movement of workers is the full use of the internal market. Free movement for workers is mostly connected to economical growth.

Key words: Migration policy, labour migration policy, discourse analysis.

2. Inledning

Även om rörligheten bland arbetstagare skulle bli större i den Europeiska Unionen (EU) idag ser jag inga risker för att den seriösa arbetskraftsinvandringen till Sverige från de nya medlemsländerna blir ett problem. (SOU 2002:13)

Citatet kommer från sammanfattningen av den statliga utredningen om EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet som tillsattes av regeringen i februari 2002¹. Bakgrunden till utredningen var att tio nya länder skulle anslutas till EU, något som väckte både förhoppningar och farhågor både i Sverige och i övriga EU-länder². Farhågorna gällde framförallt hur de nya EU-medborgarnas fria rörlighet inom unionen skulle komma att påverka nationella arbetsmarknader och välfärdssystem. Bara genom att studera meningen i citatet ovan går det att se hur en ökad arbetskraftsinvandring från blivande EU-länder kopplades ihop med de eventuella ”risker” och ”problem” som kunde uppstå som ett resultat av den fria rörligheten.

Spekulationer om huruvida regeringen skulle välja att införa övergångsregler pågick i medierna ända fram i april samma år som utvidgningen ägde rum (DN 2004-04-05). Sverige var ett av de länder som tidigt motsatte sig införandet av övergångsregler. Detta hindrade inte statminister Göran Persson att i ett senare skede varna för ”social turism” samt att argumentera för övergångsregler för de nya EU-medborgarna. Tillsammans med Storbritannien och Irland blev Sverige dock ett av de få länder som valde att inte införa några övergångsregler (Hansen 2008:23f).

Rädslan för billig arbetskraft som utnyttjar det svenska välfärdssystemet i förhållande till talet om en fri marknad där människor tillåts att förflytta sig fritt inom EU:s gränser utgör en uppenbar och intressant dikotomi. I detta sammanhang anser jag att perioden före och efter EU:s utvidgning 2004 är en särskilt intressant tidsperiod att studera. Då tio nya medlemsländer anslöt sig till unionen ställdes frågan om fri rörlighet på sin spets. Christina Johansson (2005) fokuserar

¹ EU:s utvidgning kommer hädanefter att refereras till som *östutvidgningen* eller enbart *utvidgningen*. Min studie koncentrerar sig på tiden före och efter utvidgningens *första* fas (se fotnot nedan).

² I maj 2004 utvidgades EU med tio nya länder, av vilka åtta stycken tillhörde det forna östblocket. EU:s inre marknad öppnades därmed upp för de tio länderna. De nya länderna var Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien, Slovakien och Tjeckien. 2007 blev även Rumänien och Bulgarien medlemmar i EU.

i sin avhandling om svensk migrations- och flyktingpolitik på vad hon anser vara en rad betydelsefulla migrationspolitiska ”vändpunkter”³. Ur Johanssons synvinkel kan östutvidgningen ses som en sådan vändpunkt.

I Sverige tillsattes en rad offentliga utredningar i god tid innan själva utvidgningen för att få en överblick av eventuella konsekvenser för Sveriges del. I en statlig utredning från 1997 konstateras bland annat att en konflikt kan komma att uppstå när en avreglering av arbetsmarknaden sker och nya unionsmedlemmar ska integreras (SOU 1997:12). Ytterligare en utredning tillsattes 2002 med syftet att utreda hur nya arbetstagare i unionen skulle få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som gamla EU-medborgare men även vilka konsekvenser utvidgningen skulle kunna föra med sig på svensk arbetsmarknad (*Betänkande av utredningen om EU:s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet* SOU 2002:116 s. 21). Med utgångspunkt i den sistnämnda utredningen vill jag undersöka hur talet om arbetskraft och fri rörlighet såg ut före utvidgningen samt efter att utvidgningen ägt rum, såväl på svensk nivå som på EU-nivå. Materialet för studien kommer således att innefatta texter från bägge nivåer.

2.1. Tidigare forskning

Tomas Hammar (1999) har i ett avsnitt i *Mechanisms of Immigration Control – A Comparative Analysis of European Regulation Policies* beskrivit hur svensk migrationspolitik i mitten av 1980-talet gick från en liberal till en allt mer restriktiv sådan. Efter en period med omfattande arbetskraftsinvandring under 1960- och 1970-talet inträffade ett stopp 1972. Detta skedde genom ett cirkulär från LO, utan riksdagens godkännande, något som enligt Hammar signalerar att migration inte var en högpolitisk fråga på den tiden (Brochmann & Hammar 1999:174). Den tidigare så höga förvärvsfrekvensen bland utländska arbetare sjönk kraftigt i början av 1990-talet samtidigt som den inhemska arbetslösheten steg, något som ledde till en hög belastning för välfärdssystemet. Under samma tidsperiod ökade antalet asylsökande som anlände till Sverige. Från en migrationspolitik som huvudsakligen handlat om arbetskraftsinvandring var nu de flesta immigranter asylsökande och deras anhöriga (Brochmann & Hammar 1999:176). Sedan slutet av 1980-talet har svensk migrationspolitik blivit både mer restriktiv och politiskt laddad menar

³ Innehållet i Johanssons avhandling kommer att beskrivas under teoretiska utgångspunkter.

Hammar (se även Johansson 2005 och Hansen 2008 för en liknande argumentation). En del av förklaringen till den ökade restriktionen sägs ha med ett fördjupat europeiskt samarbete att göra, något som även försvårar att urskilja vad i den skärpta kontrollen som har med svensk lagstiftning respektive stärkt europeiskt samarbete att göra (Brochmann & Hammar 1999:99).

Tidigare forskning om EU:s migrationspolitik har fokuserat på problematiken mellan EU:s yttre och inre gränser samt frågor om medborgarskap och välfärd i förhållande till statens suveränitet (Koslowski 1998; Schierup, Hansen & Castles 2006; Geddes 2003). Samarbetet kring de yttre gränserna har länge kännetecknats av mellanstatlighet och en motvilja till övernationellt samarbete medan samarbetet kring de inre gränserna har funnits med sedan starten av EU-samarbetet (Hansen 2008). I boken *EU:s migrationspolitik under 50 år – ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling* gör statsvetaren Peo Hansen (2008) en omfattande genomgång av migrationspolitikens historia som den har utvecklats alltsedan inledningen av den europeiska integrationen på 1950-talet och visar på de spänningar som finns mellan EU:s yttre respektive inre gränser (Hansen 2008:17). Hansens resonemang kring problematiken med en tydlig uppdelning mellan inre och yttre gränser kommer att presenteras utförligare under teoretiska utgångspunkter och dessutom tjäna som verktyg för den kommande analysen.

2.3 Problemformulering och syfte

Den existerande migrationspolitiken bygger fortfarande på gamla föreställningar om nationsstaten och nationella gränser, något som skapar motsättningar när det gäller samarbetet kring det transnationella utbytet av mänskliga resurser (Sassen 1996:29). Utbytet av mänskliga resurser över nationsgränser innebär en tydlig utmaning för idén om statens suveränitet och väcker viktiga frågor om medborgarskap och välfärd, något som manifesterades i debatten om övergångsregler. Bilden av ett "enat Europa" stod i tydlig kontrast till synen på de nya EU-medborgarna som ett potentiellt hot mot svenska och andra länders välfärdssystem. Debatten om östutvidgningen handlade enligt Hansen i grund och botten om hur den fria rörligheten egentligen skulle gälla de nya EU-medborgarna och för politiker om att inför sina väljare finna en balans mellan kontroll av invandring och behov av arbetskraft (Hansen 2008:23ff).

Genom att studera talet om migration och rörlighet hoppas jag kunna bidra till en större och bredare förståelse för ett angeläget fenomen som fortsätter att uppta en viktig plats på den europeiska agendan. Ambitionen med den här uppsatsen är att med hjälp av ett diskursanalytiskt perspektiv bidra till en ökad förståelse för sättet det talades om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen före och efter östutvidgningen⁴. Synen på arbetskraftens fria rörlighet inom EU utgör alltså den centrala frågeställningen för min uppsats. Mer precist är mitt syfte *att undersöka talet om arbetskraftens fria rörlighet inom EU inför och efter östutvidgningen 2004, dels på svensk nivå och på EU-nivå*. Det kan tilläggas att ingen tidigare tycks ha tittat på östutvidgningen ur ett diskursanalytiskt perspektiv. Utgångspunkten för undersökningen är den motsägelse som har lyfts fram av flera forskare där EU:s migrationspolitik nästan uteslutande kommit att kopplas till invånare *utanför* unionen, medan förflyttningen över gränserna *inom* unionen har blivit till en självklar del av den fria marknaden (Hansen 2008: 20, Koslowski 1998: 154, Sassen 1996:175).

2.4 Frågeställningar

- *Hur* beskrivs den fria rörligheten för arbetskraft av Europeiska Kommissionen *före* utvidgningen?⁵ Vilka definitioner och avgränsningar ges begreppen? Vad är det för tal om fri rörlighet som kommer till uttryck?
- *Hur* beskrivs den fria rörligheten för arbetskraft i Sverige av vid samma tidpunkt?
- *Hur* beskrivs den fria rörligheten för arbetskraft *efter* utvidgningen, på svensk nivå såväl som på EU-nivå?
- Vilka olika slags migrationsdiskurser går att identifiera? Kan diskurserna ge uttryck för någon särskild eller några särskilda teorier?

2.5 Avgränsningar

Min studie görs på två nivåer, svensk nivå och EU-nivå. Staten har det yttersta ansvaret för att utforma den svenska migrationspolitiken och har således ett stort inflytande vad gäller

⁴ Vad ett diskursanalytiskt perspektiv innebär kommer att förklaras mer utförligt i kapitlet om diskursanalysens teoretiska antaganden samt under metodkapitlet.

⁵ Hädanefter refererad till som endast Kommissionen.

betydelsebildning inom det migrationspolitiska fältet. Därför utgör en av statens offentliga utredningar (SOU) en del av mitt material. Staten är emellertid inte den enda aktör som formar talet på svensk nivå, varför materialet även innefattar en forskarrapport⁶. Jag är medveten om att mitt urval inte ger en heltäckande bild av den svenska synen på östutvidgningen, men kan visa på hur talet såg ut utifrån vissa huvudaktörer. Valet att fokusera på Kommissionens tal på EU-nivån motiveras av att det är den institution som har agerat som den främsta drivkraften för det överstatliga migrationspolitiska samarbetet och därför har ett stort inflytande kring vilken betydelse begrepp som migration och fri rörlighet ges. Som Sassen påpekar har nationalstaten länge varit enväldig domare när det gäller frågor om migrationspolitik och medborgarskap, även om medlemsstaterna gradvis lagt mer och mer av beslutsfattandet på övernationell nivå (Sassen 1996: 177). Just därför, anser jag, kan det vara intressant att undersöka dynamiken mellan de två nivåerna.

2.6 Disposition

Efter att ha introducerat det övergripande problemområdet och syftet med studien görs en kort genomgång av tidigare forskning. I kapitel 2 finns det teoretiska ramverk som ligger till grund för studien, där jag kommer att presentera diskursanalysens antaganden samt övriga teoretiska verktyg som jag tar med mig i analysen. I kapitel 3 kommer jag att göra en presentation av metodologi, där diskursanalysen som metod beskrivs. Här redovisar jag konkret hur jag gått tillväga för att genomföra min studie och vilka fördelar och nackdelar som finns med metoden. Därefter följer en beskrivning och motivering av material innan jag presenterar mitt analyschema. I kapitel 4 redovisas analys och resultat sammanflätat. Slutligen kommer en diskussion där jag lyfter fram mina viktigaste resultat och ger avslutande reflektioner. Det sista kapitlet består av en sammanfattning av studien som helhet.

3. Teoretiska verktyg

Här presenteras det teoretiska ramverk som ligger till grund för studien. Det utgörs dels av det

⁶ Allt material kommer att presenteras mer utförligt under rubriken Metodologi.

diskursanalytiska ramverket, där teori och metod är nära sammanlänkat, och dels av resonemang som förts av tidigare forskare och som används för att tolka materialet. Först presenteras således diskursanalysens teoretiska antaganden, det grundläggande synsätt på vilket uppsatsen vilar samt skäl till varför synsättet är fruktbart för min studie. Därefter presenteras övriga teoretiska utgångspunkter var för sig. I slutet av kapitlet görs en kort sammanfattning av de teoretiska resonemangen och varför jag anser att de är lämpliga för den kommande analysen.

3.1. Diskursanalysens teoretiska antaganden

I min uppsats har jag antagit ett diskursanalytiskt angreppssätt för att besvara mina frågeställningar. Diskurs kan definieras som ”ett bestämt sätt att tala om och förstå världen” (Winther Jørgensen & Phillips 2000:7). Den typ av diskursanalytiskt förhållningssätt som den här studien intar bygger på det socialkonstruktivistiska tänkandet enligt vilket teori och metod är tätt sammanlänkat. Den teoretiska ramen är således av stor vikt i ett diskursanalytiskt angreppssätt. I huvudsak kan man sammanfatta diskursanalysen som att vårt tillträde till verkligheten och olika samhällsfenomen går genom språket. Språket är den ”maskin” varigenom den sociala världen konstrueras. Diskursen bidrar till att konstruera sociala identiteter och relationer samt kunskaps- och betydelsesystem. Att genomföra en diskursanalys går ut på att dekonstruera de strukturer som utgör vår naturliga omvärld där själva data utgörs av textmaterial. Som forskare ser man verkligheten som ett resultat av politiska processer med sociala konsekvenser. Själva analysen innebär att i den mån det är möjligt distansera sig från diskurserna och kunna peka på deras existens (Winther Jørgensen & Phillips 2000:56). Här kan det vara på sin plats att påpeka att diskursanalysens uppgift inte är att undersöka vad en text ”egentligen” förmedlar utan att i efterhand kunna tydliggöra det som finns underförstått; med andra ord att lyfta fram det uttalade; ”ingen text kan uttrycka allt utan vilar på en rad uttalade förutsättningar, men i en diskursanalys läser man inte texterna för att få veta vad författaren vill säga, utan man granskar dem för att undersöka vad de underförstår, omöjliggör, respektive implicerar” (Sahlin 1999: 91). Diskurser är kontextuellt beroende, därför ingår även att undersöka diskursen i ett större sammanhang eller perspektiv, där relationen mellan olika diskurser ständigt rör sig mellan olika fält där de under ordnade former kämpar om hegemoni (Sahlin 1999:98f).

Termen diskurs kan således förstås på flera olika sätt. Å ena sidan kan diskursanalys ses utifrån ett mer övergripande synsätt, en slags vetenskapsteori och ett sätt att betrakta världen på. Å andra sidan kan diskursanalys betraktas som en metod, ett sätt att genomföra en textanalys men med ett särskilt antagande om hur den sociala verkligheten skapas genom språket (Bergström & Boréus 2005:305ff).

Varför kan en diskursanalytisk ingång vara värdefull när det gäller att analysera debatten kring övergångsregler och principen om fri rörlighet för personer? Språket, oavsett var det används, är inte något neutralt utan en social aktivitet som speglar föreställningar eller ”försanthållanden” om världen. Det formas i en social kontext samtidigt som det hjälper till att forma den sociala kontexten. Språket eller diskurser kan man säga därför både konstituerar och konstitueras av den sociala verkligheten. Det är genom språket som den politiska och sociala verkligheten konstrueras. Politik handlar därför i alla avseenden om meningsskapande, om att ge mening och innebörd åt särskilda ord eller begrepp, något som också är nära länkat till makt och om rätten att tillskriva begreppen dess ”rätta” betydelse (Bergström & Boréus 2005: 326). För att uttrycka det med andra ord: ”diskurser säger något om vad som kan sägas, vem som får säga det och varifrån, dvs. från vilka olika positioner något sägs och hur något sägs” (Bergström & Boréus 2005:312).

3.1.1. Om språkets makt och diskursanalysens användbarhet för studien

Invandring och migration är begrepp som på intet sätt kan antas vara neutrala, båda begreppen ges ständigt nya innebörder. Därför kan ett diskursanalytiskt angreppssätt vara värdefullt för att studera texter som berör sådana begrepp. Diskurser är något som ständigt omformas i kontakt med andra diskurser. Här kan man tala om en diskursiv kamp där olika diskurser kämpar om att uppnå hegemoni; att låsa fast språkets betydelser (Winther Jørgensen & Phillips 2000:13). Nedan ges ett exempel på hur en diskursiv kamp kan se ut:

Fastän alla nog skulle hålla med om att människors rörelser över nationsgränser och upprättande av nya hem i länder där de inte är medborgare bör definieras i termer av migration eller utvandring och invandring, så har den fria rörligheten inom EU likväl undantagits från det migrationspolitiska området och debatten om migrationspolitiken. Det här visar inte bara på det

stora mått av godtycke som omgärdar sätten på vilka beslutsfattare, institutioner, myndigheter, kunskapsproducenter och massmedia definierar vad som skall räknas till den migrationspolitiska sfären. Det visar också att sådana definitioner och avgränsningar ytterst är politiskt motiverade, och därmed produkter av, men också föremål för, en kontinuerlig strid mellan olika intressen om vad definitionerna skall innehålla, hur de skall relatera och associera till andra termer och begrepp, samt vilka värden de ska laddas med. (Hansen 2008:22)

Här visas på vilket sätt begreppen migration och migrationspolitik kopplas till ett visst innehåll, och inte minst vad de *inte* kopplas till för innehåll. Makten att ge migration och invandring dess innebörd är något som sker i en kamp mellan olika aktörer och som ständigt är föremål för förändring. Aktörerna kan vara allt från beslutsfattare till massmedia. Gemensamt är att de strider om att ge ord och definitioner dess begreppsinnebörd. Att diskurser är kontextuellt beroende illustreras tydligt i citatet ovan.

Bruket av ord och metaforer är en viktig del av det politiska spelet. Talet om invandring eller migration i termer av floder eller invasioner syftar inte på enskilda personer utan på delar av kollektiv. Bilder av ”floder”, ”horder” och ”invasioner” förstärker bilden av invandrare som ett främmande hot som inte går att värja sig emot, en bild som främlingsfientliga partier flitigt använt sig av (Brochmann & Hammar 1999: 331). Sassen lyfter fram det faktum att migration och migranter ofta omtalas i metaforer eller termer av ”ström” och ”invasion”, något som indikerar att migrationen skulle vara något som sker helt okontrollerat och som staten måste skydda sig mot. Mottagarländerna intar därmed en passiv roll och blundar för det faktum att migrationsrörelserna ofta är ett resultat av övergripande ekonomiska och politiska strukturer, inte minst i mottagarlandet självt. I själva verket är arbetskraftsmigration något som sker enligt en strukturerad process (Sassen 1996:26). Både Hansens och Ssassens sätt att betrakta språket som en social handling och en representation för verkligheten anser jag vara värdefullt i denna studie. Utifrån exemplen ovan går det att illustrera hur det går att, genom att studera talet om migration och fri rörlighet, undersöka hur diskurserna formas och omformas samt vem som ges tolkningsföreträde.

3.2. Migrationspolitiska diskurser i Sverige fram till mitten av 1990-talet

I Christina Johanssons avhandling *Välkomna till Sverige? – svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft* (2005) undersöks hur olika aktörer, främst statliga, framställer migration och migranter. Staten har en avgörande roll för själva utformningen av migrationspolitik, men den är även ansvarig för sättet på vilket migration och migranter framställs. Migration har ofta analyserats med utgångspunkten att den är något som staten måste skydda sig mot eller betrakta som en utmaning. I Johanssons avhandling undersöks hur migration och migranter framställs inom ramen för välfärdsstaten som ett omedvetet medel i nationalisering av befolkningen. Genom att fokusera på så kallade vändpunkter i migrationspolitiken från 1960-talet fram till 1990-talet vill Johansson belysa relationen mellan nationalstatliga och migrationspolitiska diskurser (Johansson 2005:20ff).

Ett av avhandlingens huvudresultat är att den svenska staten har haft ett stort inflytande när det gäller skapandet av föreställningar om vissa grupper och mer konkret när det gäller att utpeka vissa grupper av migranter som särskilt svårintegrerade eller inte hemmahörande i Sverige. Johansson har kunnat påvisa att de migrationspolitiska aktörerna använt sig av föreställningar som ”vi” och ”dom”, något som förstärker exkluderingen av vissa grupper. Några grupper har kommit att bli negativt särbehandlade genom att prioriteras när det gäller återinvandring (Johansson 2005:251).

Studien visar även att nationalstatliga och migrationspolitiska diskurser hänger nära samman i de perioder som avhandlingen behandlat. Hennes slutsats är att bilden om Sverige som ett föregångsland inom migrationspolitik inte stämmer överens med verkligheten och att det även i Sverige finns en uppfattning om att alla migranter inte är välkomna. Vidare visar studien att förändringarna på det migrationspolitiska området inte alltid kan hänvisas till förklaringar i exempelvis ett försämrat konjunkturläge utan istället till ambitioner om realiserandet av en svensk välfärdspolitik. Även den negativa särbehandlingen av särskilda invandrargrupper har varit ett genomgående tema (Johansson 2005:246ff).

I ett särskilt kapitel behandlas arbetskraftsinvandringen och regleringen i slutet av 1960-talet.

Under 1960-talet ansåg man att arbetskraftsinvandrarna innebar såväl en resurs som en belastning för det svenska välfärdssamhället men under senare årtionden betonades de sociala och ekonomiska kostnaderna. Motiveringen till en ökad reglering var inte en ekonomisk nedgång i konjunkturläget utan viljan att skydda inhemsk arbetskraft. Här har staten betonat att man måste värna ”vår” politik och ”våra” resurser (Johansson 2005:240ff).

3.3. Det europeiska dilemmat – om medborgarskap och social exkludering

I ett avsnitt i boken *Migration och etnicitet – perspektiv på ett mångkulturellt Sverige* (2007) lyfter sociologen Carl-Ulrik Schierup fram ett perspektiv liknande Hansens på de motsättningar som finns inom EU när det gäller migration. Han talar om ett europeiskt dilemma i termer av konflikter mellan olika värden. Dilemmat handlar om att för de politiska eliterna inom EU att finna en balans mellan ekonomisk tillväxt och social solidaritet. Här spelar frågor om medborgarskap, etnisk diskriminering och social exkludering en central roll. EU har länge strävat efter att utveckla en social dimension vid sidan av den marknadsekonomiska. Huvudsyftet är att förena social sammanhållning med ekonomisk effektivitet. Målet om en stark social sammanhållning har stått i tydlig kontrast till en strävan efter att stänga ute ”kulturskillnader” och har manifesterats dels genom skrällen för en ”muslimsk invasion” och dels genom de högerpopulistiska framgångar som skördats i en rad medlemsstater (Schierup 2007:127).

En av Kommissionens tidiga ordförande, Jaques Delors, lade grunden för en stärkt social dimension inom EU där bland annat unionens program mot fattigdomsbekämpning hade en tydlig fokus på jämlikhet och rättvisa och där medborgarskapet innefattade universella rättigheter. Sedan dess har EU:s socialpolitik i allt större utsträckning kommit att präglas av en underordning under arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken. Denna utveckling har följt sedan undertecknandet av Maastrichtfördraget 1992 menar Schierup med hänvisning till tidigare forskning. Medlet för att bekämpa social exkludering har stavats arbete och hög sysselsättning har jämförts med social trygghet. Här finns en tydlig risk att begreppet om en social dimension riskerar att urholkas när fokus inte läggs på grundläggande, universella rättigheter utan enbart på sysselsättning. De som står utan arbete riskerar dessutom stigmatisering och svårigheter att ta sig

vidare till annat än lågstatusyrken. De som drabbas hårdast är invandrare och personer med annan etnisk tillhörighet. Det breda medborgarskapsbegreppet inom EU har idag tappat sin betydelse. Istället finns en strävan efter att minska statens ansvar och istället lägga tonvikt på arbete och därigenom skapa social inkludering. I en analys av centrala EU-dokument framkom att istället för att handla om den klassiska välfärdsstatens omfördelning av resurser har betoningen lagts på den enskilde medborgarens ansvar att försörja sig själv och därmed hålla nere de sociala utgifterna. Begreppet ”solidaritet” har blivit omvänt och bygger på att medborgare, det civila samhället och företagen tar sitt ansvar snarare än att staten ges skyldighet att skydda och upprätthålla medborgerliga, universella rättigheter. Kort sagt innebär den nya solidariteten mindre rättigheter och fler plikter för medborgaren. Det ligger på individen att hålla sig så anställningsbar som möjligt för att i minsta mån vara en börda för resten av samhället (2007:113ff).

3.4. EU:s motsägelsefulla migrationspolitik

I boken *EU:s migrationspolitik under 50 år – ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling* (2008) lyfter författaren Peo Hansen fram en rad spänningar på det migrationspolitiska området. Migrationspolitiken har funnits med på EU:s dagordning ända sedan Romfördraget men har främst handlat om den fria rörligheten inom unionen. I och med Haagprogrammet har frågan om arbetskraftsinvandring knutits närmare frågan om ekonomisk tillväxt (Hansen 2008:160f). Detta har att göra med EU:s demografiska underskott och behovet av arbetskraft inom unionen från länder utanför unionen. Kommissionen har emellertid sett svårigheter med att införa en gemenskapspolitik på området då det betraktas som nationellt känsligt, särskilt i länder där fackföreningsrörelsen är stark. Här är frågan om övergångsregler ett tydligt exempel på att det inte fanns någon gemensam EU-hållning gällande arbetskraftsinvandring inom unionen. Samtidigt som det fanns en stor enighet kring behovet av arbetskraft med tanke på det rådande befolkningsunderskottet fanns det också i samtliga medlemsländer, och detta tydliggjordes i debatten om övergångsregler, en ovilja bland länders regeringar att knyta arbete till sociala, civila och politiska rättigheter (Hansen 2008:26f)

Inför östutvidgningen gjordes enligt Hansen en tydlig distinktion mellan fri rörlighet och migration, mellan det önskvärda och det icke- önskvärda. Begreppet fri rörlighet förknippades

med positiva fördelar som ekonomisk tillväxt, en dynamisk arbetsmarknad och fri- och rättigheter för EU-medborgare. Migration däremot förknippades med negativa aspekter såsom internationell brottslighet, terrorism, narkotikasmuggling, illegal invandring och integrationsproblem. Den stora frågan före östutvidgningen var enligt Hansen inom vilken typ av migrationsregim invandringen skulle äga rum; den fria rörlighetsregimen eller en redan existerande kontraktregim samt vilka sociala, civila och politiska rättigheter som skulle ges till den rörliga arbetskraftsinvandringen (Hansen 2008:25).

Den fria rörligheten konstituerar en av unionens viktigaste grundbultar och utgör en av den interna dimensionens viktigaste och på en gång mest motsägelsefulla delar av EU:s migrationspolitik (Hansen 2008:203). Enligt Hansen har övergångsreglerna lett till en alltmer invecklad definition av fri rörlighet, där de gamla medlemmarna i EU-15 placeras högst upp, de nya EU-medlemmarna från de öst- och centraleuropeiska länderna placeras i mitten och tredjelandsmedborgarna placeras längst ner. Framförallt är det synen på tredjelandsmedborgare som är särskilt problematisk där mål om jämlikhet och rättigheter tycks svårförenliga med krav på ekonomisk tillväxt och global konkurrenskraft. Visserligen har EU blivit mer inkluderande vad gäller tredjelandsmedborgares rättigheter inom EU men Hansen menar dock att tredjelandsmedborgarna utgör en utsatt grupp som är beroende av att förflytta sig inom unionen som ett slags "arbetskraftsreserv" (Hansen 2008:196).

3.5. Ett historiskt perspektiv på arbetskraftsmigration

Sociologen Saskia Sassen lyfter i sin bok *Gäster och främlingar* (1996) fram tesen att immigration utgör en integrerad del av Europas historia. Hon vill slå hål på myten om "massinvasioner" och istället framställa immigranterna som deltagare. Migration är en selektiv process som styrs av politiska, geografiska och ekonomiska realiteter samt historiska band (Sassen 1996:26).

Enligt Sassen är det av avgörande betydelse huruvida staten själv betraktar sig som en passiv åskådare till migration eller inte. Migration porträtteras ofta på ett sätt som framställer migranterna som människor på jakt från fattigdom till ett rikare land och som ett resultat av

individuella handlingar. Med en sådan grundsyn är det inte svårt att förstå varför staten med hjälp av en restriktiv politik måste skydda sig mot migrationen och varför migrationspolitiken i första hand tycks handla om mottagarlandets välvilja att släppa in immigranter. Om mottagarlandet istället antar uppfattningen att immigration är något som sker i relation till det ekonomiska systemet, i form av exempelvis direkta rekryteringar, kan det inte längre uppfatta sig som en passiv åskådare. Med inställningen att omfattningen och varaktigheten i migrationen i allra högsta grad beror på de villkor som råder i mottagarlandet, ger det möjligheter för en mer effektiv migrationspolitik, anser Sassen. Att hantera en strukturerad migrationsström handlar om något helt annat än att försöka kontrollera en ”invasion” (Sassen 1996:189, 1996:207).

Rätten för personer att röra sig fritt inom EU ger upphov till frågan om migration i allt större utsträckning kommer att handla om en inre, ömsesidig migration och säsongsmigration istället för de långvariga, permanenta formerna av migration (Sassen 1996:157). Denna rätt har emellertid länge varit en tvistefråga för medlemsstaterna. Liksom tidigare forskare tar Sassen upp dilemmat gällande distinktionen mellan EU-medborgare och tredjelandsmedborgare, där de senare begränsas i fråga om sin rörlighet och sina rättigheter. Detta för att i första hand tillgodose anställningsmöjligheterna för dem som är EU-medborgare, vilket sätter tredjelandsmedborgarna i en prekär situation. Att inte ge medborgarskap åt personer som vistats lång tid inom unionen kan uppfattas som problematiskt menar Sassen då det förhindrar immigranter från att integreras i värdlandet. Det faktum att olika regler gäller för olika medborgare får stora konsekvenser för hela EU (Sassen 1996:176, 1996:181).

Det finns vissa huvudmönster när det gäller människors rörelser över gränser. Det är enligt Sassen viktigt att skilja mellan cirkulär migration och permanent bosättning. Likväl som immigration kan ge och ger upphov till permanent bosättning är immigration en differentierad process där cirkulär migration utgör ett viktigt migrationsmönster. Med tanke på stora löneskillnader kan det ibland vara tillräckligt att stanna en kort period i ett höglöneland. De migranter som tar del i den cirkulära migrationen ser sig själva som aktörer på en gränsöverskridande marknad eller till och med en global arbetsmarknad där syftet med migrationen inte alltid är permanent bosättning (Sassen 1996: 197).

3.6. Sammanfattning och användbarhet av teorierna

En central del i mitt teoretiska ramverk utgörs av diskursanalysens antaganden. Diskursanalysen förutsätter ett samspel mellan metod och teori med föreställningen om att språket har en central roll för hur vi uppfattar verkligheten är ett viktigt grundantagande. Syftet med uppsatsen är att undersöka hur aktörer på olika nivåer talar om fri rörlighet för arbetskraft. Enligt det diskursanalytiska synsättet finns i varje text underliggande sanningar inbäddat i språket. Med hjälp av en diskursanalytisk teori och metod hoppas jag kunna tydliggöra vad i texterna som tas för givet genom att närmare studera sättet som man talar om migration och fri rörlighet. På så sätt hoppas jag kunna synliggöra vad talet om fri rörlighet på de olika nivåerna rymmer, möjliggör och omöjliggör.

Hansens perspektiv på EU:s migrationspolitik erbjuder som jag ser det mycket värdefulla resonemang som kan användas för att tolka materialet. Dels vad gäller motsägelsen mellan migrationspolitiken på det externa och interna området, vilken enligt Hansen även kan benämnas i termer av migration och fri rörlighet, men även det faktum att EU så aktivt bekämpar vissa typer av immigranter trots ett befolkningsunderskott som talar för ökat behov av arbetskraft. I min analys vore det särskilt intressant att titta på om det finns någon tydlig uppdelning mellan det som är önskvärt och icke-önskvärt samt om det råder någon inbördes hierarki mellan gamla och nya EU-medborgare. Hansens resonemang menar jag går att applicera både på den nationella samt på EU-nivån.

Johanssons avhandling om svenska migrationspolitiska diskurser anser jag ha relevans för analysen av talet på svensk nivå. Särskilt i det avsnitt som behandlar tidigare reglering av arbetskraftsinvandring finns det intressanta argument, framförallt argumentet om att arbetskraftsinvandrare på 1960-talet sågs både som en belastning och en resurs. Går det att koppla liknande argument till talet om östutvidgningen? Argumentet om värnandet om den svenska välfärdspolitiken till förmån för det rådande ekonomiska klimatet anser jag vara användbart för hur man i Sverige ser på östutvidgningens konsekvenser. Finns det spår av samma slags resonemang i mitt material? Johanssons avhandling pekar på att nationalstatliga och migrationspolitiska diskurser hänger nära samman, något kan vara intressant att ställa i relation

till farhågor som kom till uttryck på svensk nivå inför utvidgningen.

Schierups teori om det europeiska dilemmat anser jag ha användbarhet för den kommande analysen eftersom den berör frågor om medborgarskap och den så kallade sociala dimensionen inom EU. Teorin belyser mitt tema väl genom att den beskriver dynamiken mellan dels en vilja från EU:s sida att skapa social trygghet och samtidigt verka för en nyliberal, marknadsekonomisk union där hög sysselsättning prioriteras och ett ökat ansvar läggs på individens förmåga att förhålla sig flexibel för marknadens behov. Utifrån Kommissionens tal om fri rörlighet det kan vara intressant att undersöka huruvida detta är något som framkommer i mitt material. Hur förenas idén om social trygghet och hög sysselsättning i mitt material?

Slutligen menar jag att Sassens perspektiv bidrar på ett värdefullt sätt till min kommande analys, särskilt intressant är uppdelningen mellan cirkulär migration och permanent bosättning. Skiljer sig synsätten på respektive nivåer? Resonemanget kring migration som ett resultat av övergripande ekonomiska förändringar och inte uteslutande som ett resultat av enskilda individers handlingar är intressant att titta på utifrån talet om fri rörlighet på bägge nivåer. Idén om staten som antingen passiv eller aktiv deltagare i migrationspolitiken anser jag vara användbar i den svenska kontexten.

4. Metodologi

I detta kapitel redovisar jag *hur* jag gått tillväga för att genomföra min studie och *varför* jag har gått tillväga på just det sättet. Jag presenterar mitt material och motiverar urvalet samt hur jag förhåller mig till materialet ur ett källkritiskt perspektiv. Diskursanalysen som metod ges en mer utförlig beskrivning tillsammans med reflektioner kring vad man särskilt bör tänka på vid användandet av metoden. Slutligen introducerar jag mitt analyschema och förklarar hur jag tänkt kring konstruktionen av schemat.

4.1. Studiens genomförande – tillvägagångssätt och reflektioner

4.1.1. Presentation av material och motiveringar

På svensk nivå utgörs mitt material av den tidigare nämnda SOU från 2002 om arbetskraftens rörlighet *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, en oberoende utredning från SNS - Studieförbundet Näringsliv och Samhälle - Demokratiråd med titeln *Europa efter utvidgningen* från 2009⁷. På EU-nivå utgörs materialet av två meddelanden från Kommissionen: *Nya europeiska arbetsmarknader, öppna och tillgängliga för alla* från 2001 och ett meddelande från 2006 med titeln *Rapport om hur övergångsreglerna enligt 2003 års anslutningsakt har fungerat under perioden 1 maj 2004-30 april 2006*. För att hitta texterna har jag dels använt mig av vanliga sökmotorer på Internet samt EU:s hemsida för officiella handlingar från EU:s institutioner. Begrepp som jag har använt mig av när jag sökt dokument/artiklar är östutvidgning, utvidgning, övergångsregler, fri rörlighet, migration, EU, arbetskraftsinvandring, arbetskraftsmigration. Samtliga texter är på svenska, vilket jag ser som en fördel eftersom det underlättar bearbetningen av materialet då jag inte har behövt göra några egna översättningar.

Hur kan då diskursanalys användas som vetenskaplig metod? Rent praktiskt handlar det om att bearbeta sitt material flera gånger genom närläsning. För att studera särskilda begrepp kan man därför börja med att undersöka vissa ords semantiska betydelse. Därefter kan man gå vidare och undersöka vilka slags konnotationer ett ord har. Här kan det också vara intressant att titta på vilka olika slags betydelser ett ord kan ha och om de betydelserna kan tänkas utgöra någon slags paradox. Vidare kan man titta på vilka olika slags begrepp som ryms inom ett särskilt sammanhang. Genom att arbeta från definition, via olika innebörder och begrepp kan man nå en begrepps- och innebördshelhet. Inom samhällsvetenskaperna är det vanligt att man undersöker hur begrepp ändrar sin mening över tid (Sahlin 1999:93). Detta är delvis syftet med min undersökning. I min studie handlar det om att titta på talet om arbetskraftens fria rörlighet före och efter den första fasen i östutvidgningen. Värt att notera är att för diskursanalys kan vilken typ av text som helst betraktas som data. En debattartikel i en tidning går att analysera diskursanalytiskt lika bra som ett meddelande från Kommissionen.

Att allt material går att analysera diskursanalytiskt betyder inte att urvalet är av stor betydelse för vad som uppfattas som centralt i en diskurs. Olika källor har olika inflytande när det gäller betydelsebildning. Kommissionen är en betydelsefull och ”tung” aktör på det migrationspolitiska fältet på EU-nivån då institutionen har fungerat som en drivande motor för det överstatliga samarbetet. Kommissionens meddelanden anser jag därför vara viktiga dokument för att analysera diskursen på EU-nivå eftersom de så tydligt speglar Kommissionens officiella inställning på området.

Staten har ett konkret ansvar för utformningen av migrationspolitiken men också för sättet på vilket migration och migranter framställs (se Johansson 2005 för en liknande argumentation). Den statliga offentliga utredningen (SOU) anser jag vara av central betydelse för den officiella diskurs som råder i Sverige då ett sådant dokument ligger till underlag för de beslut som fattas på riksdags- och regeringsnivå. Bland annat låg den till grund för den skrivelse som regeringen utformade inför omröstningen i riksdagen om övergångsreglerna (Skr. 2003/04:119). Jag är medveten om att den SOU som utgör en del av mitt före-material är en så kallad ”enmansutredning”. Detta innebär att det är en ensam utredare som ligger bakom innehållet i utredningen men speglar ändå regeringens hållning i frågan.

SNS Demokratiråd utgör ytterligare en aktör eller kunskapsproducent som kämpar om mening och begreppsdefinitioner i den migrationspolitiska sfären och som deltar i kampen om betydelsebildning (jmf Hansen 2008). Demokratirådet består av olika forskare som varje år presenterar en rapport kring ett särskilt tema. Syftet är att ”stimulera till en saklig och konstruktiv debatt kring demokratins villkor” (SNS hemsida). Jag menar att det är intressant att ha med rapporten på svensk nivå då en av rapportens utgångspunkter är att redogöra för utvidgningens konsekvenser ur vad de själva beskriver som en saklig synvinkel. På så vis ges även en bredare bild av talet på svensk nivå efter utvidgningens första fas.

⁷ Enligt SNS:s egen hemsida är SNS ”ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.”

Ett råd när det handlar om urval är att forskare bör basera sitt urval på en ”mental modell”, eller en generell förståelse av vad som är viktigt och vad som förändras i den diskurs som analyseras. Denna generella förståelse anser jag att jag arbetat utifrån dels genom en förförståelse för ämnet och dels genom att läsa in mig på tidigare forskning och teorier. Urvalet påverkar som sagt vad som uppfattas som centralt och vad som genomgår förändring. Vanligt är att man utgår från texter om ett visst ämne för att sedan allteftersom analysen utvecklas inkludera fler texter (Sahlin 1999:90). Här kan man säga att jag har utifrån en eller flera texter om rörlighet och migration hittat källor till andra texter som har lett mig vidare till det slutgiltiga materialet.

Vad gäller källkritik så anser jag att samtliga texter är av tillförlitligt material då det handlar om officiella dokument från Kommissionen, Statens Offentliga Utredning (SOU) och Demokratirådets rapport. Här går det naturligtvis att argumentera för att jag kunde ha arbetat med ett större material men med tanke på uppsatsens syfte och omfattning så anser jag mitt material vara tillräckligt. Det faktum att diskursanalys kräver närläsning gör också att materialet begränsas i förhållande till den tidsram som står till förfogande.

4.1.2. Diskursanalysens styrkor och svagheter

En viktig del i diskursanalysen är själva förfråmligandet till texten. I analysen krävs det att man som forskare studerar texten med en främlings perspektiv. Det gör att något som vanligtvis tas för givet i en text eller mening lyfts fram och granskas. Det viktiga i en diskursanalys är inte vad texten i sig försöker förmedla till läsaren utan vad som finns inneboende och underförstått i texten. En förutsättning kan då tyckas vara att man själv inte ingår i den diskurs man studerar eftersom det kan försvåra distanseringen (Sahlin 1999:91f). Som forskare bör man dock vara medveten om att det aldrig helt går att distansera sig från en diskurs, eftersom man själv ständigt bidrar till att forma den, det är omöjligt att helt träda utanför diskursen. Att inta ett reflexivt förhållningssätt är således nödvändigt för genomförandet av studien. Genom att använda sig av bestämda teorier går det att betrakta sitt material och ställa frågor på ett annat sätt än utifrån sin vardagsförståelse. Det gör det också möjligt att ställa sig främmande inför självklarheter (Winther Jørgensen & Phillips 2000: 30).

Rent konkret innebär studiet av texterna att jag gått igenom dem noggrant genom närläsning. Till min hjälp har jag haft mitt analyschema som jag arbetat systematiskt utifrån. Med utgångspunkt i övergripande frågor som, ”hur ser beskrivningarna ut?, vilken struktur har de?, vilka underliggande förutsättningar rymmer de och vad tas för givet?, vilka verklighetsbilder bygger de på – och leder till?” (Sahlin 1999:90) har jag således bearbetat materialet. Här vill jag återigen lyfta fram oförmågan att helt träda ur diskursen och ställa sig helt främmande för materialet, något som jag har varit medveten om under processens gång. På ett sätt kan man säga att min uppsats bidrar till diskursen om rörlighet och migration samt att jag själv utgör en del av den pågående diskursen. Detta är en av de viktigaste implikationerna med diskursanalys (Bergström & Boréus 2005:350). Ett sätt att komma utanför sitt material kan vara att låta det vila och på det sättet låta analysen mogna fram och på så sätt skapa ett avstånd (Davies 1999:143). Ofta är kvalitativ forskning varken är induktiv eller deduktiv utan en kombination. De teoretiska verktygen finns med från början, samtidigt som det gäller att förhålla sig så ”främmande” som möjligt till materialet. Analysen sker genom en konstant växelverkan mellan teori och empiri (Davies 1999:130). Ytterligare en av diskursanalysens svaga punkter kan vara flexibiliteten och möjligheten till olika teoretiska anknytningar (Bergström & Boréus 2005:351f). En redovisning kring analyschemat och användandet av citat i resultatdelen bidrar till att göra studien mer genomskinlig och underlättar förståelsen av de tolkningar jag har gjort. Detta ökar även validiteten, dvs. giltigheten, i studien. Ett sätt att bedöma validiteten är att bedöma analysramens förklaringskraft (Winther Jørgensen & Phillips 2000:123). Här menar jag att jag har strävat efter att skapa ett så fruktbart analyschema som möjligt genom att utgå från relevanta teorier och diskutera deras anknytning till ämnet och de inledande frågeställningarna.

Slutligen vill jag lyfta fram att mitt syfte med studien är inte att kunna dra några generaliserande slutsatser om rörlighet och migration utan att skapa en djupare förståelse för talet om fri rörlighet. Utifrån det diskursanalytiska tänkandet har talet om rörlighet reella konsekvenser då verkligheten betraktas som ett resultat av både politiska och sociala processer som går genom språket. Genom att i min studie problematisera talet om fri rörlighet går det att få en förståelse för hur talet påverkar hur policy och praktik byggs upp.

4.2. Presentation av analyschema

Utifrån mina frågeställningar samt de teoretiska perspektiv jag presenterat ovan har jag konstruerat ett analyschema som kommer att ligga till grund för närläsningen av materialet samt själva analysen. Vissa av frågorna är tydligt kopplade till en nationell kontext, varför jag inte nödvändigtvis förväntar mig att kunna hitta svar på de frågorna på EU-nivån och tvärtom, men det ska heller inte uteslutas. I analysen har jag försökt att besvara frågorna löpande efter analyschemat.

	Kommissionen före/efter utvidgningen	Sverige officiell diskurs före/efter utvidgningen
1. Hur definieras och omtalas den fria rörligheten?		
1. Vilka rättigheter och skyldigheter tillskrivs de nya EU-medborgarna?		
2. Hur tydliggörs motsättningen mellan EU:s inre och yttre dimensioner?		
3. Finns det risker (för välfärdssamhället) med en ökad arbetskraftsinvandring?		
4. Går det att se spår av ”nationsskapande processer”?		
5. Talas det om ”vår välfärd”, ett ”vi” i förhållande till ”dom”?		
6. Ses arbetskraftsinvandrarerna <i>både</i> som en resurs och en belastning för samhället?		
7. Hur talar man om förhållandet mellan arbete och sociala rättigheter? Vilken ”solidaritet” är det som beskrivs?		
8. Går det att tala om en ”arbetsreserv” som ska kunna röra sig fritt inom unionen?		

9. Talas det om arbetskraftsinvandring som en ”invasion”; något som staten måste skyddas från?		
10. Görs det någon uppdelning mellan cirkulär migration och permanent bosättning?		

5. Resultat och analys

Nedan kommer jag att först och främst utifrån det tidsperspektiv jag har valt, före och efter utvidgningens första fas, att titta på talet om fri rörlighet för arbetskraft. Jag kommer att presentera resultat och analys under rubrikerna före och efter utvidgningen för att se på hur eller om talet förändrats under tid på de två nivåerna. Jag kommer också att utifrån de två nivåer jag har valt att utgå ifrån, nämligen Kommissionen och Sverige, jämföra hur de två nivåerna förhåller sig till varandra. Jag bearbetar mitt material genom att successivt följa analysformatet.

5.1. Före östutvidgningen

5.1.1. Kommissionen

En marknad öppen för alla – om att undanröja hinder

Kommissionens tal om en öppen marknad bygger på fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. I Kommissionens tal om den fria rörligheten för arbetskraft menar man att rörligheten är för låg. De europeiska arbetsmarknaderna bör vara ”attraktiva, effektiva, öppna och tillgängliga för alla” (KOM 2001:4). För att öka rörligheten krävs det därför att man ”undanröjer hinder”. Detta är något som enligt Kommissionen bör ske så snabbt som möjligt:

Det finns fortfarande en del viktiga kvarstående hinder som hämmar arbetskraftens rörlighet på den inre marknaden och en snabb och effektiv utbyggnad av de nya europeiska arbetsmarknader som håller på att växa fram. (KOM 2001:9)

De ”hinder” som finns måste alltså ”kartläggas” och sedan ”avlägsnas” eller ”undanröjas” för att

kunna göra arbetsmarknaden så ”öppen” och ”tillgänglig” för alla som möjligt (KOM 2001:4). Det inte får finnas några formella hinder på den inre marknaden som kan ”stoppa eller försena den fria rörligheten” (KOM 2001:19). Med hinder avses såväl språkliga hinder som sociala och kulturella, men även ekonomiska hinder. Den europeiska arbetsmarknaden och den fria rörligheten går alltså hand i hand. I och med att man sätter begreppet rörlighet i förhållande till ord som ”öppen”, ”effektiv” och ”tillgänglig” ges detta begrepp en positiv konnotation. Samtidigt för det tankarna till en marknad som inte handlar om människor utan främst om varor och tjänster. Människors olikheter vad gäller språk, kultur och sociala skillnader förväntas kunna samordnas på ett ”effektivt” och närmast systematiskt sätt. Fokus här tycks inte ligga på den enskilda individen och dennes rättigheter. Som Schierup har lyft fram, riskerar Kommissionen med sin starka betoning på sysselsättning istället för socialpolitik att urholka begreppet medborgarskap. Det som istället lyfts fram är en individ som ständigt ska kunna anpassa sig efter marknadens behov och lätt och smidigt ska kunna röra sig över nationsgränserna, likt en handelsvara. Betoningen ligger också på ”den inre marknaden”, alltså för de som redan befinner sig i den inre dimensionen. Även om Kommissionens meddelande uteslutande handlar om EU-medborgarna och till viss del tredjelandsmedborgarna får man ingen självklar bild av de motsättningar som enligt Hansen finns mellan de två dimensionerna. Tydligt är dock att den inre marknaden, det vill säga den inre dimensionen, beskrivs som något som kommer hela unionen till gagn, förutsatt att återstående ”hinder” kommer att ”undanröjas”.

Rörlighet och rättigheter i förhållande till ökad tillväxt och social sammanhållning

Genom att man från Kommissionens sida talar om ett behov av ökad rörlighet, främst utifrån en strävan om ökad tillväxt, tycks frågor om sociala rättigheter och skyldigheter hamna i skymundan. Rörligheten måste öka, annars hämmas den ekonomiska tillväxten menar man. Visserligen är en ökad rörlighet också viktigt i fråga om ”sociala framsteg” och för en ”ökad sammanhållning”, men målen tycks komma i andra hand eller som en slags bieffekt av den ökade ekonomiska tillväxten. Att ett utbyte över nationsgränser kan tänkas berika samhället och de personer som utnyttjar den fria rörligheten är inget som betonas. Det som betonas är en ökad sysselsättning och tillgången på samt rörligheten hos yrkesutbildad arbetskraft:

Utvecklingen av moderna arbetsmarknader med högkvalificerad arbetskraft har avgörande betydelse för EU:s möjligheter att dra maximal nytta av den inre marknadens fördelar och potential. (KOM 2001:11)

Den yrkesutbildade arbetskraften är av avgörande betydelse när det gäller att säkerställa ekonomiska och sociala framsteg. (KOM 2001:8)

Kommissionen strävar alltså efter ”moderna europeiska arbetsmarknader med högkvalificerad arbetskraft”. Med arbetsmarknader menas varje medlemslands arbetsmarknad som tillsammans utgör delar av den inre marknaden. Arbetsmarknaderna bör vara ”smidiga och dynamiska”. Betoningen ligger sålunda på högkvalificerad arbetskraft, samtidigt som det betonas att syftet är att ”alla medborgare, och inte bara några få utvalda, kan utnyttja möjligheterna till rörlighet” (KOM 2001:5). Här går det återigen att dra vissa paralleller till Schierups teori om ett medborgarskapsbegrepp som bygger på individens ansvar att hålla sig anställningsbar snarare än en klassisk omfördelningspolitik. Även Hansen talar om ett ökat fokus på sysselsättningspolitik. De rättigheter som betonas är rätten att flytta, bosätta sig och arbeta i ett annat land för att på så sätt bidra till att förstärka den ekonomiska tillväxten för den inre marknaden. Det ställs krav på större flexibilitet för att ”så långt som möjligt utnyttja systemets potential” (KOM 2001:12). Visserligen talas det om att skatte- och förmånssystem måste vara ”kompatibla” för att kunna fungera och hinder kan innebära ”administrativa svårigheter och ekonomiska bekymmer och kostnader som hämmar rörligheten” (KOM 2001:9). Tydligt är dock att de rättigheter som knyts till den fria rörligheten är knutna till ett högre mål om full sysselsättning.

Andra rättigheter som lyfts fram gäller främst den likabehandling som enligt Kommissionen ska råda i samtliga medlemsländer. De rättigheter som ”migrerande arbetstagare” har bör inte skilja sig från de som arbetstagare i värdlandet ges (KOM 2001:11). Här kan en diskrepans skönjas mellan medborgare inom EU och tredjelandsmedborgare, vars rättigheter vid denna tidpunkt ännu inte är fullt fastställda och därför ges mycket lite utrymme i talet om ”de moderna, europeiska arbetsmarknaderna”. Från Kommissionens sida finns emellertid en vilja att ge tredjelandsmedborgarna ”rätten till geografisk och yrkesmässig rörlighet” och att ”säkerställa social integration i värdlandet” (KOM 2001:12). Här finns alltså en vilja från Kommissionens sida att underlätta rörligheten även för tredjelandsmedborgare. Tidigare forskning har lyft fram rättigheterna för tredjelandsmedborgare som problematiskt inom EU, här visas att talet om fri rörlighet även innefattar dessa, även om rättigheterna inte är desamma som för EU-medborgare.

I Kommissionens tal om rörlighet talas det således om rörligheten som ett mål främst med ekonomiska vinningar, och inte minst med tanke på rådande demografi och en åldrande befolkning. Att fullt ut kunna utnyttja och vidareutbilda de medborgare som redan befinner sig i unionen för ”ett livslångt lärande” accentueras (KOM 2001:4). Kommissionen är ytterst mån om att ta tillvara på de resurser som finns inom unionen för att skapa full sysselsättning:

EU har lyckats uppnå en god ekonomisk tillväxt under de senaste åren och fördelarna med den inre marknaden är obestridliga. Utvecklingen av moderna arbetsmarknader med högkvalificerad arbetskraft har avgörande betydelse för EU:s möjligheter att dra maximal nytta av den inre marknadens fördelar och potential. Undanröjandet av hindren för moderniseringen av arbetsmarknaderna måste kompletteras och ske i samklang med integrationen av produkt-, tjänste- och kapitalmarknaderna. Undanröjandet av hinder och moderniseringen av alla dessa marknader är av avgörande betydelse om man skall kunna uppfylla målen att skapa full sysselsättning i ett dynamiskt och konkurrenskraftigt kunskapsbaserat samhälle och fortsatt tillväxt av den inre marknaden. (KOM 2001:11)

Den selektiva migrationen

Kommissionen tycks vara medveten om de förändrade migrationsmönster som uppstår, då man från Kommissionens sida gör uppskattningen att rörligheten ”kommer att bli alltmer selektiv under de närmaste 5 till 10 åren” (KOM 2001:7). Bland denna ”selektiva migration” utgör tillfällig migration ett av de mönster som urskiljs, tillsammans med företagsbaserad migration, rörlighet mellan näringsliv och forskning samt pendling (KOM 2001:7). Detta visar på att man inom Kommissionen tycks utgå från en helhetsbild av vad migration kan innebära, att migrationsrörelserna speglar det klimat som råder i respektive land samt i Europa som helhet. Att migrationen blir mer selektiv också bygger på, som jag uppfattar det, möjligheten att kunna välja, att kunna vara selektiv. Detta utgör dessutom en tydlig kontrast till de migranter som inte ges tillgång till den fria rörligheten fullt ut, som tredjelandsmedborgare eller de som enligt Hansen har betecknats som ett hot mot den yttre säkerheten, exempelvis asylsökande från länder utanför unionen. För de som befinner sig inom unionen är migrationen således ett val. Här anser jag att det går att dra paralleller till Sassen som menar att en effektiv migrationspolitik främst handlar om insikten om migration som ett resultat av övergripande strukturer. Migration, menar Sassen, är en process som dels handlar om de individer som faktiskt väljer att migrera (och besitter de möjligheter, rättigheter, erfarenheter, kunskaper och språkfärdigheter för att kunna migrera) samt de förhållanden som råder dels i ursprungslandet men även i mottagarlandet. Denna syn på

cirkulär migration tycks stämma väl överens med hur man från Kommissionens sida ser på migration och migranternas rörlighet. Det finns följaktligen en insikt om att migration handlar dels om hur arbetsmarknaden ser ut och dels om viljan och förmågan att kunna flytta på sig:

När man talar om arbetsmarknader som är gemensamma för hela Europa är det viktigt att komma ihåg att dessa utgör en del av en mängd olika arbetsmarknader. Vissa kan bäst beskrivas i geografiska termer (...) andra är det lämpligare att se som yrkes- eller kompetensbetingade. (KOM 2001:4)

Den inre marknaden ses inte som en enda stor arbetsmarknad utan som flera olika marknader, med olika behov. Detta ger en nyanserad bild av hur migrationen inom unionen kan tänkas se ut. I Kommissionens tal om rörlighet går tanken således snarare till cirkulär migration än permanent bosättning. De individer som rör sig inom unionen ser sig själva som aktörer på en gränsöverskridande arbetsmarknad, menar Sassen. För mig tycks det vara den typ av individ som Kommissionen talar om.

Sammanfattning av Kommissionens tal före utvidgningen

För att sammanfatta Kommissionens tal om rörlighet kan man säga att begreppet om fri rörlighet knyts an till ett tal om ”öppenhet”, ”tillgänglighet” och ”effektivitet”. De svårigheter som den fria rörligheten möter omtalas i metaforer av ”hinder”. Det får inte finnas några formella hinder på den inre marknaden som kan ”stoppa” eller ”försena” den fria rörligheten. Förutom tydliga kopplingar till Schierups teori om att det skulle föreligga en värdekonflikt mellan social solidaritet och ekonomisk tillväxt ser jag här talet om rörligheten som något ur ekonomisk synvinkel uteslutande positivt. En flexibel arbetsmarknad kräver en flexibel arbetstagare som är beredd att flytta på sig dit arbete finns. Den rättighet som lyfts fram i det här sammanhanget av Kommissionen är rätten att flytta och ta arbete. Som Schierup har betonat tycks solidariteten hänga på individens anpassningsförmåga på en arbetsmarknad med ständigt nya behov.

5.1.2. Sverige

Behovet kontra riskerna för ”vårt” välfärdssystem

Den fria rörligheten för arbetstagare definieras först och främst utifrån EU:s regler om fri

rörlighet på arbetsmarknaden. Detta innefattar bland annat rätten ”att söka och ta ställning i varje annat EU-land” liksom rätten ”att för detta ändamål förflytta sig inom medlemsstaternas territorium” (SOU 2002:57). Den fria rörligheten är en av EU:s hörnstenar. De så kallade övergångsreglerna finns till som en möjlighet för de gamla medlemsstaterna att ”begränsa tillträdet till arbetsmarknaden för medborgare från nya medlemsländer” (SOU 2002: 70). Såvida det inte uppstår ”en allvarlig störning på landets arbetsmarknad som hotar levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i landet” (SOU 2002:70) gäller principen om fri rörlighet såväl ur Sveriges som ur Kommissionens utgångspunkt. Efter en genomgång i SOU av EU:s regler redogörs för de svenska reglerna. Här gäller bland annat att:

... en arbetssökande skall kunna försörja sig själv och får inte ligga vårt välfärdssystem till last. Om en arbetssökande inte kan försörja sig själv får denne utvisas redan under tre första månaderna av sin vistelse i Sverige (SOU 2002:93).

Här klargörs att den EU-medborgare som uppehåller sig i Sverige dels måste klara av att försörja sig själv och dels har en skyldighet att inte ligga ”vårt välfärdssystem” till last. Genom att tala om ”vårt välfärdssystem” blottläggs skillnaden mellan potentiella utländska arbetstagare och de som tillhör det svenska samhället där det också skapas en slags distans. Det är uppenbarligen svenska intressen som bör värnas i första hand och utländska arbetstagare ses i detta sammanhang inte som en grupp som kan berika och tillföra något till den svenska välfärden. Jag tolkar detta som att ett nationalstatligt tänkande tycks allestädes närvarande och även nödvändigt för att Sverige ska kunna legitimera detta ställningstagande. Talet om ”vi” i förhållande till ett föreställt ”dem” finns närvarande, något som kan kopplas till Johanssons tidigare forskning där migrationspolitiska och nationalstatliga diskurser visat sig hänga nära samman. Det finns här ett tydligt tal om ”vårt välfärdssystem”, något som förstärker att det skulle finnas ett ”dem” även om denna andre är outtalad. Det finns också risker för att utländska arbetstagare kan komma att ligga samhället till last och bli en börda för välfärdssystemet. Synen på arbetskraftsinvandring som en social och ekonomisk belastning är en annan problematik lyfts fram i Johanssons avhandling. Istället för att se arbetskraftsinvandring som något som kan bidra till en ökad välfärd har fokus förskjutits till arbetskraftsinvandring som en belastning för samhället. Så länge den utländska arbetstagaren inte kan försörja sig själv förvandlas han eller hon till en belastning som därför får lov att ”utvisas”. Viljan att skydda den inhemska arbetskraften och det nationalstatliga tänkandet

går, genom de konsekvenser detta får i Sverige, stick i stäv med vad som proklameras av Kommissionen, nämligen talet om en marknad ”öppen” och ”tillgänglig” för alla i unionen.

Det finns en uttalad oro när det gäller den fria rörligheten för arbetskraft särskilt rörande de skilda nivåerna i ländernas välfärdssystem och ekonomiska utveckling. Oron gäller de negativa konsekvenser som kopplas till utvidgningen, såsom missbruk och kriminalitet. Som grund för denna oro pekar utredaren på stora skillnader vad gäller lönenivå och välfärd överlag.

Med hänsyn till skillnaden i ekonomisk standard mellan Sverige och kandidatländerna är det befogat att ställa sig frågan om skillnaden inbjuder till missbruk av vårt sociala välfärdssystem. (SOU 2002:152)

Bevekelsegrunden för att begå brott är ofta ekonomisk vinning. Kriminellt verksamma söker sig till områden där den brottsliga insatsen bedöms ge god vinstmarginal i förhållande till den risk som finns för upptäckt och straff. Exempel på kriminella verksamheter som bedöms vara särskilt lönande är handel med narkotika, sprit- och cigarettsmuggling samt prostitution. (SOU 2002:151)

Enligt min mening talar dessa förhållanden för att det inte skulle krävas särskilt stor övertalningsförmåga för att förmå de minst privilegierade bland kandidatländernas befolkning att betala dyrt för att få en inträdesbiljett till det svenska välfärdssystemet (...) Med hänsyn till den ekonomiska verkligheten i dessa länder kan man dock inte blunda för att det kan finnas en uppenbar risk för att vissa individer sätter i system att utnyttja svensk välfärd. (SOU 2002:154)

Utifrån citaten ovan kan man tolka att de som eventuellt skulle kunna tänka sig att komma till Sverige inte är högutbildade, välkvalificerade människor som fyller ett uppenbart behov av arbetskraft inom någon särskild sektor, utan snarare människor eller till och med brottslingar på jakt efter bättre levnadsförhållanden. Det utgör återigen en tydlig kontrast till talet som förs av Kommissionen, där rörlighet kopplas till en ökad ekonomisk tillväxt. I det svenska talet kopplas den fria rörligheten till begrepp som ”missbruk”, ”brottslighet” och ”kriminalitet”. De ”skillnader” som finns i Sverige och kandidatländernas välfärdssystem skulle enligt utredaren kunna ge upphov till en speciell typ av brottslighet, nämligen utnyttjandet av sociala förmåner. Här menar jag att det går att applicera Sassens perspektiv på migration, nämligen att migration inte enbart är ett resultat av människors ständiga jakt på lycka och ett bättre liv utan i stor utsträckning handlar om de förhållanden som råder i mottagarlandet. Genom att fokusera på de

minst privilegierade i samhället och de förhållanden som råder i kandidatländerna bortser man från andra viktiga motiv som gör att människor söker sig till arbete i ett annat land.

Med dessa farhågor i åtanke manar utredaren även till försiktighet när det gäller folkbokföring för EU-medborgare. Även här finns ett tydligt tal om ”våra” sociala förmåner:

En EU-medborgare som får uppehållstillstånd i Sverige skall folkbokföras här. Enkelt uttryckt kan man säga att folkbokföringen är inträdesbiljetten till flertalet av våra sociala förmåner. (SOU 2002:153)

Synen på folkbokföringen kan som ”inträdesbiljett” till ”våra sociala förmåner” för tankarna till en idé om välfärdsshopping som ”de”, de nya EU-medlemmarna, kan tänkas utnyttja. Som Sassen har visat på i sin tidigare forskning beror viljan att flytta i allra högsta grad på de förhållanden som råder i mottagarlandet. Medborgarna i de nya kandidatländerna framställs utifrån citatet ovan som personer som till varje pris söker sig en bättre tillvaro. På så sätt återskapas idén om migration som något som staten måste ”skydda sig” mot, en slags oåterkallelig ström, i motsats till idén om migration som ett resultat av övergripande sociala och ekonomiska processer. I en svensk kontext har det enligt Johansson funnits en föreställning om att invandringen måste begränsas för att kunna realisera en svensk välfärds- och integrationspolitik och för att skydda inhemsk arbetskraft. Det är något som känns igen i talet om den fria rörligheten, där den inhemska arbetskraften bör värnas och ”vår” välfärd betonas, annars riskerar staten att ”invaderas”.

Skydd istället för hinder för rörlighet

Att Sverige i framtiden behöver ”tillskott av arbetskraft” är ett faktum, frågan är bara hur det ska lösas. Antingen genom att bättre ta tillvara på inhemsk arbetskraft eller genom rekrytering. Oavsett vilket konstateras att ”de flesta ser på längre eller kortare sikt behov av arbetskraftsinvandring” (SOU 2002:113). Den fria rörligheten kopplas alltså inte enbart ihop med ”missbruk” utan det finns även ett ”behov” av arbetskraft som de nya EU-medborgarna skulle kunna fylla. Behovet kontra riskerna utgör en tydlig dikotomi i det svenska talet. I utredningen tas landstingets rekrytering av läkare upp som en särskilt lyckad insats vilket skapar en något motsägelsefull bild av hur man ser på den fria rörligheten. Denna tvetydighet visar sig särskilt när man dels talar om ”potential” som onekligen bör tolkas som något positivt och i nästa mening

talar om ”massinvandring”, något som antyder att staten måste ”skydda sig” mot migrationen. Istället för att öppna upp arbetsmarknaden helt manas det till försiktighet och ”kontroll”:

Det finns en stor potential för arbetskraftsinvandring från kandidatländerna. Trots det är de flesta bedömare överens om att kandidatländernas anslutning till EU inte kommer att resultera i en massinvandring till de nuvarande medlemsländerna. (SOU 2002:43)

Sverige kan med stöd av sin nationella lagstiftning välja att under kontrollerade former successivt öppna arbetsmarknaden för medborgare från de nya medlemsstaterna (SOU 2002:84)

Enligt den svenska ståndpunkten bör arbetskraftsinvandring bara tillåtas i ”vissa undantagsfall”, eller i särskilt ”akuta fall” (SOU 2002:95). När det gäller öppningen av den europeiska arbetsmarknaden ser man därför arbetskraftsinvandringen både som en risk och en möjlighet. Likväl som arbetskraftsinvandring kan vara något som kan berika samhället kan det inverka negativt, i form av ett ”allvarligt hot”:

Om det skulle visa sig att en fri rörlighet leder till eller medför hot om sådana störningar på landets arbetsmarknad som innebär ett allvarligt hot mot levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån... kan medlemsstaten med stöd av skyddsklausulens bestämmelser få vidta åtgärder som begränsar möjligheterna för arbetstagare från nya medlemsstater att ta anställning i den drabbade regionen eller det drabbade området. (SOU s. 78)

Den ”skyddsklausul” som nämns innebär således ett ”skydd” för de gamla medlemsstaterna för att begränsa rörligheten. På den nationella nivån rör det sig alltså om möjligheten till att ”skydda sig”, medan det i Kommissionens tal om fri rörlighet handlar om att systematiskt ”undanröja hinder”.

Seriösa och oseriösa arbetstagare

När det talas om förebyggandet av brott och missbruk görs en tydlig uppdelning mellan ”seriösa” och ”oseriösa” arbetstagare. Genom att göra uppdelningen mellan ”seriösa” och ”oseriösa” arbetstagare skapas ännu ett begreppspar, en motsättning. Oavsett vilken kategori det rör sig om anar utredaren risker, bägge kan tänkas skada de arbetstagare som redan finns i Sverige och på ett övergripande plan även ”vår välfärd”. De första genom att orsaka eventuella ”störningar på

arbetsmarknaden” medan de senare är föremål spekulationer om eventuellt missbruk av det svenska välfärdssystemet. Nedanstående citat illustrerar talet om ”den seriösa fria rörligheten”:

De åtgärder jag föreslår för att förebygga brott och missbruk får inte bli ett hinder för den seriösa fria rörligheten på arbetsmarknaden som är till gagn för både arbetsgivare och arbetstagare. (SOU 2002:163)

Det bör vara lika lätt för arbetstagare i de nya medlemsländerna som för nuvarande EU-medborgare att ta seriösa arbeten i Sverige och flytta hit. (SOU 2002:14)

De kontrollåtgärder som föreslås syftar till att arbetsmarknaden ska bli lika öppen för seriösa arbetsökande och seriösa arbetsgivare som i nuvarande EU. (SOU 2002:29)

Uppdelningen mellan ”seriösa” och ”oseriösa” arbetstagare skulle kunna gå att koppla till det som är ”önskat” respektive ”oönskat”. Den ”önskade” arbetstagaren är den som kan bidra till att fylla ett behov av arbetskraft medan den ”oönskade” arbetstagaren kopplas ihop med brottslighet och missbruk. Hansen talar om fri rörlighet som något som förknippas ihop med ekonomisk tillväxt och dynamiska arbetsmarknader, något som visar sig mycket tydligt i Kommissionens tal om fri rörlighet. Migration däremot, menar Hansen, förknippas med sådant som internationell brottslighet, illegal invandring och narkotikasmuggling. I SOU görs som vi har sett ovan tydliga kopplingar mellan eventuell brottslighet och konsekvenserna av arbetskraftens fria rörlighet.

Cirkulär migration eller permanent bosättning?

Att det skulle finnas negativa effekter för kandidatländernas samhällen i form av ”brain drain”, det vill säga att värdefull kompetens försvinner från ett land till ett annat, tycks inte utgöra någon större farhåga. I utredningen föreslår man heller ”inga åtgärder för att popularisera Sverige som invandrarland” (SOU 2002:25). Dock talas det om ”brain circulation”:

I vissa fall kan utvandring gynna ett land, t.ex. då det har överskott på viss arbetskraft, som utvandrar för gott eller kommer tillbaka efter ett antal år när efterfrågan finns i hemlandet och då med nya kunskaper och vidgade perspektiv. Ett nytt uttryck finns för detta – ”brain circulation”. Ett exempel är Polen, som nu har ett överskott av läkare, vilket skapat intresse för utvandring till Sverige. (SOU 2002:23)

Här talas det om utvandring utifrån en idé om att all arbetskraftsinvandring inte syftar till permanent bosättning, utifrån en föreställning om mänsklig kompetens som ”cirkulerar” mellan

länder. Denna syn på cirkulerande kompetens liknar det som rådde på 1960- och 1970-talet då vissa länder hade ett gästarbetarsystem, där arbetaren var en gäst som förväntades återvända till sitt ursprungsland. Talet om "brain circulation" liknar också den typ av rörlighet som Kommissionen talar om, nämligen en arbetsmarknad "öppen för alla", med hög rörlighet som mål. I det svenska talet tycks det inte finnas något som pekar på att man på att man gör någon särskild uppdelning mellan cirkulär migration och permanent bosättning, förutom att det tydliggörs att "arbetskraftsinvandring för bosättning (dvs. permanent uppehållstillstånd) bör tillåtas i vissa undantagsfall" (SOU 2002:95), vilket speglar en restriktiv hållning. Talet om missbruk och risk för utnyttjande av det svenska välfärdssystemet ställer sig även i stark kontrast till hur de svenska ambassaderna i kandidatländerna rapporterar om arbetssituationen för landets arbetare. Där talas det om risken för "brain drain" och utflyttning på ställen där hög arbetslöshet redan råder. Som exempel kan nämnas Estland där "esterna är medvetna om att utflyttningen av ung, välutbildad arbetskraft påverkar Estlands framtidschanser negativt" (SOU 2002:129). Att man på den svenska nivån inte lyfter fram cirkulär migration utan hellre väljer att tala om arbetskraftsinvandring kan ha att göra med att man i den svenska traditionen har haft arbetskraftsmigration med permanent bosättning som mål under 1960- och 1970-talet. Idén om cirkulär migration hör helt enkelt inte till den svenska migrationspolitiska traditionen, till skillnad från det så kallade gästarbetarsystemet där arbetskraften förväntas återvända till ursprungslandet. I Sverige var det viktigt att de utländska arbetstagarna integrerades väl i samhället. Denna syn tycks bestå:

Det råder politisk enighet om att vi inte skall ha någon form av gästarbetarsystem i landet och att utländsk arbetskraft inte skall ges sämre löne- och anställningsvillkor än andra arbetstagare. (SOU 2002:95).

Även här menar jag att det råder en konflikt mellan Sverige och Kommissionens tal om arbetskraft, då Kommissionens idéer om fri rörlighet för arbetskraft påminner i mångt och mycket om den cirkulära migrationen medan det svenska systemet traditionellt sett bygger på att invandrare ska integreras i samhället samt att den svenska hållningen är att arbetskraftsinvandring endast ska tillåtas i "undantagsfall".

Sammanfattning av det svenska talet före utvidgningen

För att sammanfatta talet på svensk nivå tycker jag mig se att det i det svenska talet finns en rad

motsägelser samt att talet står i tydlig kontrast till Kommissionens tal om den fria rörligheten. Det finns dels ett tal om att värna om ”vår” välfärd, där den fria rörligheten målas upp som en hotbild i form av missbruk och brottslighet. Det finns också ett tal om ”behov” av arbetskraft. De nya EU-medborgarna ses således som både ett hot och en resurs; de kan dels vara brottslingar som vill utnyttja ”våra” sociala förmåner eller en grupp som kan tänkas fylla ett framtida behov av arbetskraft. De sociala förmånerna är tydligt kopplat till arbetet, något som känns igen i talet på EU-nivå där arbete och social trygghet kopplas samman. Det tycks finnas en idé om cirkulär migration i form av så kallad ”brain circulation”, denna idé menar jag emellertid speglas tydligare i Kommissionens tal om fri rörlighet även om begreppet inte används på EU-nivån.

5.2. Efter östutvidgningen

5.2.1. Kommissionen

Restriktioner eller skydd för den fria rörligheten?

I Kommissionens rapport om hur övergångsreglerna har fungerat i den första etappen (2004-2006) försöker man utvärdera hur övergångsordningarna har påverkat de enskilda länderna samt EU som helhet. Redan i början av rapporten stipuleras att ”fri rörlighet är en av de mest grundläggande friheter som garanteras genom gemenskapslagstiftningen” (KOM 2006:3). De ”restriktioner” som övergångsordningarna medger är till för att undvika ”allvarliga störningar på arbetsmarknaden” (KOM 2006:5). Här är det således samma tal om ”störningar” på arbetsmarknaden som nämns i SOU. Som exempel ges Irlands arbetsmarknad där man inte upplevt några ”störningar”. Det talas även om restriktionerna i form av ett ”skyddsförfarande”. Istället för att som i före utvidgningen tala om ”hinder” talar Kommissionen alltså här i form av ”restriktioner” för den fria rörligheten. Men Kommissionen talar också om ”skydd”, vilket liknar talet på den svenska nivån, där den fria rörligheten är något som kan skada staten och därför bör behandlas med försiktighet. Jag tycker mig se en dubbelhet i att från Kommissionens sida dels tala om störningar och vidare om restriktioner som bör avskaffas. Ett sätt att tolka Kommissionens tvetydiga tal om ”skydd” och ”störningar” såväl som restriktioner kan vara att Kommissionen färgats av de farhågor som kom till uttryck inför utvidgningen och utifrån dessa farhågor till viss del omformulerat talet om den fria rörligheten. Det tycks som att Kommissionen väljer att utgå från de gamla medlemsstaternas farhågor om konsekvenserna av den fria

rörligheten. Huruvida de nya EU-länderna skulle ha upplevt ”störningar” i form av exempelvis ”brain drain” framgår inte i Kommissionens tal.

Vad gäller rörligheten från de nya medlemsländerna till de gamla medlemsländerna menar Kommissionen att arbetskraften faktiskt inte har ”strömmat in”:

Så gott som alla EU 8-medlemsstater önskade att restriktionerna skulle avskaffas. De framhöll sina medborgares grundläggande rätt till fri rörlighet som arbetstagare inom de 25 EU-medlemsstaterna och påpekade att statistiken visar att de faktiskt inte strömmat in på EU 15-medlemsstaternas arbetsmarknad och inte heller orsakat någon ökning av de sociala utgifterna i EU 15-medlemsstaterna. (KOM 2006:5)

Den ”ström” som de gamla medlemsländerna hade föreställt sig har alltså inte ägt rum. Utifrån citatet ovan får jag uppfattningen att rörelserna över gränser fortfarande är något som sker ”utom kontroll” och inte utifrån några ”strukturerade processer”, som Sassen menar. Även i Kommissionens tal går det således att se spår av migrationen som något som skulle ske ”okontrollerat”, eller åtminstone som något som är svårt att förutspå. Att de heller inte orsakat ”någon ökning av de sociala utgifterna” kan tolkas som att utländska arbetstagare inte bör ligga värdlandet, dvs. EU 15-medlemsstaterna, till last. Generellt sett tycks det som att talet är formulerat utifrån de gamla medlemsländernas oro för vad den fria rörligheten för arbetskraft kan föra med sig för konsekvenser, vare sig dessa är positiva eller negativa.

Utländska arbetstagare som ett ”komplement” till nationella arbetsmarknader

Kommissionen menar att de nya arbetstagarna inte bedöms ha ”trängt ut” ländernas egna arbetstagare utan snarare bör snarare ses som ett komplement till de nationella ekonomierna:

Den nationella arbetskraftens fördelning på olika branscher har inte förändrats nämnvärt under 2003, 2004 och 2005 vilket visar att det begränsade tillskottet av arbetstagare från EU 10-medlemsstaterna inte har trängt ut ländernas egna arbetstagare. (KOM 2006:13)

Kanske hade man från Kommissionens sida förutspått att de nya medlemsländernas arbetstagare skulle ”trängt ut” landets egna arbetare, men så har i alla fall inte blivit fallet. Istället har det visat sig att de nya medborgarna kan betraktas som ett ”komplement” snarare än en ”ersättning” till de nationella ekonomierna (KOM 2006:13). Synen på de nya EU-medborgarna som ett

”komplement” menar jag förstärker min uppfattning att Kommissionen talar utifrån de gamla medlemsländernas perspektiv. I Kommissionens tal nämns den oro som de gamla medlemsländerna upplevde före utvidgningen:

Kommissionen erinrar om att fri rörlighet är en grundläggande rättighet enligt EG-fördraget. Trots de farhågor som kommit till uttryck vid de utvidgningar som skett har den fria rörligheten inte medfört några störningar på de nationella arbetsmarknaderna. (KOM 2006:16)

Här kopplas återigen den fria rörligheten ihop med ”störningar” på arbetsmarknaderna, vilket jag tolkar som ett till viss del motsägelsefullt tal i förhållande till de positiva fördelar som lyfts fram av Kommissionen. Även här kan arbetskraftens fria rörlighet ses antingen som ett hot i form av ”störningar” eller som en tillgång i form av ekonomisk tillväxt för de nationella arbetsmarknaderna.

Precis som före utvidgningen talar Kommissionen om fördelarna med en ökad rörlighet för arbetskraften. De restriktioner som införs i form av övergångsregler leder endast till att ”fördröja anpassningen av arbetsmarknaderna och riskera att skapa snedvridna migrationsmönster också på längre sikt” (KOM 2006:10). Den fria rörligheten och öppnandet av arbetsmarknader ses som ett ”slutgiltigt och oåterkalleligt mål” och det är därför viktigt att medlemsstaterna sänder ”en allmänt positiv signal till sina medborgare om de möjligheter som den fria rörligheten innebär” (KOM 2006:17). Vare sig medlemsstaterna vill det eller inte kommer de alltså förr eller senare att behöva öppna upp sina arbetsmarknader då detta är ett ”oåterkalleligt mål” till vilket medlemsstaterna har förbundit sig. Här betonas återigen de ekonomiska aspekterna av utvidgningen och de positiva effekter den kan ge på arbetsmarknaderna, bland annat genom att ”arbetstagare med höga kvalifikationer från EU 10-medlemsstaterna kan bidra till att det skapas nya företag och en långsiktig tillväxt genom ackumulation av humankapital” (KOM 2006:14). Vidare sägs det ”att utveckla humankapitalet och främja livslångt lärande är ett av de viktigaste målen för EU:s sysselsättnings- och sammanhållningspolitik” (KOM 2006:14). Arbetsmarknaden anses också kunna bli ”mer effektiv, eftersom utländska arbetstagare har lättare att anpassa sig till regionala skillnader med hänsyn till de ekonomiska möjligheterna” (KOM 2006:14).

Detta tal går att koppla till Hansens teori om en ”arbetsreserv” som skall kunna röra sig fritt inom

unionen. Synen på de nya EU-medborgarna som ett ”komplement” skulle i så fall kunna ses som en slags ”arbetsreserv” som ”lättare” kan röra sig inom unionen. Här menar jag att det går att se konturerna av en slags hierarki, med gamla EU-medborgare högst upp i hierarkin. De nya EU-medborgarna förväntas anpassa sig till regionala skillnader och på så sätt bidra till ett positivt tillskott på de gamla medlemsländernas arbetsmarknad. Att den fria rörligheten skulle kunna ge positiva bidrag på de nya medlemsländernas arbetsmarknad lyfts däremot inte fram i rapporten, åtminstone inte i den meningen att medlemmar från de gamla medlemsländerna skulle röra sig till de nya medlemsländernas arbetsmarknad och på så sätt bidra till en ökad ekonomisk tillväxt. Även talet om den nära länken mellan sysselsättnings- och sammanhållningspolitik går att härleda till Schierups tal om en förändrad syn på solidaritet där individen, i det här fallet de nya EU-medborgarna, har ett ökat ansvar att hålla sig så anställningsbar som möjligt på marknaden.

Sammanfattning av Kommissionens tal efter utvidgningen

För att sammanfatta Kommissionens tal om övergångsregler och fri rörlighet efter utvidgningen, så finns det en fokus på att bli av med de ”restriktioner” som återstår för att den fria rörligheten ska kunna genomföras fullt ut. Samtidigt talas det om ”störningar” och att de nya EU-medborgarna inte ”trängts ut” EU 15-medborgarna på deras arbetsmarknader. Detta tal uppfattar jag som något dubbelt där den fria rörligheten utgör både ett hot och en tillgång för de gamla medlemsstaterna. Vidare betonas de ekonomiska fördelarna precis som före utvidgningen, men här talas det även om de nya EU-medborgarna som ett ”komplement” till EU 15-ländernas arbetsmarknad vilket för tankarna till Hansens tal om en ”arbetsreserv” som ska kunna röra sig fritt inom unionen liksom en hierarkisk ordning i vilken de gamla EU-medborgarnas arbetsmarknad och rättigheter hamnar högst upp.

5.2.2. Sverige

Fri rörlighet – en rättighet för alla?

I demokratirådets rapport talas det om den oro som väcktes i och med att länderna från Öst- och Centraleuropa skulle få ta del av arbetskraftens fria rörlighet:

De dåvarande medlemsländerna fruktade en massiv arbetskraftsinvandring och krävde övergångsregler som skulle senarelägga östeuropéernas rätt att fritt söka arbete i de gamla medlemsländerna (SNS 2009:69).

Här talas det alltså om de farhågor som fanns inte bara i Sverige inför utvidgningen. De gamla EU-ländernas fruktan för ”en massiv arbetskraftsinvandring” står i stark kontrast till ”rätten att fritt söka arbete”. I rapporten lyfts det fram att de ”migrationsströmningar” som skedde på de länders arbetsmarknad där övergångsregler inte infördes var av en annan karaktär än man hade tänkt sig. I Storbritannien och på Irland upplevde man en ökad arbetskraftsinvandring medan den ”massiva” invandringen till Sverige uteblev. Den fria rörligheten kopplas här ihop med dels en ”rätt att söka arbete” men även med en ”fruktan” över massiv invandring, vilket jag tolkar som en viss motsägelse. Återigen ges bilden av den fria rörligheten och arbetskraftsinvandring som något som skulle ske okontrollerat, och som inte kan härledas till förhållanden som råder vare sig i de gamla eller nya medlemsländerna. Sassen menar att då migration omnämns i termer av ”invasion” blir det också naturligt och till viss del berättigat att staten måste ”skydda sig” och inta en restriktiv hållning till migration. Detta ställs i tydlig kontrast till den ”rätt” som den fria rörligheten faktiskt innebär för de östeuropéer som blev medlemmar i EU. Citatet ovan sammanfattar därför dels talet på svensk nivå om en möjlig ”invasion” och dels Kommissionens tal om fri rörlighet som en grundläggande rättighet.

Vidare talas det i rapporten om att vissa länder bibehåller sina ”inskränkningar” och att övergångsreglerna ”utestänger” de nya medlemsländerna (SNS 2009:70). Här kopplas således den fria rörligheten till något som bör vara tillgängligt för alla. Eventuella övergångsregler betecknas som ”inskränkningar” till rätten att söka arbete. Detta tal känns igen från Kommissionen som före utvidgningen talat om ”hinder” och efter om ”restriktioner”. Människors rörelser över gränser sätts även i ett bredare perspektiv då dessa förändringar anses:

... bero på olika faktorer, bland annat bättre ekonomiska förutsättningar i hemländerna, öppningen av andra EU-länders arbetsmarknader, demografiska förändringar i hemlandet och värdeminskningen av det engelska pundet i jämförelse med exempelvis zlotyn (SNS 2009:70).

Detta tal påminner om det tal som förts på svensk nivå. Skillnaderna i ländernas ekonomier visade sig dock främst som en rädsla för missbruk av det svenska välfärdssystemet. Här visar man på att olika förhållanden som råder i såväl mottagar- som ursprungsländerna har en stor

inverkan på hur migrationen ser ut. Denna sätt att se på migration överensstämmer med Sassens som menar att migration alltid har en distinkt form.

Intressant är också att begreppet ”social turism” har satt en så tydlig prägel på debatten, då det i rapporten används för att visa på att de nyblivna EU-medlemmarna inte kommit att utnyttja de gamla ländernas välfärdssystem på det sätt som befarades:

I både Storbritannien och Sverige är det ett försvinnande litet antal av invandrarna som begär stöd från socialförsäkringssystemen och därmed kan man konstatera att farhågorna för att utvidgningen mot öst skulle resultera i ”social turism” inte har besannats (SNS 2009:71).

Sammanfattning av talet på svensk nivå

För att sammanfatta talet på den svenska nivån efter utvidgningen kan det konstateras att i den oberoende utredningen som Demokratirådet har gjort speglas talet om arbetskraftens fria rörlighet dels utifrån medlemsländernas initiala fruktan för en storskalig arbetskraftsinvandring före utvidgningen och dels utifrån den uppenbara ”rätt” att söka arbete som den fria rörligheten innebär. På så sätt sammanfattar rapporten talet både före och efter utvidgningen. Vidare sätts människors rörelser över gränser i ett mer övergripande perspektiv där migrationen kan härledas till de faktorer som råder både i de gamla och nya länderna.

6. Diskussion

Som avslutning på min studie ämnar jag under den här rubriken diskutera de resonemang som förts i min analys och genom en sådan diskussion knyta samman mina resultat. Det övergripande syftet med studien har varit *att undersöka talet om arbetskraftens fria rörlighet inom EU inför och efter östutvidgningen 2004, dels på svensk nivå och på EU-nivå*. Frågor som jag har ämnat besvara i studien är: Hur beskrivs den fria rörligheten för arbetskraft? Vilka definitioner och avgränsningar ges begreppen? Vad är det för tal om fri rörlighet som kommer till uttryck?

Uppsatsen grundar sig på ett diskursanalytiskt synsätt som innebär att det sätt på vilket olika aktörer uttrycker sig kan ha en verklig betydelse för hur migrationspolitiken utformar sig på

bägge nivåer. Språket är dels något som speglar verkligheten men det är också en social handling. I min analys av Sverige och Kommissionens tal om fri rörlighet har jag sett hur begreppet fri rörlighet är laddat med olika värden och inte minst motsägelser, dels mellan vad Kommissionen uttrycker och vad Sverige uttrycker men även inom Kommissionens och Sveriges tal före och efter utvidgningen.

För Kommissionen ses den fria rörligheten för arbetskraft som ett ”oåterkalleligt mål” som medlemsländerna förväntas uppfylla. För Kommissionen handlar den fria rörligheten därför om att fullfölja ett redan ingått avtal mellan ländernas regeringar. Innan utvidgningen tycks talet om fri rörlighet domineras av de positiva effekter fri rörlighet för arbetskraft för med sig i form av ekonomisk tillväxt och ökad social sammanhållning. Efter utvidgningen tycks det som att Kommissionen är färgat av de farhågor som kom till uttryck inför utvidgningen. Talet verkar vara formulerat utifrån en vilja att övertyga de gamla medlemsländerna att den fria rörligheten för de nya medlemsländerna faktiskt är något positivt och inte kommer att ”tränga ut” deras nationella arbetsmarknader utan istället fungera som ett ”komplement”. Frågan är om en sådan inställning inte riskerar att placera in de gamla medlemsländerna och de nya medlemsländerna i en slags hierarki? Meningen med fri rörlighet är ju att all arbetskraft inom unionen ska kunna röra sig fritt, inte att en del av arbetskraften skulle fungera som en slags ”arbetsreserv” till de gamla medlemsländerna med olika regler för olika medborgare, en problematik som Hansen (2008) har lyft fram i sin tidigare forskning.

På svensk nivå fanns en oro för vad den fria rörligheten skulle kunna innebära, särskilt med tanke på de stora skillnader i ländernas ekonomier som rådde. Ett uttalat behov av arbetskraft sattes i tydlig kontrast till eventuella risker för missbruk av välfärdssystemet. Talet om fri rörlighet över nationsgränser som ett uppenbart hot kan knytas an till Sassens (1996) resonemang om staten som en passiv åskådare. Visserligen såg utredaren delvis staten som en aktiv deltagare, exempelvis i talet om direktrekryteringar, men utredaren valde också att peka på eventuella risker som till stor del framstod som okontrollerbara för statens del och därför krävde försiktighet och temporära skyddsåtgärder. Staten tycks se sig både som aktiv och passiv på samma gång.

Talet om fri rörlighet skiljer således sig åt beroende på vilken nivå som talet fördes. På svensk

nivå tycktes man vara inställd på att till varje pris skydda den svenska välfärden på samma gång som det talades om ett behov av arbetskraft. Talet om ”skydd” och ”behov” menar jag utgör en tydlig motsägelse i det svenska talet och speglar en ambivalent hållning till den fria rörligheten. Frågan är vad som egentligen behövde skyddas. Var det välfärden, den fria rörligheten, människorna på arbetsmarknaden eller arbetsmarknaden själv och i så fall, vilken slags arbetsmarknad? Från Kommissionens sida är det den inre marknaden och de resurser som finns inom den som står i centrum medan det på den svenska nivån främst tycks handla om skydd och behov för respektive lands arbetsmarknad.

Ett centralt tema som framkommit är huruvida migrationen är något som sker okontrollerat och som staten eller medlemsländerna måste skydda sig mot eller om det finns tydliga strukturer bakom människors rörelser över gränser, ett resonemang som lyfts fram av Sassen (1999). Båda sätt att se på människors rörelser över nationsgränser finns närvarande såväl i Kommissionens och som i Sveriges tal. Vare sig det talas om ”massinvasion” eller ”migrationsströmmar”. Kommissionens tal tycks återspegla idén om ”brain circulation” eller cirkulär migration. Den moderna, europeiska arbetstagaren är den som ser sig själv som flexibel på en arbetsmarknad som ständigt fylls med nya behov. I Sverige, som har en tradition av att utländska arbetare ska kunna integreras fullt ut i samhället och som sedan 1990-talet fört en restriktiv migrationspolitik, utgör därför talet om cirkulär migration en tydlig kontrast till Kommissionens idéer. Behovet att integrera invandrare i samhället blir svårförenligt med tanke på en cirkulär migration där kompetensen förväntas röra sig fritt och obehindrat över nationsgränser.

Vilken makt har diskursen att förändra? Hur påverkar talet om fri rörlighet för arbetskraft synen på arbetskraftsinvandring? Vilka sanningar upprätthålls och vilka förändras? Östutvidgningen är numera ett faktum och i Sverige uteblev den så kallade ”sociala turismen”. Debatten som uppstod i samband med övergångsreglerna är ett tydligt tecken på att migrationspolitiken är en högpolitiskt laddad fråga. För vidare forskning menar jag att det skulle vara intressant att titta på Sveriges migrationspolitiska diskurser för att se hur diskursen förändras, särskilt i förhållande till EU som har ett stort inflytande över den svenska diskursen. Kommer EU:s tal om fri rörlighet utifrån en starkt ekonomiskt betonad synvinkel att ha ett inflytande över hur man inom unionen i framtiden kommer att se på de så kallade tredjelandsmedborgarna? Om viljan är att så långt som

möjligt utnyttja de resurser som finns inom unionen torde rättigheterna för dessa medborgare komma att utvidgas.

7. Sammanfattning

Syftet med uppsatsen har varit att titta på talet om arbetskraftens fria rörlighet före och efter EU:s östutvidgning, såväl på svensk nivå som på EU-nivå för att bidra till en djupare förståelse för sättet det talades om fri rörlighet för arbetskraft. Studien har inriktat sig alltså på ett särskilt betydelsefullt skeende då talet om arbetskraftsinvandring blev allt mer intensivt, nämligen tiden före och efter EU:s östutvidgning. Mitt material består av meddelanden från Kommissionen, SOU samt en oberoende forskarrapport.

Jag har använt mig av ett diskursanalytiskt ramverk både som teori och metod. Enligt det diskursanalytiska tänkandet går tillträdet till verkligheten genom språket. För att förstå och förklara det diskursanalytiska angreppssättet har jag använt mig av en rad olika forskare och författare som presenterar diskursanalysen som teori och metod.

Mitt teoretiska ramverk grundar sig även på tidigare forskning. De teoretiska begrepp och koncept som används för min analys har hämtats från den tidigare forskningen. De övriga teorierna har utgjorts av Hansens problematisering av EU:s migrationspolitik, Johanssons forskning om migrationspolitiska och nationalstatliga diskurser, Schierups teori om det europeiska dilemmat samt Sassens historiska perspektiv på arbetskraftsmigration.

I metodkapitlet har jag dels visat hur jag har gått tillväga för att genomföra min studie samt motiverat mina ställningstaganden. Diskursanalysens fördelar och nackdelar har lyfts fram, liksom ett utförligt resonemang kring mitt material. Här har jag även presenterat analysens schemat som legat till grund för analysen.

I resultat- och analysdelen bearbetar jag mitt källmaterial och med hjälp av de teoretiska verktygen söker jag tolka vad som utkristalliserar sig. Resultatet är uppdelat efter min valda tidsram, nämligen före och efter östutvidgningen, liksom mina två nivåer, den svenska och EU-

nivån. Tanken är att visa på hur talet om fri rörlighet för arbetskraft såg ut och särskilt hur det talades om begreppet fri rörlighet.

I min analys finner jag att i Kommissionens tal om fri rörlighet före utvidgningen finns en flexibel, modern, europeisk arbetstagare som rör sig fritt inom unionens gränser. Rätten till arbete och likabehandling är grundläggande. Den fria rörligheten är starkt sammankopplad med en ökad ekonomisk tillväxt och i längden även en ”ökad sammanhållning” inom unionen. Rörligheten kopplas ihop till sysselsättning och med ökad sysselsättning och tillväxt. Den ökade rörligheten bygger dock på att man utnyttjar de resurser som redan finns inom EU-området.

Efter utvidgningen menar Kommissionen att arbetstagare från de nya medlemsländerna kan ses som ett ”komplement” till de nationella arbetsmarknaderna. De kvarstående ”restriktioner” som finns bör försvinna så fort som möjligt, samtidigt som dessa restriktioner också kan betraktas som en slags ”skyddsåtgärd” för de gamla medlemsländerna.

Det tycks som om den svenska hållningen är något ambivalent. Å ena sidan lyfter man fram behovet av arbetskraftsinvandring som kan fylla framtida behov på den svenska arbetsmarknaden. Å andra sidan talar man om den fria rörligheten som ett hot, att det kan finnas ”oseriösa” arbetstagare som vill utnyttja det svenska välfärdssystemet.

En av mina huvudslutsatser är att Sverige tycks vilja värna om sin nationella arbetsmarknad och sitt välfärdssystem medan EU å sin sida vill värna om sin inre marknad och de resurser som finns inom den. Fri rörlighet förknippas med ekonomisk vinning främst på EU-nivå och även om det på den svenska nivån inte utesluts att den fria rörligheten kan bidra positivt till landets tillväxt uttrycks det inte explicit. På svensk nivå finns även ett tal om en slags ”oseriös” rörlighet som förknippas med kriminalitet och missbruk.

Ytterligare en slutsats är att det inte tycks finnas en gemensam idé om vad den fria rörligheten egentligen innebär, huruvida det rör sig om cirkulär migration eller permanent bosättning. Från Kommissionens sida tycks idén om cirkulär migration vara rådande men på den svenska nivån finns det ingen tydlig linje. Medan det i det svenska talet tycks finnas risker för ”brain drain” talar Kommissionen istället om de nya EU-medborgarna som ett ”komplement” till de gamla medlemsländernas arbetsmarknad.

I diskussionen som följer efter analysen diskuterar jag ovanstående funna slutsatser. Bland annat lyfter jag fram de motsägelser som finns i talet på bägge nivåer, före och efter utvidgningen. Jag framför även tankar kring hur fortsatt forskning kan tänkas se ut och bidra till.

Referenslista

Akademisk litteratur och artiklar

Bergström, Göran and Boréus, Kristina (2005) *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur

Davies, Karen (1999) Närhet och gränsdragning – att nå andra sortens kunskaper genom deltagande observation i *Mer än kalla fakta – Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Gamson & Modigliani (1989) *Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach*. The American Journal of Sociology, Vol. 95, No. 1. The University of Chicago Press

Geddes, Andrew (2003) *The politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications Ltd

Hansen, Peo (2008) *EU:s migrationspolitik under 50 år. Ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*. Studentlitteratur

Hammar, Tomas (1999) "Closing the doors to the Swedish Welfare State" i *Mechanisms of Immigration Control. A comparative analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg

Johansson, Christina (2005) *Välkomna till Sverige? – svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*. Avhandling från Tema Etnicitet vid Institutionen för Samhälls- och Välfärdsstudier (ISV). Malmö: Bokbox Förlag

Koslowski, Rey (1998) "European Union Migration Regimes, Established and Emergent" i *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford

Sassen, Saskia (1996) *Gäster och främlingar*. Göteborg: Daidalos

Sahlin, Ingrid (1999) ”Diskursanalys som sociologisk metod” i *Mer än kalla fakta – Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Schierup, Carl-Ulrik (2007) ”Migration, medborgarskap och social exkludering. Ett europeiskt dilemma”, i *Migration och etnicitet: perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*, Darvishpour, Mehrdad och Charles Westin (red.) Lund: Studentlitteratur

Schierup, Carl-Ulrik, Hansen Peo & Castles Stephens (2006) *Migration citizenship and the european welfare state - a european dilemma* Oxford: Oxford University Press

Winther Jørgensen & Phillips (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur

Statens offentliga utredningar

Betänkande av *Utredningen om EU:s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet*. (2002) SOU 2002:116 Stockholm: Edita Nordstedts tryckeri AB

Den fria invandringens effekter på svensk arbetsmarknad (1997) SOU 1997:156 Stockholm: Nordstedts Tryckeri AB

Meddelanden från Kommissionen

Meddelande från Kommissionen till Rådet – *Nya europeiska arbetsmarknader, öppna och tillgängliga för alla*. KOM 2001 (116) Bryssel: 2001

Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. *Rapport om hur övergångsreglerna enligt 2003 års anslutningsakt har fungerat under perioden 1 maj 2004- 30 april 2006*. Bryssel 2006

Internetkällor

EU:s hemsida för officiella handlingar

http://europa.eu/documentation/official-docs/index_sv.htm

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle:s hemsida

<http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=180>

<http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=664>

Tallberg, Björkman, Michalski & Naurin (2009) *Demokratirådets rapport Europa efter utvidgningen* SNS Förlag http://www.sns.se/document/dr_2009_rapport.pdf

Regeringens hemsida

Regeringens skrivelse: Särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från nya medlemsstater enligt anslutningsfördraget. Skr 2003/04:119

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/20/67/6c894324.pdf>

Appendix

Redovisning av analyschemat - före östutvidgningen

	Kommissionen före utvidgningen	Sverige före utvidgningen
1. Hur definieras och omtalas den fria rörligheten?	Fri rörlighet för arbetstagare som en grundläggande rättighet och frihet. Begreppen migration och rörlighet jämföras. Möjligheten till rörlighet bör vara så hög som möjligt inom unionen.	Utifrån EU:s definition om fri rörlighet för arbetstagare, en av EU:s hörnstenar. Den fria rörligheten kan vara både ett hot och en tillgång för Sverige. I media beskrivs den i form av ”migrationsvågor”. Den fria rörligheten ges positiva konnotationer.
1. Vilka rättigheter och skyldigheter tillskrivs de nya EU-medborgarna?	Arbetstagare förväntas förhålla sig så flexibla som möjligt för att fylla behov i en flexibel arbetsmarknad.	En EU-medborgare har ”rätt att söka och ta anställning i varje annat EU-land”. En utländsk arbetstagare förväntas kunna försörja sig själv i väntan på arbete. Den som inte kan försörja sig själv får utvisas för att inte ligga ”vårt” välfärdssystem till last.
2. Hur tydliggörs motsättningen mellan EU:s inre och yttre dimensioner?	Fokus ligger på den inre marknaden, och att utnyttja de resurser som finns inom unionen på bästa sätt genom ”livslångt lärande”. Tredjelandsmedborgare bör ges ”rätten till geografisk och yrkesmässig rörlighet”.	
3. Finns det risker (för välfärdssamhället) med en ökad arbetskraftsinvandring?	Skatte- och förmånssystem måste vara ”kompatibla” för att kunna fungera och hinder kan innebära ”administrativa svårigheter och ekonomiska bekymmer och kostnader som hämmar rörligheten”.	Det talas om risker för missbruk, att köpa välfärd på samma sätt som ”asylpaket” har sålts misstänkts välfärd locka ”oseriösa” arbetstagare till Sverige. Den nationella arbetsmarknaden bör värnas, för alla som får tillträde till den.
4. Går det att se spår av ”nationsskapande processer”?		Det finns ett uttalat behov av att skydda inhemsk arbetskraft, ett behov av att skydda den arbetskraft som finns i Sverige.
5. Talas det om ”vår välfärd”, ett ”vi” i förhållande till	Det talas om strömmar som i sista hand styrs av tillgång och	Utredaren talar i termer av ”vårt” välfärdssystem och ”vårt”

”dom”?	efterfrågan	samhälle i förhållande till ett föreställt ”de”, dvs. de nya EU-medborgarna.
6. Ses arbetskraftsinvandringarna både som en resurs och en belastning för samhället?	Arbetskraftsinvandringarna ses främst som en resurs, även om det inte utesluts att den kan orsaka ”allvarliga störningar” på arbetsmarknaden	Den ”seriösa” arbetskraftsinvandringen kan tänkas fylla ett behov, den ”oseriösa” arbetskraftsinvandringen ses som ett direkt hot. Den ”oseriösa” arbetskraftsinvandringen kan leda till ökade kostnader för Sveriges del i och med att svenska sociala förmåner utnyttjas.
7. Hur talar man om förhållandet mellan arbete och sociala rättigheter? Vilken ”solidaritet” är det som beskrivs?	Arbete och sysselsättning betonas, en hög sysselsättning förväntas leda till en ”ökad sammanhållning” inom unionen. De rättigheter som ”migrerande arbetstagare” har bör inte skilja sig från de som arbetstagare i värdlandet ges.	Arbetskraftsinvandring kan ske för att fylla vissa ”akuta” behov inom särskilda sektorer.
8. Går det att tala om en ”arbetsreserv” som ska kunna röra sig fritt inom unionen?	Arbetstagaren förväntas kunna vara flexibel för att kunna anpassa sig till en flexibel marknad. Social trygghet är en förutsättning för att den fria rörligheten ska fungera.	
9. Talas det om arbetskraftsinvandring som en ”invasion”; något som staten måste skyddas från?		Det finns inget som tyder på en ”massinvandring” från kandidatländerna, däremot finns stor ”potential” för arbetskraftsinvandring. Den fria rörligheten bör handskas med försiktighet med tanke på ”risker för missbruk”.
10. Görs det någon uppdelning mellan cirkulär migration och permanent bosättning?	Den fria rörligheten ses utifrån något som kan uppfattas som cirkulär migration, där de europeiska arbetsmarknaderna har olika behov, behov som förändras.	Det talas om ”brain drain” och ”brain circulation” där det senare kan antas gynna ett land. Permanent bosättning bör denna endast tillåtas i vissa ”undantagsfall”.

Redovisning av analyschemat – efter östutvidgningen

	Kommissionen efter utvidgningen	Sverige efter utvidgningen
1. Hur definieras och omtalas den fria rörligheten?	Fri rörlighet för arbetstagare som en grundläggande rättighet. Den fria rörligheten ses som ett ”slutgiltigt och oåterkalleligt mål”. Kvarstående restriktioner bör avskaffas, dessa ses dock som ett ”skyddsförfarande” för de gamla medlemsländerna.	Fri rörlighet är rättighet för såväl gamla som nya medlemmar, det bör ej finnas ”inskränkningar” i den fria rörligheten.
1. Vilka rättigheter och skyldigheter tillskrivs de nya EU-medborgarna?	Rätt till likabehandling, rätt till tillträde till arbetsmarknaden. De nya EU-medborgarna bör ses som ett ”komplement” till de nuvarande ländernas arbetsmarknad.	Rätten till fri rörlighet, rätt att söka jobb inom hela unionen utan att bli ”utestängda” från den fria marknaden.
2. Hur tydliggörs motsättningen mellan EU:s inre och yttre dimensioner?	Betoningen ligger på rörligheten inom den inre marknaden.	
3. Finns det risker (för välfärdssamhället) med en ökad arbetskraftsinvandring?	Nej, tvärtom betonas de ekonomiska fördelarna. Rätten till fri rörlighet leder inte till en ökning av de sociala utgifterna i medlemsstaterna. Det finns dock risker för eventuella ”störningar” på de nationella arbetsmarknaderna.	Farhågor om ”social turism” var obefogad.
4. Går det att se spår av ”nationsskapande processer”?	De nya EU 10-medborgarna ses som ett ”komplement” till de ”nationella ekonomierna”, dvs. de gamla medlemsstaternas ekonomier.	
5. Talas det om ”vår välfärd”, ett ”vi” i förhållande till ”dom”?		
6. Ses arbetskraftsinvandrarerna <i>både</i> som en resurs och en belastning för samhället?	Arbetskraftsinvandrarerna ses främst som en resurs, även om det inte utesluts att den kan orsaka ”allvarliga störningar” på arbetsmarknaden. Utländska arbetstagare förväntas inte ligga värdstaten till last.	Den fria rörligheten beskrivs som något som främst ska komma till gagn för hela unionen.
7. Hur talar man om förhållandet mellan arbete och	Sysselsättningspolitik och sammanhållningspolitik går	De nya EU-medborgarna bör ges samma rättigheter som de

sociala rättigheter? Vilken "solidaritet" är det som beskrivs?	hand i hand. De nya EU-medborgarna förväntas fylla det behov av arbetskraft som finns i de gamla medlemsländerna.	gamla.
8. Går det att tala om en "arbetsreserv" som ska kunna röra sig fritt inom unionen?	Utländska arbetstagare förutsätts ha större flexibilitet och lättare kunna anpassa sig till regionala skillnader.	
9. Talas det om arbetskraftsinvandring som en "invasion"; något som staten måste skyddas från?	Övergångsreglerna innebär ett "skyddsförfarande" för de gamla medlemsländerna, då "störningar" kan uppstå på deras arbetsmarknader.	Den "fruktade" "massiva" arbetskraftsinvandringen uteblev.
10. Görs det någon uppdelning mellan cirkulär migration och permanent bosättning?	Fokus ligger på den cirkulära migrationen med en så hög rörlighet som möjligt inom unionen.	Det talas om olika faktorer som påverkar de migrationsmönster som råder.