

GÖTEBORGS UNIVERSITET

Europaprogrammet

Frihet, Säkerhet, Rättvisa

- En diskursanalytisk studie av Frontex roll i EU:s gränspolitik

Examensarbete i Europakunskap

HT 10

Benjamin Skogqvist

Handledare: *Live Stretmo*

Abstract

Title: Freedom, Security, Justice - A discourse analysis on Frontex as an actor at the external frontiers of the EU.

Author: Benjamin Skogqvist

Mentor: Live Stretmo

Term: HT 10

Pages: 45

Keywords: EU, Frontex, Migration, Illegal, Discourse, Risk, Power, Governmentality, Freedom, Security, Justice.

Summary: This is a study based on discourse theory in purpose to examine the border-politics of the EU. Since the EU step by step has developed into an area of free movement on capital, people and services, the external frontiers have been given priority on the political scene. Development in recent years have put questions of foreign- and security politics on a supranational level, meaning that the EU-member states in a wider range now cooperate in these political areas.

To handle the increasing amount of (illegal) migration to the EU an independent agency, Frontex, was established 2005 in favour of coordinating the Member States in issues regarding border security. The focal point of this study is to critically examine the identity of Frontex by using Becks theory of risk combined with the theory of governmentality. By doing so I seek to highlight the relation between Frontex and the EU and also that of Frontex mission in relation to illegal immigration. The following study contributes with a challenging perspective on the politics of the external frontiers of the EU, focusing on the way Frontex works as an instrument to enforce the ambitions of the EU at the external frontiers.

1. Inledning, Syfte och Frågeställningar

1.1 Inledning	4
1.2 Syfte	6
1.3 Frågeställningar	6
1.4 Disposition	6

2. Bakgrund & Tidigare forskning

2.1.1 Frontex	7
2.1.2 Illegal invandring	7
2.2.1 EU:s migrationspolitiska utveckling	8
2.2.2 Kontroll av migration	11

3. Teori

3.1.1 Teoretisk utgångspunkt	12
3.1.2 Diskursteori	12
3.2 Governmentalitet	14
3.3 Identitet	16
3.4.1 Risk	16
3.4.2 Risk versus Osäkerhet	18
3.4.3 Riskmentalitet	19

4. Metod & Material

4.1 Material	20
4.2 Metod	21
4.3 Kritiska reflektioner	22
4.4.1 Analysschema	23
4.4.2 Analytiska utgångspunkter	24

5. Analys, Diskussion, Sammanfattning

5.1 Frontex identitet	25
5.2 Frontex och Risk	33
5.3 Avslutande diskussion	39

6. Sammanfattning

7. Källförteckning

7.1 Litteratur	43
7.2 Elektroniska källor	44
7.3 Frontex dokument	45

1. Inledning, Syfte och Frågeställningar

1.1 Inledning

Sedan det första steget mot dagens EU initierades genom Kol- och Stålunionen har delar av den nationella suveräniteten givits upp till förmån för ett nära samarbete genom den gemensamma fria marknaden. Integrationen inom EU strävar mot en fredlig utveckling, gemensamt välstånd och en ökad integration mellan de europeiska staterna. Den gemensamma marknaden är central i denna utveckling och förutsätter en politisk harmonisering för att fungera effektivt. När Romfördraget tecknades 1958 skapades därför gemensamt tullsystem i Europa, medförande att tullar avskaffades mellan medlemsstaterna och gemensama avgifter för varor från tredjeland infördes¹. Integrationen inom EU har vidare reglerats genom tillkomna fördrag, varav det senaste är Lissabon, som har det uttalade målet att "EU ska vara den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen år 2010, byggd på social trygghet och hållbar utveckling².

Idag bevittnar vi hur integrationen över nationella och regionala gränser i EU drivs på i rask takt för att införliva ovanstående målsättning. Parallellt med denna utveckling har frågorna om kontrollen och hanteringen av de yttre gränserna hamnat mycket högt upp på den politiska agendan. Jakten på illegala invandrare, internationell brottslighet och därigenom skapandet av europeisk trygghet har kommit att bli en viktig prioritet. Enligt statistik från Eurostat registrerades 263 400 asylsökande till EU år 2009, varav 25,5% av dessa tillkännagavs skäl att stanna för flyktingstatus eller humanitärt skydd i första instans. Av dem som väljer att överklaga och ta ärendet till nästa instans avslås omkring 75%³. Påtalade fakta styrker en process där asyl- och migrationsfrågor i sammanhanget kommit att bli politiskt styrda i bredare omfattning, för att i en senare utveckling länkas samman med vad man uppfattar som en säkerhetspolitisk problematik⁴. En relativt stor del av denna politik harmoniseras på supranationell nivå via EU, varefter migrations- och asylpolitiken kommuniceras till allmänheten under parollen *Rättvisa, Frihet och Säkerhet*. Det finns en stor problematik i att asyl- och migrationsrelaterade frågor tolkas inom detta område, då en säkerhetspolitisk bedömning

¹ Bale, s. 50-59

² Tillväxtverket, <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/programfortillvaxt/cipeusprogramforkonkurrenskraftochinnovation/eusnaringspolitik/lissabonstrategin.4.3c4088c81204cca906180006272.html>

³ Eurostat; Asylstatistik http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁴ Goodwin-Will, Guy & Glass, Arthur, redigerad av Jane McAdam (2008) *Forced Migration, Human Rights and Security*, Hart Publishing s. 7-13

indirekt förutsätter att frågorna är förknippade med risker. I EU:s officiella hållning ter det sig uppenbart att visionen om ett stabilt EU således blir synonym med en liberal och pådrivande inställning till integrationspolitiken parallellt med att asyl- och migrationspolitiken blir allt mer restriktiv. Samtidigt belyser detta också tydligt hur begreppen Frihet, Säkerhet och Rättvisa i stark grad relateras med ett stort fokus på EU:s yttre gränser ur ett riskhanterande perspektiv. Kärnan av denna politiska process, vill jag påstå, är att den restriktiva, hårdare gränskontrollen villkorar den fortsatta inom-europeiska integrationen. Här ligger fokus för den problematik föreliggande uppsats ämnar undersöka.

International Centre for Migration Policy Development uppger att ca. 10 000 människor omkommit när de försökt ta sig till Europa under perioden 1993 - 2003, dessutom uppskattas mörkertalet bakom siffrorna vara stort⁵. För att nyansera den officiella bilden EU förmedlar upplever jag att det är av betydelse att lyfta fram de tusentals flyktingar som årligen försöker ta sig in i EU och möts av hårda hinder och asylprövningar. Likaså alla som aldrig lyckas ta sig till EU, dem vars båtar sjunker, som mister livet i väpnade konflikter, eller utnyttjas i trafficking och aldrig får en rättvis möjlighet att pröva sina asylskäl.

EU:s gränspolitik är därmed varken enkel eller ideologiskt oproblematiserad då den får uppenbara konsekvenser för individer utan EU-medborgarskap. Just därför upplever jag det både intressant och nödvändigt att granska hur gränskontrollen motiveras samt hur asyl- och migrationspolitiken utvecklas. Som ett tydligt bevis på den höjda kontrollen vid EU:s gränser inrättades "Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser" år 2004. Denna organisation kom sedan att kallas Frontex och blev operationell i oktober 2005⁶. Byråns verksamhetsområden grundar sig i att organisera och koordinera samarbetet och säkerheten vid EU:s yttre gränser⁷. Min utgångspunkt är att detta är ett led i den utveckling där EU blir allt mer stängt för tredjelandsmedborgare och ger färre människor möjlighet till en rättvis asylprövning. Frontex, som är den centrala aktören i denna utveckling, ter sig därför i all väsentlighet mycket intressant att granska vidare.

⁵ Hansen, Peo (2008) *EU:s migrationspolitik under 50 år - Ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*, Studentlitteratur, s. 13

⁶ Frontex, http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/

⁷ EU:s webbportal, http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_sv.htm

1.2 Syfte

Då ingen akademisk forskning om Frontex bedrivits, i kombination med att organisationen uteblivit i medierapporteringen, ter det sig mycket aktuellt och viktigt att granska dess arbete och roll i EU. Syftet med uppsatsen är därmed att granska och problematisera Frontex position i EU:s migrationspolitik. Genom att utgå från ett teoretiskt ramverk bestående av Foucaults governmentatlitetsbegrepp tillsammans med Becks definition av termen *risk* ämnar jag att undersöka Frontex funktion vid EU:s yttre gränser. Min uppfattning är att Frontex har kommit att bli den centrala aktören i gränsrelaterade frågor, varför uppsatsens fokus kommer att fästas på hur Frontex förmedlar sin identitet och motiverar sitt uppdrag. Genom granskningen av Frontex ämnar undersöka följande frågeställningar:

1.3 Frågeställningar

- Vilken identitet förmedlar Frontex?
- I vilken kontext förekommer *Risk* i Frontex arbete?

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds med en bakgrund där jag förklarar Frontex roll som gränsförvaltare. Här lyfter jag även fram den migrationspolitiska utvecklingen och definierar begreppet illegal. Därefter följer teoriavsnittet där jag presenterar teorier och begrepp som är centrala för uppsatsen. Då jag i uppsatsen utgår från ett diskursteoretiskt perspektiv upplever jag det viktigt att redogöra för detta innan metodavsnittet, då metod och teori med detta angreppssätt är integrerade i varandra. Som metod har jag valt diskursanalys, vilken måste förklaras mot den teoretiska bakgrunden i föregående avsnitt. Efter att ha förklarat min metod mot bakgrund av teorin har jag således formulerat en tydlig utgångspunkt för analysen, där metoden och teorin är integrerade i varandra. I analysen undersöker jag mina frågeställningar mot bakgrund av teorin för att på ett effektivt och rationellt sätt besvara mina frågeställningar. Efter analysen av Frontex följer en mer övergripande diskussion, där jag knyter an till mina frågeställningar och lyfter resonemanget till en mer generell nivå.

2. Bakgrund & Tidigare forskning

2.1.1 Frontex

Frontex är självständigt organ specialiserat på att koordinera medlemsstaternas samarbete vid EU:s yttre gränser och har sitt huvudkontor i Warszawa.. Det huvudsakliga syftet är att effektivisera arbetet vid EU:s yttre gränser, i detta arbete innefattas bland annat kamp mot illegal invandring och annan gränsöverskridande organiserad brottslighet. Frontex samarbetar nära med Europol, CEPOL och EMSA, vilka alla är organ med säkerhetsrelaterade uppgifter. Organisationen är intelligensdriven och har det uttalade syftet att skapa frihet och säkerhet för medlemsstaternas medborgare. Arbetet för att stärka gränssäkerheten involverar även insatser med, och i, tredje länder. Övriga arbetsuppgifter är att utbilda gemensam gränspersonal, genomföra riskanalyser, bidra med resurser vid situationer där tekniskt- och materiellt stöd krävs samt att erbjuda hjälp med organisation och resurser vid deportation av illegala invandrare. Frontex är ett oberoende organ och förekommer sällan i den offentliga debatten, däremot framgår det tydligt att organisationen har en hög prioritet i EU. År 2008 hade byrån en budget på 70,4 miljoner euro, en ökning med 68% jämfört året därefter⁸. Att så mycket offentliga resurser inom EU spenderas på ett organ vars syfte är att bevaka och kontrollera illegal invandring och yttre risker är uppseendeväckande. För att vidare sätta detta i en kontext finner jag det nödvändigt att redogöra för vem som är illegal, och vidare, för utvecklingen av EU:s gemensamma migrationspolitik⁹.

2.1.2 Illegal invandring

Då EU:s strävan mot *Frihet, Säkerhet och Rättvisa* har det uttalade målet att komma åt människor som vistas i EU illegalt är det angeläget att viga utrymme åt att definiera vem som är illegal. Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR definieras termen enligt följande:

Illegal immigrants are people who enter a country without meeting legal requirements for entry, or residence. On the other hand, refugees often arrive with 'barest necessities' and without personal documents. Often governments refuse to issue passports to known political dissidents or imprison them if they apply. Refugees may not be able to obtain the necessary documents when trying to escape and may have no choice but to resort to illegal means of escape. Therefore

⁸ Frontex årsrapport 2008, s. 19-20

⁹ Samtliga uppgifter är hämtade från Frontex officiella hemsida (<http://www.frontex.europa.eu/>)

although the only means of escape for some may be illegal entry and/or the use of false documentation, if the person has a well-founded fear of persecution they should be viewed as a refugee and not labeled an 'illegal immigrant'¹⁰.

I relation till den ovanstående definitionen blir termen "illegal" ofta godtyckligt tolkad. Detta får en avgörande betydelse, då en individ som definierats som illegal kan avvisas utan att detta i sig ses som problematiskt. Enligt FN:s ovanstående tolkning tvingas många att fly papperslösa, fallet är även så att folkbokföringen i många områden är mycket bristfällig. Det står också tydligt att dessa personer ska betraktas som flyktingar, och inte som ofta idag, illegala invandrare. Att vidare nekas asyl är att nekas rätten att vistas inom ett givet territorium, att trotsa detta förbud är att leva *illegalt*. Jag upplever att det är viktigt att betänka principerna i detta sammanhang, att en individ nekas rätten till ett liv i ett specifikt område, trots att hon/han är en del av ett (med några undantag?) uttalat demokratiskt världssamhälle. Den politiska konstruktionen av dagens nationalstater omöjliggör således den, till synes, fundamentala rättigheten för världsmedborgare att röra sig fritt, vilket paradoxalt kanske kan betraktas som både nödvändigt men inhumant¹¹. Följden av ett relativt övertygande konsensus gällande synen på illegal migration blir att många människor legalt nekas rättigheter som är en självklarhet för medborgare av andra stater, enligt rådande byråkratiska premisser. Värt att notera i detta sammanhang är att det, trots en tydligt prioriterad migrationspolitik, inte finns någon officiell definition av vem som är *illegal* att läsa varken på EU eller berörda institutioners hemsidor trots att termen förekommer frekvent. Detta tolkar jag som problematiskt, då ett led i EU:s utveckling är nolltolerans mot just illegal invandring, enligt den utveckling jag nedan förklarar.

2.2.1 EU:s migrationspolitiska utveckling

I takt med att EU-projektet integreras djupare i medlemsstaternas nationella politik hamnar den tidigare känsliga utrikes- och säkerhetspolitiken på en supranationell nivå¹². De mest väsentliga bestämmelserna för EU:s hantering av asylärenden står att finna i *skyddsgrundsdirektivet* och *asylförfarandeproceduren*. Skyddsgrundsdirektivet innehåller rättigheter som en flykting eller skyddsbehövande har rätt till i EU-länderna, där står också tolkningar av Genèvekonventionen gällande vem som utsätts för förföljelse och vilka områden som kan betecknas som säkra. I

¹⁰ UNHCR, http://unhcr.org.au/unhcr/index.php?option=com_content&view=article&id=133%3Adefinitions-4&catid=38%3Aabout-refugees&Itemid=1

¹¹ Hettne, Björn (2005), *Från Pax Romana till Pax Americana*, Santérus. S. 11-17, 71-76

¹² Hettne s. 93-99

direktivet står även hur EU:s medlemsländer ska tolka omständigheterna i specifika asylärenden¹³. Asylförfarandeprocessen är ett dokument som sätter upp riktlinjer för vilka villkor och mininormer som gäller för beviljande och återkallande av asyl¹⁴. Den generella trenden i det senare skedet av EU:s migrationspolitik är att en förflyttning från nationell till supranationell nivå där riktlinjer för beslut fattas över- och mellanstatligt inom EU. Asylförfarandet och skyddsgrundsdirektivet är i sig exempel på lösningar som skapats på nämnda nivå. Det huvudsakliga syftet med de policies som föreslås under denna period är att skapa ett harmoniserat system för asylärenden inom EU¹⁵. Maastrichtfördraget 1992 kan ses som början på detta och fick följden att frågor som tidigare var av nationell angelägenhet i större utsträckning kom att hanteras på mellanstatlig basis inom EU. Det konstaterades vidare att Maastricht var en relativt trögrikt organisation, kritiker menade att transparensen i de mellanstatliga frågorna var alltför låg. Utvecklingen som därpå fortgick innebar att migrationsrelaterade frågor ansågs nödvändiga att behandla överstatligt.

Vid undertecknandet av Amsterdamfördraget 1997 kom migrationspolitiken att förläggas på en supranationell nivå i EU, enligt dåvarande pelarstruktur förflyttades migrationsfrågan till den första och överstatliga av de tre pelarna. Amsterdamfördragets konsekvens blev att Schengenavtalet kom att bli en integrerad del i EU:s politik, vilket b.l.a. innefattade samarbete inom brotts- och narkotikabekämpning, utbyte av underrättelsetjänster, harmoniserad asylpolitik och gemensam övervakning. En logisk följd blev att EU:s politiska diskurs i kölvattnet av Amsterdamfördraget allt mer kom att fokusera på migrationsfrågor. Det fastslogs också att EU ska vara ett område präglad av *Frihet, Säkerhet och Rättvisa* vilket har varit vägledande för vidare utveckling¹⁶. När Europeiska rådet sedan höll toppmöte i Tampere 1999 stod migrationsfrågan åter högst upp på dagordningen. Agendan på detta möte stod i linje med Amsterdamfördraget, med skillnaden att man drev frågorna allt längre och tydligare. I samband med detta möte inrättades Tampereprogrammet som tog stora steg mot en harmoniserad supranationell migrationspolitik, här togs initiativ just till

¹³ EU-upplysningen, <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Asyl-och-invandring/Asylpolitik-inom-EU/>

¹⁴ “De planerade åtgärderna är avsedda att göra EU:s asylbestämmelser mer konsekventa samt förenkla, rationalisera och konsolidera rutinerna inom EU. Detta bör i sin tur utmynna i bättre underbyggda beslut i första instans, vilket förhindrar att systemet missbrukas och ökar asylförfarandenas effektivitet.” EU-kommisionen, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:SV:PDF>)

¹⁵Hansen, Peo (2000) *Europeans only? Essays on Identity politics and the European Union*, Umeå Universitet, s. 136-38

¹⁶ Hansen, s. 60-65

asylförfarandeprocessen. Övriga viktiga målsättningar i den nya migrationspolitiken som formades var bland andra nolltolerans mot individer som vistas i EU illegalt och ett införande av migrationspolitiken i bilaterala avtal rörande handel och bistånd¹⁷. Sammanfattningsvis kom den nya migrationspolitiken att innebära ny lagstiftning på överstatlig nivå med syfte att förstärka kontrollen vid EU:s yttre gränser.

Nästa formativa moment för migrationspolitiken kan dateras till 2004 då Rådet höll möte i Haag. Mötets bestämmelser stod i direkt anknytning till ambitionen att skapa det område av Frihet, Säkerhet och Rättvisa som tidigare förts på tal. Haagprogrammet utarbetades utifrån tio prioriteringar som ansågs vara centrala för skapandet av ett stabilt EU. Bland dessa prioriteringar återfanns bland andra; kamp mot illegal invandring, en integration av gränspolitik, kamp mot den internationella brottsligheten och ett stärkande av EU-medborgares rättigheter inom unionen¹⁸. Haagprogrammet kan förklaras som en förlängd arm av Amsterdamfördraget som driver frågorna till en mer synkroniserad supranationell nivå. Till sist bör också ratificeringen av Lissabonfördraget (2009-12-01) nämnas som en viktig politisk och juridisk förändring inom EU. Lissabonfördraget är en vidareutveckling av Lissabonstrategin som introducerades år 2000 med målet att "EU ska vara den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen år 2010, byggd på social trygghet och hållbar utveckling¹⁹. Den inre integrationen ska skapa ett tryggare EU, genom att stärka marknaden syftar man minska den sociala exklusionen och göra EU mer stabilt. I likhet med tidigare utveckling är den yttre gränsfrågan fortfarande högaktuell, nu med skillnaden att Haagprogrammet ersätts av Stockholmsprogrammet. Stockholmsprogrammet inrättades i samband med Sveriges ordförandeskap i EU och följer i princip samma praxis som Haagprogrammet. Enligt regeringen "läggs stor vikt också på hur EU bör arbeta för att garantera respekt för grundläggande friheter och integritet och samtidigt garantera säkerheten i Europa"²⁰. Stockholmsprogrammet är ännu en policy som bidrar till att betona den yttre säkerhetspolitiska aspekten som den naturliga förutsättningen för europeisk trygghet.

¹⁷ Hansen; 2008 s. 103-111

¹⁸ EU-kommissionen, http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_sv.htm

¹⁹ Tillväxtverket, <http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/programfortillvaxt/cipeusprogramfor konkurrenskraftochinnovation/eusnaringspolitik/lissabonstrategin.4.3c4088c81204cca906180006272.html>

²⁰ Justitiedepartementet, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11627/a/119953>

Viktigt att notera i denna utveckling är att migrationspolitiken succesivt förankrats på en supranationell nivå, där medlemsstaterna bevisligen fått samsyn i de frågor som kan relateras till området *Frihet, Säkerhet och Rättvisa*. Jag upplever att Frontex måste förstås mot bakgrund av denna utveckling, för att göra kommande analys rättvisa.

2.2.2 Kontroll av migration

Då Frontex inrättats i syfte att bevaka och kontrollera migration anser jag det nödvändigt att lyfta fram kunskap kring migrationspolitisk kontroll. På detta område bidrar Antje Ellerman med viktig empiri i boken *“States against migrants: Deportation in Germany and the United States”*. Boken är en jämförande studie av USA:s och Tysklands policier i deportationspolitiken, den grundläggande frågan är hur stor kapacitet den liberala staten besitter att kontrollera individer inom gränserna. Med utgångspunkt i “coersive social policy” (påtvungad social reglering) ställs staters politik på sin spets, bland den moderna statens många funktioner lyfts den sociala regleringen av t.ex. Migrations, kriminalpolitik och arbetsrätt som de mest intervenerande i individers privatliv. Staten definieras här efter två kriterier, det första, att våldsmonopolet (armé/polisstyrka) är institutionaliserat och centraliserat, och för det andra, att våldsmonopolet erkänns som legitimt. Statens sociala reglerande beskrivs som balansgången mellan den individuella friheten och statlig kontroll. Inom staterna sker en ständig kamp mellan dem som förespråkar avreglering på området, medan andra grupper talar för en kraftigare reglering. Den socialt reglerande politiken skapar, och bygger på, normativa föreställningar om individens beteende, den skapar ett praxis för individens rättigheter och skyldigheter gentemot staten²¹.

Statens politiska mandat kan kortfattat betraktas som följden av olika intressegruppers kamp för reglering kontra avreglering av sociala policier. Ellerman fäster vikt vid opinionens möjlighet att påverka politiken, i både Tyskland och USA började den ökade migrationen att “bekämpas” i början av 90talet. I Tyskland ändrades lagstiftningen för asylsökande på grund av ökande antal ansökningar efter Sovjetunionens kollaps, i USA förespråkades insatser mot den ökande illegala invandringen från Mexico och Centralamerika. Utvecklingen gav upphov till en kraftigare reglering av utsatta grupper som en följd av de dåvarande migrationskritiska diskurserna²². Hur effektivt

²¹ Ellerman, Antje (2009) *States against Migrants - Deportation in Germany and the United States*, Cambridge University Press, s. 27-31

²² Ellerman s. 64-71

lagar på området sedan implementeras är en direkt följd av rådande institutionella villkor²³. Statens kapacitet att kontrollera migrationsflöden styrs vidare genom den lagstiftande- och den verkställande makten (the legislative and the executive powers). Avslutningsvis menar Ellerman att total kontroll av migration alltid kommer att vara utom räckhåll, men att dagens staters kapacitet att kontrollera migration politiskt inte ska underskattas. Ellermans bok utgör ett viktigt underlag till min forskning då den förklarar hur socialt reglerande policier tar sig i uttryck i verkligheten. Den förklarar hur institutionella normer styr deportationspolitiken, ofta av individer som redan är marginaliserade och utsatta. Ellerman förklarar ett paradoxalt förhållande mellan (det liberala) idealet om individens okränkbarhet och (den neo-liberala) statens maktutövande.

3. Teori

3.1.1 Teoretisk utgångspunkt

Min teori tar avstamp i Foucaults begrepp Governmentalitet (Governmentality) som kan liknas vid ett verktyg för att studera maktförhållanden i samhället. Jag upplever att Governmentalitet är den mest effektiva förklaringsmodellen för att beskriva hur sociala och institutionella villkor präglas av makt och ser det därför som naturligt att utgå från denna teori. För att fylla Governmentalism med ett innehåll kommer jag att utgå från Ulrich Becks sociologiska förståelse av begreppet *risk*. Tillsammans utgör *risk* och *governmentalitet* fundamentet för min förståelse av åliggande forskning. I korthet är min teoretiska utgångspunkt att Governmentalitet motiverar och förklarar samhällets maktförhållanden, och, att samtidens politiska villkor konstituerar en form av *risksamhälle*, vilket är av intresse att studera. Jag vill vidare hävda att denna politiska trend är något som i stark grad kan kopplas till Frontex identitet och organisation.

3.1.2 Diskursteori

Begreppet *diskurs* är populärt, omtvistat och aktuellt. Det används i många sammanhang, i vissa tydligt definierat, i andra mer oklart. Då diskurs som begrepp är så pass komplext och kontextberoende är det av stor vikt att tydligt definiera vad som avses. Jag avser använda den generella definitionen, att diskurs är “ett speciellt sätt att tala om och förstå världen (eller ett utsnitt av världen)”.²⁴ Andemeningen i detta citat är att alla individer tolkar världen subjektivt, utifrån sina

²³ Ellerman s. 80-83

²⁴ Winther Jorgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur, s. 7

egna preferenser och erfarenheter. Hur en individ erfar verkligheten kan därmed variera kraftigt. Det som skrämmer den ene kan tyckas naturligt för den andre, det som är provocerande för någon kan framstå som trivialt för en annan. Vårt sätt att förstå och erfara världen subjektivt blir därmed förutsättningen för vårt sociala handlande, "verkligheten" tar sig vidare i uttryck och betingas i olika diskurser. Sammanfattningsvis är vi alla utrustade med diskursiva glasögon genom vilka vi erfar omvärlden, jag anser därför att samhället bör analyseras i diskursanalytiskt. Diskursanalysen har sitt ursprung i lingvistiska studier som ett verktyg för att studera skillnader i språkbruk, t.ex. Ordval och grammatisk uppbyggnad. Olika språkstrukturer används i olika sammanhang, dessa olika strukturer blir då representativa för olika diskurser.²⁵ När Jorgensen och Phillips talar om diskurser utgår dem från tre olika angreppssätt som alla har sin grund i socialkonstruktionismen²⁶ och definierar fyra gemensamma förutsättningar för diskursteorin. För det första att kunskap alltid är subjektiv - en naturlig följd av vårt sätt att kategorisera världen, kunskapen formas i sociala processer. Kunskapen vi alstrar är dessutom alltid präglad av vår samtid, vill säga, den är historiskt och kulturellt specifik.

Slutligen betonas också att vår kunskap villkorar det sociala handlandet, som avgörandes för vad som är naturligt och vad som är otänkbart²⁷. I enlighet med detta synsätt är vår verklighet en konstruktion som skapas och upprätthålls av sociala funktioner, varpå kärnan i dessa fenomen är av intresse att studera. Michel Foucault har varit tongivande för den sociologiska förståelsen av diskurs, i sin tolkning fäster han stor vikt vid maktförhållanden. Foucaults förståelse av diskurs kan förklaras som en språklig framställningsordning, som är historiskt och kulturellt specifik. Vidare exemplifierar han diskursers dialektiska förhållande till varandra, talet om en diskurs blir den motsatta diskursens förutsättning²⁸. Det är i just denna kamp, eller strävan, efter sanning och tolkningsföreträde av ett fenomen som diskurser får en stor betydelse. Den diskurs (den framställning av verkligheten) som blir vedertagen påverkar sociala och samhällsliga strukturer. Det är viktigt att ta fasta på att den diskurs som överordnas och effektivt socialiseras därmed bidrar till att konstituera verkligheten. Enligt denna utgångspunkt är alla fenomen diskursivt betingade och

²⁵ Sahlin, Ingrid redigerad av Katarna Sjöberg (1999) *Diskursanalys som sociologisk metod??* Studentlitteratur, s. 83-85

²⁶ Social constructionism stems from *epistemological* position - not an explanatory theory. It is an approach to psychology (and other bodies of knowledge) which focuses on *meaning* and *power*. It focuses on meaning and power because its epistemological position dictates that meaning and power *are all* that we really *can* claim to know about. Larkin, Michael (http://www.psy.dmu.ac.uk/michael/soc_con_disc.htm)

²⁷ Jorgensen & Phillips s. 11-13

²⁸ Sahlin (red Sjöberg) s. 84-86

byggda på relationell makt i förhållande till varandra. Foucault analyserar vidare diskurser i två faser, den arkeologiska och den genealogiska. I den arkeologiska fasen fokuseras på vilka utsagor som är relevanta för en viss epok, medan han i den senare genealogiska fasen analyserar innebörden och innehållet. Perspektivet utgår från makten, efter vilken sociala praktiker och institutionella ramar ständigt förändras. Då maktbalansen är det centrala och kringliggande företeelser föränderliga är subjektet (jaget) en produkt av diskursen och vice versa. Makten är i sig produktiv och bidrar till att skapa subjekt, kunskap och diskurser²⁹.

3.2 Governmentalitet

“What rules of right are implemented by the relations of power in the production of discourses of truth?”³⁰

Frågan ovan, ställd av Michel Foucault under en av sina två föreläsningar vid Collège de France under åren 1976-77, sätter fingret på vad begreppet governmentalitet ämnar förklara. I föreläsningarna behandlades relationen mellan makt och kunskap. Foucault introducerar i samband med detta “Governmentalitet”, ett begreppsligt verktyg för att studera maktrelationer i samhället. Governmentalitet utgår från en socialkonstruktionistisk utgångspunkt, varpå han menar att kunskap och makt producerar sanning, och att de tre begreppen, måste förstås som diskursiva. Med dessa glasögon blir subjektet, och subjektiva erfarenheter, centralt för att tolka samhället. Man kan måhända aningen simplistiskt säga, att skillnaden mellan sant och falskt, skapas genom konkurrensen mellan diskurser³¹. Det är viktigt att ta fasta på att det finns ett oändligt antal maktrelationer inom samhällen, det är dynamiken mellan dessa relationer som formar och karaktäriserar samhället. En diskurs kan inte existera utan en motdiskurs, olika utsagor och anspråk blir indirekt varandras förutsättningar. Det är därmed kraften (eller värdet) bakom vad som är rätt och mekanismerna bakom makten, som tillsammans skapar “den sanna” diskursen. Vi kan härvid utgå från att makten i samhället baseras på hegemoniska diskurser. Det är inom dessa föreställningar som institutionella och sociala villkor formas och görs normativa. Foucault fäster vikt vid klassamhället och konstaterar att makten naturligt leder till dominansförhållanden, det som gör hans maktanalys unik är studien av hur makt genereras och utövas.

²⁹ Jorgensen & Phillips s. 19-21

³⁰ Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* - Colin Gordon ed. New York, s. 91-93

³¹ Foucault s. 94-96

I en historisk kontext lyfter han upp "suveränitet" som ett avgörande begrepp där dominansförhållanden tar sig i tydligt uttryck, makten koncentreras här till skarpt avgränsade geografiska områden. Inom dessa områden råder starka hierarkiska förhållanden som är grundläggande för det bourgeoisiska samhällets framväxt³². Den andra formen av makt han specificerar sträcker sig längre än suveränitetens område, definierat som den disciplinära makten.

"Modern society, then, from the nineteenth century up to our own day, has been characterised on the one hand, by a legislation, a discourse, an organisation based on public right, whose principle of articulation is the social body and the delegative status of each citizen; and, on the other hand, by a closely linked grid of disciplinary coercions whose purpose is in fact to assure the cohesion of this same social body."³³

Det är den gemensamma känslan av suveränitet i samspel med disciplinära mekanismer som sanktionerar makten och dithörande dominansrelationer. Medan suveränitet kan ses som den enskildes rättigheter (i nationell diskurs, folkrätt) kan disciplinära åtgärder betraktas som en motvikt. Foucault menar att samhällets maktbalans pendlar mellan de ovan nämnda faktorerna, det skapar ett normativ för vad som är rätt och fel. Det pågår en konstant normaliseringsprocess som, med kritiska ögon, kan ses som en form av social (diskursiv) repression. Begreppet governmentaltitet ämnar förklara samhället, genom att granska mentaliteten hos de styrande/regerande och samtidigt också mentaliteten hos de regerade. I begreppet governmentaltitet behandlas makt som ett positivsummespel, som både förklarar existerande strukturer och som kan förändra dem. Makten baseras på en hegemon diskurs, som står i högre värde än motdiskursen, makten (eller, styret) blir därmed repressiv. "Sanningen är en diskursiv konstruktion och olika kunskapsregimer anger vad som är sant och falskt³⁴". Vill säga, vad som tabubeläggs respektive vad som sanktioneras politiskt och socialt, är en följd av den diskursiva kampen i tolkningen av rådande omständigheter³⁵. I sin teori poängterar Foucault noga att subjektet formar sig självt i diskursen och blir här en av de relationella bitarna i den maktsfär som bildar samhället. En central del av governmentaltitetsbegreppet är att individen skapar sin självbild och moral i relation till de existerande juridiska, politiska och sociala normerna. Foucault menar vidare att det moderna samhällets makt tekniskt utgår från totalisering och individualisering. Individen är således aldrig autonom, men bunden till de existerande maktstrukturerna. Makt är alltid något som omskapas i

³² Foucault s. 101-104

³³ Foucault s. 106

³⁴ Winther & Jorgensen s. 19

³⁵ McNay, Lois (1996) *Foucault - A critical introduction*, Polity Press, s. 85-88

diskurser och subjektets förhållningssätt till makten kan sägas utgöra moralen. Samhällets strukturer bygger på relationella maktförhållanden mellan individer, som i sin tur bygger på en typ av dominans. Därmed är varken kunskap, makt eller sanning autonoma eller statiska begrepp i förhållande till rådande strukturella förutsättningar.³⁶

3.3 Identitet

Identitet³⁷ skapas, i likhet med övrig teori, inom relationella maktförhållanden. Erfarelsen av "jaget" och uppfattningar om andra måste därmed förstås som diskursiva. I tolkningen av Frontex förmedlade identitet kommer jag att utgå från Frontex som ett handlande subjekt som skapar sin självbild i förhållande till omvärlden. Identitet kan således inte separeras från handlandet, då det sociala handlandet utgår från bestämda uppfattningar kring omvärlden. Talet om identitet bör dock inte begränsas till en individuell kontext, identitet är till mångt och mycket något som skapas genom större politiska praktiker. En identitet skapas i förhållande till något annat och kan bestå av många uppfattningar som egentligen är vitt skilda men avgränsas i förhållande till vad vi ser som främmande³⁸. Vi möter vår identitet varje dag i förhållande till andra, det är en fundamental del av vår existens. Identiteten blir därmed den position vi intar och definierar oss genom i den sociala miljön. Identiteten är därmed inte statisk, men utgör en ständigt pågående process som präglas av, och skapar, sociala strukturer³⁹. Identitet är ett filosofiskt omfattande begrepp, för en djupare diskussion kring begreppet se *Identitet*⁴⁰

3.4.1 Risk

Ulrich Beck skrev den första boken, *Risksamhället*, i Tyskland 1986. En engelsk version av boken släpptes 1999 och i takt med att bokens budskap blev än mer aktuellt släpptes *World at Risk* år

³⁶ Walters, William & Henrik Haahr, Jens (2005) *Governing Europe - Discourse, Governmentality & European integration*, Taylor & Francis Books, s. 9-14, 42-47, McNay s. 111-120

³⁷ Nationalencyklopedins definition; **identitet** (senlatin *ide 'ntitas* 'identitet', till *idem*), självbild, medvetenhet om sig själv som en unik individ. Identitet består i första hand av medvetenhet om sitt jag, dvs. upplevelsen att vara levande (vitalitet), att det finns en skarp gräns till andra (demarkation), att själv bestämma över sina tankar och handlingar (aktivitet), att i grunden vara densamma trots de förändringar som inträffar under livet (kontinuitet) och att ha bara *ett* jag (integritet), Nationalencyklopedin, (<http://www.ne.se/lang/identitet/209858>)

³⁸ Hansen; 2000 s. 51-57

³⁹ Hellström, Anders (2006) *Bringing Europe down to Earth*, Statsvetenskapliga Institutionen vid Lunds Universitet, s. 38-47

⁴⁰ Nils Hammarén (2009) *Identitet*, Liber

2007. Risk och hot, menar Beck, har alltid spelat en central roll i historien och gör så än idag. I takt med att upplysningens ideal kom att dominera vetenskap, filosofi och politik under 1700talets senare hälft har begreppet *risk* fått en ny språklig innebörd. I denna epok, benämnd som tidig modernitet, har risk kommit innefatta en tonvikt på beslut, osäkerhet och sannolikhet. Tanken om risk är en logisk följd av rationaliseringen av politik och ekonomi och kan definieras som en del av en tematisering av framtida hot, som ofta är en följd av samhällets aktiva beslut. T.ex. Vi har vetenskap om att nyttjande av kärnkraft medför en risk, men vi bedömer risken som mindre än den faktiska vinningen. Det är i denna kontext som risk bör betraktas, vill säga, hur samhället organiserar sig inför den (självproducerade) miljön av relativ osäkerhet som utvecklingen medför. Det moderna samhället bygger i allt högre utsträckning på en form av riskkalkyl grundad på vetenskap och sociala mekanismer, där samhället ger löften om säkerhet trots närvaron av högst osäkra förhållanden. Själva fundamentet för risksamhället bygger på antagandet att industriellt och tekniskt skapade risker går att kontrollera. Detta antagande ligger till grund för en utveckling där politiska, sociala och vetenskapliga krafter blir riskhanterande. Beck konstaterar att rädslan och oron inför det okända ersätter frihet med säkerhet och en totalitär regim som försvar mot föreliggande risker⁴¹. En risk är socialt konstruerad, det är en föreställning om vad som *kan* hända, det innebär inte med nödvändighet att det *kommer* att ske - "Risks are social constructions and definitions based upon corresponding relation of definitions". Risker kan förstöras, reduceras, omformuleras eller bortses från beroende på perspektivet från vilket de tolkas. Att ha tolkningsföreträde till riskbegreppet blir centralt för att göra anspråk på lösningen.

Enligt Beck följer "the relation of definition" samma logik som Webers teori "relations of production". Den väsentliga likheten är det dominansförhållande som skapas, där institutionella normer ger vissa grupper makt att hävda sina definitioner och intressen på bekostnad av andra⁴². Risksamhället konstituerar genom det en kunskaphierarki där experter inom områden ges makt, vilken andra diskursiva uppfattningar (mer eller mindre) underkastas⁴³. I takt med ökad globalisering har risker fått större proportioner (klimathot, global terrorism) och kan nu ses i ett kosmopolitiskt ("cosmopolitan") perspektiv. Den kosmopolitiska åskådningen innebär att människor från olika etniska grupper bekänner sig till samma moral. Det är förstås så, att skillnaderna är mycket stora, men Beck lyfter detta i relation till att alla är bundna till samma

⁴¹ Beck, Ulrich (2007) *World at Risk*, Polity Press s. 2-9

⁴² Beck s. 30-35

⁴³ McNay s. 13-18

globala risker⁴⁴. Den kosmopolitiska världsordningen kännetecknas av att reflexiviteten kring nationella konflikter sker med hänsyn till den globala ordningen, som en direkt konsekvens för att motverka de risker den moderna civilisationen skapat.

3.4.2 Risk versus Osäkerhet

“*Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty*”, är skriven av Adam Crawford. Denna text, som är ett bidrag till boken “*Governing Security under Rule of Law*”, är ett stort teoretiskt bidrag till den forskning jag ämnar bedriva. I sitt kapitel söker han förklara en del av utvecklingen i dagens västerländska samhällen, främst i fokus är relationen mellan friheter och rättigheter, exempelvis, integritet kontra trygghet. Crawford sätter tidigt i texten fokus på det paradoxala i vår samtid. Med hänsyn till tidigare historiska samhällen talar fakta och statistik för att vi aldrig levt i tryggare tider. Samhället är mer civiliserat och strukturerat än det någonsin varit - parallellt med detta har frågor rörande säkerhet, kriminalitet och andra risker blivit mycket centrala i den politiska debatten. Crawford utgår vidare från fyra trender som tillsammans influerar den politiska makten att utgå från ett slags *riskhanterande* perspektiv. Den första trenden han pekar på är “Individualiseringen av risk”, att dagens neo-liberala system utgår från att individens identitet är given, och att hon själv får ett större ansvar för konsekvenserna av val och handlande. Den andra trenden, “The politics of Behaviour” är direkt anknuten till den förra, och förklarar hur politik inriktas på enskilda individers beteende, där ociviliserat beteende följs upp allt hårdare. Det tredje ledet i utvecklingen är att samhällen “reglerar” sina medborgare genom policies, till skillnad från att tidigare ha en mer uttalad “Command & Control” politik. Då politiken riktas individuellt, är syftet med dessa policies att individer således ska regleras internt genom att efterleva dessa. Det fjärde och sista steget i Crawfords hypotes är att risk och riskhantering i större utsträckning hanteras mot bakgrund av vad som generellt kan benämnas *osäkerhet* (eng. Uncertainty)⁴⁵.

Crawford menar vidare att *risk* och *osäkerhet* har olika inbördes betydelse som tillsammans präglar dagens sätt att tänka. Risk som begrepp kan sägas vara ett mer tydligt definierat synsätt, där kunskap ses som pålitlig, politiken baseras på fakta/erfarenheter och kategorisering av risktyper. Osäkerhet är, som namnet antyder, mer oklart och implicerar en högre grad av misstanke, aningen

⁴⁴ Beck s. 176-81

⁴⁵ Crawford, Adam (2010) “*Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty*” från konferensen “*Governing security under rule of law*”. Rotterdam (23/4/2010), s. 3-12

mindre hänsyn till faktiskt kunskap och involverar politisk intervention efter tänkbara scenarion⁴⁶. Crawford menar att dagens samhällen pendlar mellan risk- och osäkerhetstänkande, vilket leder till en interventionistisk politik i ett tidigare stadium. Detta har i synnerhet blivit tydligt sedan attackerna i USA den 9/11 - 01. Vidare har denna politik kommit att komplicera förhållandet mellan integritet och säkerhet, enligt Crawford garanterar man samhällets "starkare" grupper trygghet genom att allt mer misstänkliggöra och politisera marginaliserade grupper, vilket resulterar i ett inskränkande av drabbade människors integritet. Den huvudsakliga tesen som presenteras är att politikens interventioner i samhället grundar sig i förhållanden av "risk" och "osäkerhet" vilket både nu och på sikt får demokratiska och sociala konsekvenser. Processen av denna utveckling är att den statliga regleringen av "risk" är grundat på kompetens och inte på klar fakta, vilket får svårbedömda konsekvenser på socio-politiska områden. Den stora problematiken är att den styrande politiken tar grund i osäkra förhållanden, vilket avspeglar sig i att politiken blir mer diffus och svårhanterlig.

3.4.3 Riskmentalitet

För att kunna förklara Frontex roll i EU:s migrationspolitik vill jag använda begreppet *riskmentalitet*, en form av tänkande där begreppen risk och governmentalitet tillsammans bildar en grund för kunskap. Min specifika utgångspunkt är att rådande utveckling är en följd av en riskdiskurs, producerad av de förhållanden av osäkerhet som präglar dagens EU, och det är mot bakgrund av denna ambitionen att skapa trygghet föds. Åtskillig forskning styrker att samhällen regleras allt hårdare i takt med att det upplevda hotet av risk globaliseras⁴⁷. I spåret av denna process formas dagens opinion och politik. Detta leder till ett mer reglerat samhälle, där politiken ges rollen som säkerhetens väktare genom att organisera polis, rättsväsende och industri etcetera. Jag betraktar denna form av av makt som grundad i en riskmentalitet, där politikens diskurs baseras på riskförebyggande mandat. Vill säga, vad den ledande politiska majoriteten definierar som en risk behandlas därefter, och förstås, vad allmänheten upplever som riskfyllt måste tas till hänsyn politiskt. Den liberala statens möjlighet att deportera, kontrollera och reglera invandring är ett exempel på följderna av rådande opinion (företräddelsevis privata lobbygrupper och folkligt engagemang), som kretsar kring debatten om samhällsnyttan. Det talas ofta i diskurser om "deserving groups". Det görs med detta sätt att tala en tydlig åtskillnad mellan individer som är

⁴⁶ Crawford s. 12-13

⁴⁷ Hansen s. 103-120, Beck s. 6-23, 67-80, Tvärsnitt <http://www.vr.se/huvudmeny/tvarsnittnr42006/kronikarisksamhalletsofrankomligaotydlighet.4.28a3695010f65c9aeac80002270.html>

förtjänta av en slags social barmhärtighet och dem som inte är, man avgör således vilka individer/grupper som tvingas innefattas av social reglering till förmån för andra. Dem som drabbas av den diskursiva regleringen är generellt sett individer som saknar starka band med det offentliga samhället och redan är marginaliserade. Avvägningen mellan “deserving groups” och “undeserving groups” är en del av den diskursiva sanning samhällsopinionen skapar⁴⁸. Den gällande opinionen i samhället villkorar därmed i stor utsträckning hur tidigt staten kan intervensera, till vilken grad den sociala regleringen sanktioneras samt vilka som ska innefattas i densamma. Det tycks med anknytning till detta finnas ett nära samband mellan definitionen av *risk* och den politiska makten som kan få avgörande konsekvenser för berörda grupper⁴⁹. I föreliggande analys kommer jag därför att undersöka hur riskmentalitet gestaltar sig i materialet för min forskning.

4. Metod & Material

4.1 Material

För att analysera hur Frontex skapar sin identitet samt i vilken kontext en riskmentalitet förekommer ska jag utgå från årsrapporter som utges av Frontex. I rapporterna redogörs för det föregående årets verksamhet samt sägs vad som prioriteras i ett framtida perspektiv. Då jag med mina frågeställningar ämnar förklara hur Frontex framställer sitt uppdrag ter det sig logiskt att begränsa materialet till Frontex egna rapporter. Genom att analysera språkbruket och uppbyggnaden av rapporterna hoppas jag kunna tematisera Frontex identitet och riskdiskursens potentiella inverkan. Att analysera just Frontex egna dokument var dock inget självklart val, då även annat material kan tillföra nyttig empiri för helheten. Jag kunde exempelvis ha valt att använda mig av Kommissionens utlåtanden, medlemsstaters attityd till Frontex eller undersöka hur frågan behandlats i Europaparlamentet. Motivet till att använda just årsrapporterna är att analysen blir mer konsekvent, då alla dokument kommer från samma källa, även att identiteten av naturliga skäl som bäst kan härledas direkt via Frontex. Svagheten med valet av material är att texten bitvis är aningen instrumentell och detaljerad, varför jag i analysen ansträngt mig för att förklara valda citat så väl som möjligt.

⁴⁸ Ellerman s. 154-57

⁴⁹ Goodwin-Will & Glass, s. 213-19, Hansen; 2000 s. 6-18, 155-61

4.2 Metod

Som metod för min granskning av Frontex kommer jag att använda mig av integrerad diskursanalys. I enlighet med föregående teorikapitel anser jag att verkligheten måste förstås som diskursiv, vill säga, som en subjektiv tolkning av rådande omständigheter. Jag sällar mig till den grupp som menar att verkligheten till stor del är en social konstruktion, byggd på relationella maktförhållanden, varpå diskursanalys är en naturlig del av mitt tillvägagångssätt. I studien av Frontex finner jag det intressant att analysera i vilka diskurser man talar om sin verksamhet, byggande på antagandet att detta påverkar verksamheten i sin helhet. Med detta angreppssätt är det av stor betydelse att ha en väl förankrad teori, mot vilken diskursanalysens resultat prövas och förklaras. Teorin och metoden kommer därför att vara delvis integrerade i varandra, i synnerhet vid tolkningen av maktbegreppets betydelse i sammanhanget. Min ambition är att diskursanalysen ska vara ett verktyg för att lyfta det osagda, genom att utifrån konkreta analysverktyg kunna tolka själva essensen i materialet mer kritiskt och reflexivt. Med denna metod kan jag därmed betrakta vad som sägs, och parallellt med det, vad som inte tas upp⁵⁰. Då analysen tar utgångspunkt i ett tydligt teoretiskt ramverk skapas en möjlighet att dra slutsatser kring språkbruket i dokumenten, och därmed, komma åt de bakomliggande idéerna som tyvärr ofta uteblir i ett mer pragmatiskt synsätt.

En metodologisk utmaning med diskursanalys är att avgöra vad som är specifikt för en viss diskurs. Vart denna gränsdragning bör göras är i högsta grad subjektivt betingat, det är således inte enkelt eller oproblematiskt ur forskningsaspekt att avgöra var en diskurs börjar, heller inte att avgöra var samma diskurs bör avgränsas⁵¹. I min analys ämnar jag avgränsa diskursen i förhållande till den språkliga maktsfär jag definierar inom områden som berör mina frågeställningar. I samband med tolkningen av problemområdet måste man vara grundligt medveten om sin egen *intertextualitet*, den egna förförståelsen av texter och samtal. Som analytiker står man på intet sätt bortom den diskursiva processen, snarare blir man desto mer delaktig i diskursen i samband med tolkningen av sociala fenomenen⁵². Det bör sägas att detta förvisso är generellt för alla forskningsområden, men av förklarliga skäl blir av än större betydelse i en diskursanalys. I kommande analys kommer jag därför att vara så konsekvent och tydlig som möjligt i tolkningen av texterna, med syfte att föra ett

⁵⁰ Winther & Jorgensen s. 111-14

⁵¹ Winther & Jorgensen s. 22-24

⁵² Sahlin (red Sjöberg) s. 91-92, Winther & Jorgensen s. 77-80

Sammanfattningsvis är syftet med diskursanalysen att leta efter mönster och samband i diskursen - för att i ett senare skede kunna diskutera vilka sociala följder dessa potentiellt medför. Vad vidare beträffar min forskning ska tilläggas att jag utgår från ett perspektiv där jag personligen erfar EU:s migrationspolitik som tvivelaktig, vilket naturligtvis påverkar mitt syn på materialet i kommande analys. Som forskande subjekt ser jag därmed att en specifik diskurs för gränspolitiken skapas inom EU och manifesteras av Frontex, att förklara och resonera kring den diskurs jag ser i materialet är analysens huvudsakliga syfte.

4.3 Kritiska reflektioner

Likt alla vetenskapliga tillvägagångsätt har diskursanalysen svagheter, jag vill noga understryka att mitt område kan studeras genom andra metoder. Vilken metod som är lämpligast styrs till stor del av hur frågeställningarna formuleras. Genom kvantitativ textanalys skulle man exempelvis på ett mer generellt plan kunna tala om förekomsten av vissa begrepp. En annan tänkbar metod är enkäter eller kvalitativa intervjuer, för att komma åt önskade individers uppfattning i frågan mer direkt. En utpräglad motivanalys skulle också kunna genomföras, med mer exakt uttolkade uppfattningar kring aktörens bakomliggande motiv⁵³. Forskning är således elastisk sett till det faktum att valet av metod, teori och utförande görs i förhållande till forskarens egna preferenser på området⁵⁴.

På föregående sida nämnde jag att definitionen vad en diskurs är direkt subjektiv, som forskande subjekt kan jag därmed utifrån egna uppfattningar förändra, förstärka eller försvaga existerande fenomen. Detta medför att diskursanalys som metod ofta ifrågasätts vetenskapligt, vilket förstås finns visst fog för. Det är just därför det är extra viktigt att vara så reflexiv och öppen som möjligt löpande genom diskursanalysen, likaså att forskningen är transparent och strukturerad. Många menar likväl att det är en motsägelse att dra slutsatser utifrån en socialkonstruktionistisk grund, då socialkonstruktionismen i sig menar att verkligheten är diskursivt upplevd. Kritiken är befogad så till vida att man inte kan åberopa en generell sanning, däremot kan man med utgångspunkt i teorin studera diskursens inverkan och betydelse⁵⁵. Ett viktigt begrepp i sammanhanget är partikulär validitet, vilket ger diskursanalysen en tyngre relevans. Ett exempel på partikulär validitet kan vara att en forskare identifierar en samhällslig diskurs som innefattar hårdare tag mot rattfylleri, som

⁵³ Esaiasson m.fl. (2004) *Metodpraktikan*, Norstedts Juridik, s. 253-58, 279-85, 317-22

⁵⁴ Esaiasson m.fl. s. 27-39

⁵⁵ Winther & Jorgensen s. 28-30

sedan bekräftas genom att exempelvis resurser till trafikpolisen ökar eller att andra projekt för att motverka detta inleds. Talet om diskurser behöver därmed inte vara så abstrakt och svävande som ibland görs gällande. Avslutningsvis bör även, om än självskrivet, konstateras att jag med diskursanalys som grund utgår från ett synsätt som förutsätter ett flertal sanningar. I relation till det mång-facetterade samhälle forskningen inriktar sig på vill jag hävda att det vore ignorant att hävda alltför stora anspråk på resultatvaliditet. Den vetenskapliga styrkan i föreliggande analys består i erkännandet av de många tolkningar och erfarelser av samhällseliga fenomen som existerar, inte i att åberopa en generell sanning. Jag ställer mig därmed ödmjuk till att uppsatsens analys (om än så transparent som möjligt) omöjligt helt kan särskiljas från den subjektiva tolkningen.

4.4.1 Analysschema

För att kunna tolka ut diskursen på bästa möjliga sätt kommer jag att använda mig av Ingrid Sahlins sociologiska ingångspunkt. Metoden baseras på schemat nedan och kan förklaras i fyra steg. Det första steget är att tolka ut ett (eller flera) centrala begrepp för diskursen, kring vilket det språkliga talet och praktiker kretsar. Vid analysen, eller läsningen, av begreppet i olika sammanhang upptäcks ofta flera konnotationer (innebörder) av begreppet, dessa analyseras fält nummer två i nedanstående schema. Då innebörden hos dessa konnotationer kan variera mycket ligger det fortsatta intresset i att undersöka i vilken kontext de förekommer i förhållande till varandra. Det tredje fältet fokuserar därför på nya begrepp i ett mer omfattande perspektiv, vill säga, hur det ursprungliga begreppet tematiseras i olika sammanhang. Här studeras hur en företeelse beskrivs, det finns som bekant många synonyma och avvikande definitioner på olika begrepp. Vad jag exempelvis definierar som övergrepp i ett sammanhang, skulle en annan kunna definiera som självförsvar. Avslutningsvis ska sägas att fältets fjärde del, den ändrade vokabulären, är en följd av en steg-för-steg analys av de tidigare tre fälten. I den fjärde delen identifieras det sammantagna talet om ett specifikt begrepp, det utgör därmed resultatet av förståelsen som skapats genom att applicera materialet i de tre föregående stegen av diskursanalysen. Huruvida man kan tala om en specifik diskurs, och vad denna innefattar, förklaras således genom den ändrade språkanvändningen och kan, beroende av tolkning, definieras som en ny diskurs⁵⁶. Modellen lämpar sig mycket väl för studien, då min målsättning är att tolka ut Frontex förmedlade identitet i texten genom att bryta ned uttryck och begrepp ur materialet och med detta angreppssätt blir det enklare att systematiskt tolka textens innebörd på ett djupare plan.

⁵⁶ Sahlin (red Sjöberg) s. 89-93

	Samma		Mening		Ändrad
Samma	<i>1. Definition</i>				<i>2. Ändrad mening</i>
Begrepp					
Ändrad	<i>3. Nya begrepp</i>				<i>4. Ändrad vokabulär</i>

4.4.2 Analytiska utgångspunkter

Jag kommer att undersöka mitt material genom att använda mig av en integrerad diskursanalys, med avseende på att teorin är en del av själva analysen. De begrepp och synsätt som definieras i teoriavsnittet kommer därmed att vara grundläggande för min analys, både ur ett problematiserande och förklarande perspektiv. Syftet att kombinera metoden och teorin är att möjliggöra en kontextualisering och förhoppningsvis också en tematisering språkbruket i materialet. Praktiskt sett kommer jag att placera in begrepp ur mitt material i ovanstående modell för att möjliggöra en djupare förståelse till mina frågeställningar.

5. Analys, Diskussion, Sammanfattning

5.1 Frontex identitet

I analysen av Frontex identitet kommer jag att utgå från Nationalencyklopedins definition av identitet. Jag väljer härvid att identifiera Frontex som ett handlande subjekt, vars självbild skapas i ett relationellt förhållande till omvärlden. Hur subjektet (Frontex) beskriver sitt handlande, sina ambitioner och själva organisationen är därmed alla faktorer som producerar en identitet. Av den anledningen har jag valt att börja analysen med ett citat från 2005, då Frontex gav ut sin första årsrapport. Min utgångspunkt är att Frontex identitet formas genom sitt syfte, genom vilket man förklarar nödvändigheten av en koordinerad gränsförvaltning.

“Enligt uppdragsbeskrivningen ska gränsförvaltningsbyrån aktivt främja samarbete med andra rättsvårdande organ med ansvar för gränsfrågor och den interna säkerheten på EU-nivå. Gränsförvaltningsbyråns verksamheter ska vara underrättelsestyrda. Byrån ska komplettera och ge ett särskilt mervärde till medlemsstaternas nationella gränsförvaltningssystem och deras medborgares frihet och säkerhet”⁵⁷.

Läsaren bör ha i åtanke att detta är skrivet under Frontex första verksamhetsår då organisationen fortfarande är under uppbyggnad. Hur arbetet ska skötas och vilka rutiner som i framtiden ska göras gällande är således fortfarande ganska oklart vid denna tidpunkt, däremot påtalar man upprättandet av kontakter med andra rättsliga organ som nödvändigt. Genom att organisera sig med lämpliga EU-institutioner skapar Frontex en organisation som ska gynna medlemsländernas gränsförvaltning. Trots att Frontex är en oberoende EU-aktör kan identiteten därmed på intet sätt fränkopplas EU. Man bör därmed beakta att Frontex identitet till stor del formas mot bakgrund av den institutionella organisation som är EU, och, att syftet därmed är harmoniserat med EU:s politiska riktlinjer. En del av Frontex identitet formas således i relation till EU och dess medlemsstaters ambitioner, varefter Frontex handlingsutrymme villkoras av förmågan att framställa sig som en viktig aktör inom området. Det råder således ett ömsesidigt förhållande mellan det politiska beslutsfattandet i EU och Frontex identitet, där Frontex organisation (och därmed identitet) formas utifrån gällande uppfattningar vad beträffar gränspolitiken. Detta förhållande karaktäriseras i migrationspolitiken som följt en utveckling där migrations- och asylfrågor i allt högre utsträckning behandlas på EU-nivå.

⁵⁷ Gränsförvaltningsbyråns allmänna rapport 2005 s. 1

Sammanfattningsvis föddes Frontex som en idé av EU i syfte att bevaka gränserna, EU menar att det finns ett behov av ökat samarbete och kontroll vid gränserna, därmed är det EU som skänker Frontex legitimitet. Således är Frontex identitet direkt bunden till EU:s uppfattning kring gränspolitiska målsättningar. Vill säga, *maktbegreppet* utgår i detta sammanhang från EU:s politiska riktlinjer för gränsförvaltningen. Dessa utgår i sin tur från ett politiskt konsensus beträffande synen på gränspolitiken inom Europa. Frontex bör ses i skenet av 90- och 2000talets utveckling där politiken harmoniserats på EU-nivå, som följd av politiska beslut inrättades då byrån, vars identitet och ställning är ett barn av EU:s politiska strävan.

a) EU/Makt	b) Säkerhet/rättvisa
c) Kontroll/Samordning	d) Frontex/Identitet

För att vidare förklara Frontex position utgår jag från fyrfältaren ovan. Vill säga att den politiska makten för gränsförvaltningen till stor del utgår från EU:s lagstiftning och direktiv (a). Dessa grundar sig i sin tur på en europeisk föreställning om Frihet, Säkerhet och Rättvisa, vilket är samlingsnamnet på det politiska område som behandlar asyl- och migrationsfrågor (b). I nästa skede (c), tolkas kontroll och samordning som nödvändigt för att säkerställa ambitionen om säkerhet och rättvisa (b). I fjärde fältet (d) förmedlas Frontex roll och identitet. Frontex utgår därmed från EU:s makt, som i sin tur förordar säkerhet och rättvisa, som ska skipas genom kontroll och samordning. Det är i slutskedet av denna process som Frontex kommer in, som en ytterligare garant att införliva EU:s målsättningar. Frontex är en följd av EU:s medlemsstaters politiska konsensus i det faktum att gränspolitiken måste stärkas⁵⁸, vilket tydligt förklaras i nedanstående citat.

“Det övergripande målet är att ta initiativ till, planera, genomföra och samordna underrättelsestyrda gemensamma insatser och att fastställa en bästa praxis för att på ett kostnadseffektivt sätt förstärka säkerheten vid de yttre land, sjö och luftgränserna”⁵⁹.

Det mer pragmatiska resonemanget ovan kan förklara Frontex inrättande och tänkta funktion, däremot är det till mindre hjälp för att förstå konstruktionen av identitet. Däremot menar jag att det förhåller sig så, att Frontex position, är nödvändig att förstå i den vidare diskussionen om

⁵⁸ Hansen; 2008 s. 20-22

⁵⁹ Frontex allmänna Årsrapport 2007 s. 16

konstruktionen av identitet. Jag ser identitet som konstituerad på en värdegrund, varefter jag vidare ämnar analysera vilka värden som impliceras i talet om just gränsförvaltningen, som är kärnan i Frontex verksamhet. Gällande gränspolitiken talas ofta om Frihet och Rättvisa, vilka klassiskt sett är och har varit politiska slagord från både liberala och socialistiska strömningar, varför de måste förstås i sin kontext. Vi kan således (på föregående sida) se ett sammanhang där man talar om gränsförvaltningens värdegrund av Frihet och Rättvisa, som i sin tur förknippas med begrepp som "kostnadseffektivitet" och "förstärkt säkerhet", vilket i mina ögon är både provocerande och intressant att. Med referens till detta utgår jag från att Frontex organisation utför handlingar och planer som gör det mindre kostsamt att skapa "säkerhet", och därmed presenterar sig som ett rationellt organ. För att vidare förstå Frontex som ett handlande subjekt frågar jag mig, dels, vilken innebörd Frihet och Rättvisa tillskrivs inom gränsförvaltningen, och förstås, på vilket sätt Frontex söker bidra till att stärka eller framhäva denna värdegrund. Då gränsförvaltningens politiska värden förmedlas av EU utgår jag från följande citat:

"EU-medborgarnas rätt att resa, arbeta och bo varsomhelst i EU saknar motstycke. Men för att kunna dra full nytta av denna frihet måste människor kunna leva och verka under trygga och säkra förhållanden. De måste skyddas mot internationell brottslighet och terrorism, vara lika inför lagen och få sina grundläggande rättigheter respekterade i hela EU. Dessutom måste invandringen från länder utanför EU skötas på ett rättvist och hållbart sätt"⁶⁰.

Av citatet kan utläsas att EU:s frihet är unik, som EU-medborgare är man således privilegierad fri rörlighet och en hög integritet. Den påtalade friheten villkoras dock av att säkerheten utåt är omfattande för att EU:s juridiska system ska kunna upprätthållas. Samtidigt betonar man att invandringen från tredje länder ska skötas "Rättvist" och "Hållbart". Begreppen "Rättvist" och "Hållbart" är i sammanhanget intressanta, syftar man till hållbart ur ett europeiskt eller ett utom-europeiskt perspektiv? Med detta sätt att skriva får jag bilden av att "rättvisa" och "hållbarhet" förutsätter varandra, vill säga, gränsförvaltningen kan inte vara hållbar utan att vara rättvis, och vice versa. Så, när man talar om "frihet" och "säkerhet", är det sunt att fråga sig till vilka talet är riktat. I det här fallet är det uppenbarligen en garant för EU:s medborgare, varpå man lägger in en skriftlig brasklapp gällande "rättvisa" för invandring från tredje länder. Det är viktigt att bejaka att dessa begrepp är elastiska och kan fyllas med varierande innehåll med avseende på användningsområde. Med referens till Governmentalitetanalys vill jag dock konstatera att den vedertagna betydelsen i begreppsfloran i Frontex verksamhet tar grund i existerande dominansförhållanden där Frontex gränsförvaltning utgår från EU:s gränspolitik, vars språkbruk sällan problematiseras.

⁶⁰ EU:s webbportal http://europa.eu/pol/justice/index_sv.htm

EU:s gränspolitik ställs som en garant för Frihet, Säkerhet och Rättvisa inom EU-området och som en kritisk punkt för EU:s utveckling. Denna mentalitet präglar styret, som i sin tur präglar medborgare, som sedan bidrar till att forma förhållandet dem emellan och logiskt sett också det politiska klimatet vid gränserna. Då individer som får avslag på sin asylansökan eller på något sätt vistas illegalt inte har några demokratiska rättigheter behöver dessa inte visas någon politisk hänsyn, varpå EU:s (och vidare Frontex) sammansmälta Frihets/Säkerhetsbegrepp inte behöver formuleras i förhållande till tredjelandsmedborgare för att vara trovärdig. Detta går i linje med Ellermans forskning där hon styrker att förhållandet mellan medborgare och den lagstiftande makten är centralt för gränspolitik och deportationer⁶¹. Rådande maktförhållanden påbjuder således att Frontex identitet som gränsförvaltare formas i förhållande till en politiserad europeisk identitet.

“För att kunna presentera en trovärdig gränskontrollpolitik måste man stå för de högsta standarder och en modell som omfattar all verksamhet: från samarbete med tredjeländer på grundval av samarbetsöverenskommelser, till upptäckt och uppfångande av personer som närmar sig de yttre gränserna, gränskontroller och fördjupade förfaranden följt av återsändande av dem som inte får skydd”⁶².

Jag upplever att identitet skapas genom både medvetna och undermedvetna val, att uppsatta målsättningar för individer, organisationer och samhällen dikterar skapandet av identitet. När Frontex talar om en “ trovärdig gränspolitik ” och “ hög standard ” gör man det i förhållande till dem, eller det, man värnar skydda. Jag upplever att det är viktigt att ta fasta på att Frontex tjänar EU:s syften som vidare är formade efter européer. Med referens till citatet ovan är det tydligt att Frontex identitet utgår från ett eurocentriskt perspektiv, där man konstant påtalar den inom-europeiska säkerheten som en målsättning. Av intresse i sammanhanget är förstås också vad man inte lyfter fram i dokumenten, vilket i det här fallet är det paradoxala värdet i begreppsfloran som används. Det är väsentligt att urskilja till vilka språkbruket riktas, den vokabulär Frontex tillämpar får en (om inte motsatt) annan betydelse för tredjelandsmedborgare. Detta i sig är ett uttryck för olika sätt att tala om och förstå om världen, alltså, olika diskursiva föreställningar kring rätt och fel, sant och falskt. Uttryck i stil med att “ upptäcka ” och “ fånga upp ” personer som närmar sig de yttre gränserna kan svårligen tolkas som “ Frihet ” eller “ Integritet ” för dem som upptäcks och fångas in. För dessa människor följer begränsad rörelsefrihet, en (ofta långdragen) asylprocess efter vilken utgången enligt statistik blir att ca. 70% enligt gällande byråkratiska premisser tvingas lämna Europa. Frontex har vidare fått kritik från Amnesty International för att ha otillräcklig information om hur flyktingar

⁶¹ Ellerman s. 52-60

⁶² Frontex Allmänna Rapport 2009 (inledning av VD)

hanteras, så har även annan migrationspolitisk lagstiftning inom EU-området⁶³. Frontex roll och identitet är därmed mycket ambivalent till karaktären, då byråns handlingar inte tycks bidra till varken Frihet, Trygghet eller Rättvisa för asylsökande. Skärningspunkten för Frontex identitet är det faktum att EU:s migrationspolitik, i enlighet med Hansens beskrivning⁶⁴, förespråkar integritet och frihet å ena sidan, och samtidigt, uttryckligen militäriserar och politiserar gränserna utåt. Detta är ett exempel på hur "makt" konstituerar och påverkar innebörden i använda begrepp, varför andra (mot)diskurser och uppfattningar får vika sig för en eller flera mer vedertagna uppfattningar⁶⁵. Genom analysen av får jag en bild av Frontex som ett barn av politiska strömningar som bygger på strukturella förutsättningar inom EU, varför identiten präglas av entydiga begreppsföreställningar som alla slutligen mynnar ut i en abstraherad vision av europeisk rättvisa. Mer konkret uttalat tolkar jag Frontex makt, handlande och identitet som följden av den migrationskritiska diskurs som annamats av EU, så väl i den stora politiska apparaten som i småskalig lokal- och regional politik. Viktigt att påpeka är dock att makten alltid är föränderlig och ständigt omskapas inom sociala- och politiska praktiker, varför Frontex identitet också alltid kommer att förbli flexibel i relation till rådande maktrelationer inom EU.

Om föregående diskussion var en inramning av Frontex identitet i ett slags ideologiskt landskap, så är nästkommande del av analysen fokuserad på hur Frontex mer handgripligt och praktiskt förmedlar sin identitet. När jag läst, studerat och analyserat Frontex som organisation får jag en bild av ett effektiviserande säkerhetsorienterat organ enligt premisser dessa citat manifesterar:

"Frontex vision är att vara hörnstenen inom EU:s integrerade gränsförvaltning och verka för professionalism, samverkan, integritet och ömsesidig respekt på högsta möjliga nivå mellan berörda parter⁶⁶"

"Med tanke på den stora relevanta erfarenhet och expertis som finns i styrelsen på området operativt samarbete om gränsförvaltning är den väl rustad att stödja byrån i sitt uppdrag. Efter ett år av stegvis och grundläggande utveckling, där de administrativa uppgifterna har vägt tyngre än de operativa verksamheterna, har fokus nu växlat till högprofilerade verksamheter för bekämpning av stora inflöden av olagliga invandrare till EU:s territorium i Medelhavsområdet. År 2006 professionaliserade byrån gränsförvaltningen ytterligare och startade meningsfulla

⁶³ DN (<http://www.dn.se/nyheter/politik/eu-ska-enas-om-hardare-gransskydd-1.692511>)

⁶⁴ Hansen; 2008, s. 200-206

⁶⁵ Foucault s. 94-96

⁶⁶ Frontex Allmänna rapport 2009, s. 3

initiativ, som systemet för byråns gemensamma stödgrupper (Joint Support Teams, FJST) och sammanslagningen av medlemsstaternas tekniska utrustning”.⁶⁷

Ovanstående är bara några utdrag ur materialet, de visar tydligt att Frontex noga betonar det systematiska i sitt arbete, efter att flertalet gånger läst årsrapporterna får jag intrycket av att mycket av det man förmedlar i dokumenten kan relateras till en slags diskurs kring “kompetens”. Diskursen innefattar en betoning på Frontex nödvändighet som koordinator för gränsförvaltning, genom en professionell approach och specifik kompetens motiverar man sig som en naturlig aktör inom området. Frontex strävan att “vara hörnstenen” inom EU:s gränsförvaltning motiveras i sin tur också genom “kompetens” och “professionalism”, för att garantera en “ trovärdig gränspolitik”. Ordval i stil med att gränspolitiken “kräver” samverkan på nationell, europeisk och internationell nivå är också en del av denna diskurs. Jag får uppfattningen att Frontex erhåller legitimitet genom att presentera sig som ett “effektivt” organ i förhållande till EU:s gränspolitiska vision. Jag vill förklara min tolkning av Frontex identitet enligt nedanstående analyschema.

	Samma		Mening		Ändrad
Samma	<i>1. Gränsförvaltning Gränspolitik</i>				<i>2. Frihet, Integritet, Rättvisa, Gemenskap</i>
Begrepp			Identitet		
Ändrad	<i>3. Säkerhet, Samverkan, Kontroll</i>				<i>4. Kompetens, Effektivitet Ömsesidighet</i>

Med utgångspunkt i att Frontex inrättats som en aktör för Gränsförvaltning utgår jag från att det är kärndefinitionen, likaså gränspolitik som tycks ha samma användningsområde. Gränspolitik är i synnerhet intressant ur ett paradoxalt perspektiv, där den både manifesterar vad man värnar inom gränserna och samtidigt är en markör för vad som bör hållas utom gränserna. I Frontex dokument framgår med önskvärd tydlighet att kärnan i gränsförvaltningen har inom-territoriella motiv, målen

⁶⁷ Gränsförvaltningsbyråns Allmänna Rapport 2006, s. 3

vid de yttre gränserna ligger i linje med EU:s politiska uppfattning av Frihet, Rättvisa, Integritet och Gemenskap⁶⁸. Dessa begrepp upplever jag vara konnotationer vid tal om gränspolitiken, vill säga, vid tal om insatser vid de yttre gränserna förekommer i regel alltid ett tillägg om exempelvis “integritet” eller “säkerhet”.

“Since November 2004, when the area of Freedom, Security and Justice was created through the Council’s acceptance of The Hague Programme, European security architecture has gradually developed through everyday Schengen cooperation, strengthening previous agreements enshrined in legal acts such as the Amsterdam Treaty and political guidelines from Tampere, Laeken and Seville as well as the Thessaloniki Council conclusions. Frontex’s role within this context is to reinforce and streamline cooperation between Europe’s border-control players.”⁶⁹

EU:s gräns uttolkas som avgörande för att området av Frihet, Säkerhet och Rättvisa ska hållas intakt, efter vilket insatser och lagstiftning formos. Därför förekommer Frihet, Integritet, Rättvisa och Gemenskap frekvent i talet om Gränspolitiken, och har uppenbara konnotationer till Frontex position som ett gränsförvaltande organ. Det är av betydelse att ställa sig kritisk till förekomsten av uppräknade konnotationer kontextuellt, genom att fråga sig vilket värde man tillskriver begreppen och till vilka talet riktas. Frontex publikationer riktar sig till EU-medborgare, varefter en konnotation som “Frihet” är formad utefter EU:s tolkning. Förekomsten av konnotationerna i talet om gränsförvaltningen medför en ändrad eller annorlunda uppfattning om gränspolitiken, varefter analysens tredje fält (se ovan) statuerar uppkomsten av nya begrepp som en följd av dessa. I mitt material urskiljer jag att Frontex talar i termer av Säkerhet, Samverkan och Kontroll i relation till de konnotationer av gränspolitiken som gjorts gällande. Vill säga, för att gränspolitiska målsättningar ska kunna uppnås krävs t.ex. Samverkan på supranationell nivå.

“En effektiv förvaltning av de yttre gränserna kräver samverkan på nationell, europeisk och internationell nivå. Frontex syftar till att vara den centrala aktören för främjandet av harmonisering av doktriner, behov, operativa och administrativa förfaranden samt tekniska lösningar som stöder en effektiv förvaltning av EU:s yttre gränser”⁷⁰.

Summerat kan vi hittills konstatera att gränspolitiken är nära förknippad med (eller om man så vill, en förutsättning för) Frihet, Säkerhet och Rättvisa, vilka utgör konnotationer som fyller det ursprungliga begreppet “gränspolitiken” med innehåll. Säkerhet, Samverkan och Kontroll är vidare nya begrepp som är återkommande i Frontex årsrapporter, de är tolkas ut som nödvändiga för att

⁶⁸ Hansen; 2008, s 180-85

⁶⁹ Frontex, (http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/)

⁷⁰ Frontex Allmänna Rapport 2009, s. 3

tidigare nämnda konnotationer ska komma till stånd. Det tredje fältet innehåller således den begreppsliga apparat som är produkten av synen på gränspolitiken. Analysschemats fjärde fält exemplifierar den ändrade vokabulär som bygger på den sammantagna analysen av de tre föregående fälten, här vill jag föra in talet om en ny (diskursiv) förståelse av gränspolitiken. Det fjärde fältet är en tematisering där Frontex identitet förmedlas i termer av Kompetens, Effektivitet och Ömsesidighet. Talet i de tidigare tre fälten, från gränspolitik, till frihet och vidare kontroll har således stegvis banat väg för en retorik där Frontex konstruerar och motiverar sin identitet som nödvändig i förhållande till aktuella föreställningar om gränspolitiken och dithörande målsättningar. Frontex identitet är produkten av relationell makt i gränspolitiken, där EU, dess medlemsstater och internationella organisationer konkurrerar om att nå hegemoni. Maktens mekanismer utgår, med referens till Foucault, från disciplinära och suveräna ideal⁷¹, och får här legitimitet via EU-medborgare. Mentaliteten hos de styrande skapas i förhållande till, och är beroende av, mentaliteten hos de styrda, varför Frontex identitet bygger på en vedertagen syn där gränspolitiken ska förstärkas, samordnas, effektiviseras med mera. Min tolkning är att Identitet på något sätt inte kan särskrivs från maktförhållanden, varpå kärnan i Frontex identitet baseras på vilka "sanningar" som är vedertagna inom EU.

Då dagens gränspolitiska retorik är lika prioriterad som hård skapar Frontex sin identitet genom att positionera sig i, och förstärka, den diskurs där gränspolitiken målas upp som komplex, svårhanterlig och viktig för EU:s ambitioner. Varken på Frontex eller andra EU-organs hemsidor presenteras de faktiska villkor som många av dagens flyktingar tvingas utstå. Detta i sig ser jag som ett tecken på att illegala invandrare, eller andra individer som ämnar söka asyl i EU, har mycket begränsade demokratiska rättigheter. Politiken behöver därmed inte utformas efter icke-europeér och deras föreställningar gällande Frihet, Säkerhet och Rättvisa, som med stor sannolikhet har en innebörd som är väsentligt skild från EU-institutionernas.

Frontex förmedlar alltså till lika stor del också sin identitet genom vad man inte talar om, exempelvis genom att inte lyfta fram villkoren för många asylsökande, där bland nekande av sjukvård, personligt våld och mer därtill⁷². Jag upplever att den officiella negligeringen asylsökandes faktiska livssituation är en förutsättning för att kunna tematisera den egna identiteten

⁷¹ Se teori s.15, Foucault

⁷² Läkare utan Gränser, (http://www.lakareutangranser.se/Global/documents/Rapporter/Rapporter%202009/MSF_Migration_Day_All.pdf)

som “effektiv, kompetent och ömsesidig”. Skulle man presentera den situation som asylsökande ofta lever i skulle potentiellt opinionen för fortsatt förstärkta gränser svänga, varefter Frontex syfte (mer eller mindre) skulle utarmas. Frontex förmedlar därför det gränspolitiska området som mycket komplext men rationellt, varefter den egna organisationen är lösningen på problematiken i egenskap av kunskap, proffesionalism och kompetens. Genom att dessutom tillämpa ett instrumentellt språkbruk i gränspolitiken framstår deportationer, uppfångande av flyktingar och andra metoder som logiska. I årsrapporterna förekommer i enlighet med citatet nedan aldrig något skriftligt om illegala migranters situation, endast behovet av att bekämpa den illegala migrationen. Enligt ett av Frontex projekt (Indalo 2007) beskrivs målen som följande;

“..att samordna medlemsstaternas operativa samarbete kring förvaltningen av de yttre gränserna genom att organisera gemensam patrullering med resurser som ställts till förfogande av medlemsstaterna inom förhandsbestämda områden för att bekämpa illegal invandring över EU:s yttre sjögränser från nordafrikanska länder via Spanien.”⁷³

Jag vill avsluta med att summera min tolkning av Frontex identitet som bestående av två av varandra beroende delar, dels det ideologiska syftet som produceras via EU:och dels det jag definierar som positioneringen i en “kompetensdiskurs”. Med hänvisning till det presenterade analys-schemat menar jag att Frontex erhåller sin legitimitet genom att presentera sig som ett kompetent och viktigt organ för EU:s gränspolitik, varför identiteten förmedlas pragmatiskt som en direkt nödvändighet för att få till stånd en stabil förvaltning av EU:s yttre gränser.

5.2 Frontex och Risk

Att Frontex arbete är underlättelsebaserat och till stor del syftar till att skapa säkerhet förutsätter att det föreligger ett riskperspektiv. Jag vill hävda att teorin om risk i hög grad påverkar Frontex verksamhet i förebyggande syfte för att skapa säkerhet och trygghet. I den senaste årsrapporten nämns tidigt “beredskap” som ett av målen med Frontex arbete, definierat enligt följande:

“Frontex mål är att spela en nyckelroll i genomförandet av EU:s integrerade gränsförvaltning, särskilt inom området gränskontrollåtgärder, och inleda gemensamma insatser och samordna regelbundna operativa gränssäkerhetsåtgärder på EU-nivå med högsta effektivitet, samt att ha beredskap att effektivt stödja medlemsstaterna i hanteringen av nödsituationer och även i exceptionella fall garantera säkerheten vid EU:s yttre gränser”⁷⁴.

⁷³ Frontex Allmänna Rapport 2007, s. 21

⁷⁴ Frontex Allmänna Rapport 2009, s. 3

Det framgår ovan att "effektivitet" är ett fortsatt återkommande begrepp ur säkerhetssynpunkt. Abstraktionsnivån på ovanstående utdrag är av störst intresse, jag ställer mig frågande till vad ett "exceptionellt fall" eller "nödsituation" innebär i Frontex arbete. Den uttalade beredskapen implicerar en åliggande "risk" för att sådana scenarion inträffar, därefter står inget mer att läsa om vad dessa skulle innebära. Jag vill vidare hävda att denna form av "riskberedskap" är något som i allt högre utsträckning präglar det politiska handlandet och förändrar samhällsklimatet, detta ser jag som ett typiskt exempel på vad Crawford definierar som "osäkra förhållanden"⁷⁵. I Frontex fall kan en risk potentiellt sett anta många former, egentligen allt som har en koppling till gränsförvaltning och kan betraktas som negativt för EU-området. Här vill jag nämna den paradox kring vilken följande diskussion ämnar redogöra; att risk är en social skapelse, subjektivt upplevd och därför präglad av en hög grad överklighet. I föregående diskussion om Frontex identitet belyste jag att ett uttalat uppdrag är att sätta stopp för den illegala invandringen, detta går att göra relativt oproblematiskt för att det finns ett starkt konsensus om att illegal invandring är just en risk. Att tolka ut risker och motarbeta dessa är en grundläggande del av att göra anspråk på att skapa säkerhet, och lyckas det ifrågasätts det sällan. Mycket av Frontex arbete grundar sig riskanalyser, nedan ett utdrag;

"Riskanalys står i centrum för Frontex verksamhet under 2008. Byrån bedömer hot, undersöker sårbara punkter och överväger konsekvenser. I detta arbete måste Frontex balansera och prioritera sina resurser gentemot risker och tillhandahålla produkter och tjänster för medlemsstaternas myndigheter."⁷⁶

De tjänster Frontex erbjuder baseras således i ett klimat där köparen (medlemsstater) känner en oro inför en viss utveckling, som Frontex har extra kompetens (se identitetsdiskussionen) att granska, bedöma och hantera. Det vore därmed förenklat att säga att Frontex skapar eller definierar risker på egen hand. Snarare förhåller det sig så att riskanalysen efterfrågas av politiker eller tjänstemän som upplever en risk, eller hotbild, varefter Frontex bidrar till att antingen förstärka eller reducera densamma genom sina bedömningar. Jag vill påstå att det är i det ökade talet om "säkerhet" och "kontroll" som embryot till Frontex skapas, varför Frontex förmedlar en bild av en komplett underåttelsebyrå, kapabel att göra kvalificerade riskbedömningar. Med en provokativ ansats, ställer jag mig frågande till huruvida riskbedömningar i allmänhet är tillförlitliga. Frontex har etablerats i ett samhällsklimat där kontroll påtalas som nödvändigt för europeisk säkerhet och är samtidigt i hög

⁷⁵ Crawford s. 4-8

⁷⁶ Frontex Allmänna Rapport 2008 s. 16

grad bidragande till att stärka en uppfattning om kontrollens definitiva nödvändighet⁷⁷. I ett samhälle som konkret arbetar med att stävja risker får begreppet en avgörande politisk och social betydelse. Den praktiska användningen av begreppet förutsätter en idé om att risker kan utkristalliseras och förhindras, varför tolkningen av olika formella- och informella informationsflöden blir ett fundament för att urskilja risker till förmån för säkerhet. Härvid vill jag dock betona att säkerhet inte skapas för att man identifierat en risk, utan först kan garanterats när man hanterat risken. Kanske kan man istället se det första steget som en form av kontroll som föranleder säkerhet, menandes, genom att uppnå kontroll över väsentliga informationsflöden kan man orientera arbetet mot de risker man upplever finnas.

“Under 2009 började lägescentralen förverkliga sina mål i form av lägesövervakning, medieövervakning, informationsutbyte och stöd vid hantering av kris- eller nödsituationer. I dag kan lägescentralen tillhandahålla operativt stöd sju dagar i veckan och lägesövervakning nästan i realtid. Målet för lägescentralen på medellång sikt är att tillhandahålla sina tjänster dygnet runt som främsta kommunikationslänk⁷⁸.”

Citatet styrker ytterligare Frontex uppfattning om att risker går att undvika, varför lägescentralen där bland annat riskanalyser genomförs lyfts genomgående i dokumenten som en prioriterad del av verksamheten. Lägescentralen insamlar angelägen information och skriver kontinuerliga lägesrapporter utifrån ett riskperspektiv. Utifrån dessa premisser får Frontex ett tolkningsföreträd⁷⁹ vad beträffar risker, som får en politisk innebörd vid diskussionen om hur de sedan ska behandlas. Kärnan i denna process, som förstås också är förknippat med identiteten, är tilliten till byråns kompetens på det riskanalytiska området.

I tidigare teoridel redogjorde jag kort för Adam Crawford som driver tesen att vi lever i för osäkra förhållanden för att kunna uttala oss om risker. Han poängterar att de osäkra villkoren leder till att vi, likt Frontex, tar beslut grundade på kompetens och inte klar fakta. I takt med att samhället blivit allt mer fragilt sedan terrorismens framfart 11/9 kan exempelvis en misstanke vara tillräcklig för att politiska åtgärder vidtas. Jag vill på intet sätt säga att risker skulle vara rent fiktiva eller att all underättelseverksamhet vore av ondo, däremot finner jag det nödvändigt att diskutera kring vad vi egentligen säger oss kunna veta.

⁷⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (<http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Svensk-sakerhet/Svensk-sakerhet-EU-och-varlden/>)

⁷⁸ Frontex Allmänna Rapport 2009, s. 17

⁷⁹ Se teoriavsnittet s. 17, tolkningsföreträd som “relations of definition” i förhållande till “relations of production”. Detta konstituerar på ett bra sätt hur tolkning och makt hänger ihop.

Utan hänsyn till riskbegreppets teoretiska karaktär går inte att förklara dess betydelse för Frontex organisation. Kanske kan man, lite provokativt säga, att Frontex har inrättats i osäkra förhållanden, ur vilka man genom en uttalat unik kompetens gör anspråk på att skilja ut riskerna.

“Med nätverket för riskanalys som en av sina källor sammanställde byrån i slutet av 2006 en heltäckande riskanalys för samtliga yttre gränser. Denna allmänna riskanalys kommer också att användas vid den årliga fördelningen av resurser från Fonden för de yttre gränserna”⁸⁰.

Redan 2006 lyftes riskanalysen fram som avgörande och har så fortsatt varit. Det är av många anledningar uppenbart att byrån har en stor tilltro till riskanalys, då sådana genomförts för samtliga yttre gränser. Ett viktigt mål är att hävda kontroll för att kunna bidra till säkerhet. Det intressanta i riskbegreppet är att det egentligen varken går att förkasta eller bevisa, det andra upplever som riskfyllt eller hotande går i praktiken inte att nonchalera, å andra sidan kan det samtidigt vara lika svårt att bevisa att något är direkt skadligt eller farligt. Just därför är risk något fiktivt, men väldigt slagkraftigt, som både enande och splittrande fenomen. I Frontex dokument tycks det finnas en stor tilltro till riskbedömning, fast en annan kanske skulle klassificera rådande förhållanden som direkt osäkra. Det ytterst komplexa vid talet om riskbegreppet är det praktiska ställningstagandet; hur man hanterar en identifierad risk och vad detta får för konsekvenser. Här vill jag se kontroll och risk i ett dialektiskt förhållande som ger politisk legitimitet, i det här fallet till Frontex via EU. Det Frontex ser som en risk kommer sannolikt att behandlas därefter, utan att någon demokratisk process föregått, vilket jag uppfattar som en oroväckande utveckling. Det är en del av en process där riskbegreppet förekommer alltmer frekvent, samtidigt som det politiseras och abstraheras, och slutligen blir en autonom kraft i sig. Det blir samtidigt en del av den kosmopolitiska utveckling Beck nämner, att samhällen kommer varandra närmre genom insikten i en gemensamt upplevd hotbild.

“This Tailored Risk Analysis (TRA) further elaborates the relationship between the economic crisis on one hand and illegal migration and border management in the EU on the other. The scope is limited to the impact of the economic downturn in Member States on illegal migration to the EU, both in terms of scale, stock, direction and composition of the flow. The impact of the economic crisis on illegal migration flows to the EU is understood broadly, both in direct terms, that is, less availability of work in the EU, and in indirect terms, that is, governments reacting by introducing new entry and/or foreign labour restrictions or enhancing border management.”⁸¹

⁸⁰ Gränsbyråns Årsrapport 2006, s. 16

⁸¹ The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU (Frontex 2009) s. 6

Ekonomin kan tolkas som samhällets bärare och är lika essentiell som svårbedömd, varpå politiker från olika håll kämpar om att få monopol på tolkningen gällande vilka åtgärder som är nödvändiga för att systemet ska fungera optimalt. Detta är ett ultimatum bevis på vad Beck kallar "relations of definition", att makten baseras på ett tolkningsföreträde, eller om man så vill, att makten baseras på vad andra uppfattar som "sanning". I ovanstående utdrag har Frontex ålagts uppdraget att analysera vilka effekter den ekonomiska krisen får för migrationen, i egenskap av specifik kompetens. I andra fall får ekonomer eller forskare, också dem med specifik kompetens, tolka ut vilka risker som föreligger och därmed vilka åtgärder som bör vidtas. Följden av komplexiteten i de kriser/problem/risker/hot vi upplever blir lätt en form av kunskapshierarki, där man litar till expertisens tolkning av rådande omständigheter. Detta tänkande är inspirerat av Foucault, gällande att makt- och kunskapsförhållanden skapar "sanning". Det går därför inte att bortse från de dominansförhållanden och institutionella villkor dagens "risker" grundar sig inom. Med referens till detta tolkar jag Frontex riskanalyser som ståendes i en hegemon position ur ett EU-perspektiv, vill säga, Frontex tolkning av lägesbilden vid gränserna görs gällande som en sanning. Som en konsekvens betraktas också de operativa insatserna som logiska utifrån den presenterade lägesbild majoriteten inom EU vedertagit.

Att förebygga risker behöver dock inte framställas som något märkligt, det gör vi på ett personligt plan och har sedan det moderna samhällets framväxt alltid gjort. Det väsentliga i dagens utveckling är att riskerna, i enlighet med Crawfords teori, skapas i osäkra förhållanden. Att risker därför godtyckligt kan definieras genom informationsflöden endast ett fåtal personer kan tillgå blir problematiskt i en senare fas. Det post-moderna samhällets besatthet av att ha kontroll över risker leder till en tilltro till att dessa kan motverkas, vilket har skapat ett politiskt klimat där stater och myndigheter kan intervensera förebyggande i ett tidigare stadium. Detta är en följd av en syn på riskbegreppet som rationellt, vilket under vissa omständigheter kanske kan vara tveksamt.

För att återkoppla detta till Frontex, så vill jag betona att Frontex funktion är en produkt av det post-moderna samhällets tilltro till bedömningen av risk i kombination med strävandet efter säkerhet. Först när riskläget är analyserat (kontroll) och när brister har åtgärdats kan säkerhet garanteras, vilket i sig blivit ett stort politiskt mandat. Frontex riskanalyser vid de yttre gränserna är en följd av EU:s politiska mandat, det Frontex vidare tolkar ut som risker blir föremål för praktiska handlingar och påverkar deportation, säkerhetsberedskap, utformningen av samarbetsavtal med tredjeländer med mera. Enligt Frontex dokument upplever jag dessutom att information man inte är bekant med

och kan systematisera också i sig blir en risk. Vill säga, det är riskfyllt att inte ha full kontroll, då det implicerar att säkerhet inte kan garanteras. Frontex grundar sig därmed på att upprätta en effektiv kontroll som ett riskhanterande organ vid de yttre gränserna för att garantera EU:s säkerhetspolitiska visioner, som i sig har tolkats ut som en förutsättning för att nå inrikespolitiska målsättningar. Efter att ha studerat Frontex relation till riskbegreppet ser jag följande samband:

	Samma		Mening		Ändrad
Samma	<i>1. Osäkerhet</i>				<i>2. Analys, Bedömning</i>
Begrepp			Riskmentalitet		
Ändrad	<i>3. Risk, Hotbild</i>				<i>4. Intervention, Reglering</i>

Med referens till analyschemat upplever jag att ett förmedlas av osäkerhet förmedlas och Frontex uppgift är att motverka detta. Därför bevakas de osäkra förhållandena regelbundet på efterfrågan av medlemsstater, varpå Frontex förmåga att förmedla trovärdiga lägesbilder genom analys och bedömning blir direkta konnotationer till “osäkerheten”. Efter att riskanalys (bedömning) av lägesbilden gjorts är det möjligt att tala om en mer preciserad risk eller bredare hotbild. Det som således sker är att förhållanden om vilka man varit ovetande eller oförstående till, efter bedömningen då begripliggörs, varpå man i det tredje fältet kan tala om en ändrad innebörd av det “osäkerhet”, som nu placerats i ett socialt sammanhang. Definitionen av risk ur osäkra förhållanden är en social process byggd på tolkning av selekterad information. Baserat på rådande föreställningar vad gäller kontroll och säkerhetsfrågor konstrueras risker i förhållande till vad man värnar, varför risker egentligen aldrig bör talas om i generella termer. Fältets fjärde ruta är, i likhet med tidigare analyschema, uttrycket för en ny diskurs inom området. I det här fallet tolkar jag diskursen som baserad på en stärkt tilltro till “risk” och “hot” som begrepp, varför reglering och intervention på ett tidigt stadium i högre grad sanktioneras. Denna nya diskurs är grundläggande för Frontex arbete, då alla insatser sker som motåtgärder för att reducera risker till förmån för att skapa säkerhet. Detta styrks med önskvärd tydlighet i två av Frontex målsättningar nedan, jag låter dessa avsluta analysen

som, delvis förklarande och, delvis, tankvärda utdrag vad beträffar riskmentalitetens betydelse för Frontex organisation.

“Frontex mål är att samla in lägesbilder grundade på underrättelseverksamhet och genom att analysera situationen för bedömning av förändringar, risker och hot med eventuella effekter för säkerheten vid EU:s yttre gränser. Byrån ska dessutom följa utvecklingen av teknik och lösningar för att stärka gränssäkerheten. Syftet med detta är att utveckla initiativ, genomföra operativ verksamhet och tillhandahålla tekniskt stöd på EUnivå för att främja legitim gränsöverskridande handel.”⁸²

“Kontaktpunkter; Stöd till inrättandet av regionala och lokala plattformar för samordning; Pulsar (gruppering och rationalisering av de operativa insatserna vid luftgränserna); tillämpning av flexibla lösningar grundade på riskanalys som effektivt tar itu med den olagliga migrationen.”⁸³

5.3 Avslutande diskussion

Den sammanfattande bilden jag fått av Frontex är den av ett organ inrättat för att reducera och behandla risker, vars identitet dels är ideologiskt betingad via EU:s gränspolitiska syften och dels självproducerad i en kompetensdiskurs som legitimerar verksamheten. I min analys har jag utgått från “gränsförvaltning” och “risk” som centrala begrepp i gränspolitiken, varför jag anser att Frontex användning av nämnda begrepp på bästa sätt förklarar synen på risk och den egna verksamheten. Genom att analysera materialet har jag fått en bild av Frontex som ett säkerhetsorienterat och kompetent organ, drivet av ideologin bakom EU-ländernas syn på migrationspolitiken. Inrättandet av Frontex är förstås också en markör på EU:s utveckling, där medlemsstarna i större utsträckning samarbetar i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Av den anledningen har jag försökt vara noggrann med att betona att Frontex måste förstås i relation till EU, som en följd av rådande migrationspolitiska utveckling, vilken jag redogjorde för i uppsatsens inledande del. Vid sidan av den fakta jag lyfte fram presenterade jag även min uppfattning om rådande migrationspolitik som problematisk och diffus, tillika inhuman och hård, vilket är en tråd jag vill spinna vidare på här i uppsatsens sista fas.

I både bakgrunden och teorin tog jag upp det Ellerman kallar “deserving groups” och jag tolkar vidare EU:s migrationspolitik som relaterad till detta. Vill säga, hur social- och asylpolitik utformas avgörs i politiska och byråkratiska processer med referens till vilka som bör regleras socialt. Denna uppfattning exemplifierar hur Frontex, efter EU:s diktat, agerar i gränsförvaltningen och framställer

⁸² Frontex Allmänna Rapport 2006, s. 8

⁸³ Frontex Allmänna Rapport 2009, s. 15

sin kompetens i förhållande till de målsättningar som ges. Då migrationspolitiken konstant omtalas som en börda leder det till att Frontex uppdrag blir att lätta denna börda från EU:s axlar.

Gränspolitiken behandlas vidare med ett instrumentellt språkbruk i form av siffror, statistik och noga beskrivna åtgärder och övervakningssystem som ska stärka kontrollen i frågorna. Vad gäller asyl talas det i termer av effektivitet genom processen och kontroll av asylsökande. Detta sätt att framställa gränsförvaltningen har annamats av Frontex, vilket gör att migrationspolitiken beskrivs ur ett eurocentriskt säkerhetsperspektiv och bidrar till att negligera det faktum att varje asylärende berör enskilda individer. Frontex undviker att tala om asylsökande som människor i nöd och förstärker istället bilden av stora migrationsflöden som ett hot vilket underlättar en enkel och aningen populistisk framställning av en fråga som egentligen är oerhört komplex. Jag vill mena att kärnan i resonemanget är den stora paradoxen kring den begreppsapparat som används, att strävan mot Frihet, Säkerhet och Rättvisa får vitt skild betydelse sett ur olika perspektiv.

Detta problematiseras inte i Frontex dokument, varpå det inte framstår som en schism att neka människor asyl i EU parallellt med att EU-medborgare tillgår fri rörlighet. Pondera att dagens diskurs istället spegelvänds; att gränsförvaltningen inom EU skulle bygga på grundläggande liberala idéer om alla individers lika värde och okränkbarhet, skulle lika mycket vikt då fästas vid ideologisk produktion och praktiska resurser för att bevaka gränserna?

Detta är förstås en fråga som inte kan besvaras, däremot tycks det som att friheten alltid måste föregås av kontroll. Med referens till "deserving groups" kan man tolka att den politiska regleringen av vissa individer eller grupper villkorar friheten för andra. I Frontex arbete vid gränserna stoppas/kontrolleras/infångas asylsökande och registreras till förmån för att EU-medborgare ska kunna känna sig trygga. Sannolikt är också antalet asylansökningar som inte beviljas en följd av en syn på att man inte har råd/möjlighet/vilja att släppa in fler människor i EU. Det område område av Frihet, Säkerhet och Rättvisa som EU ska vara är därmed villkorat genom den yttre gränsen. Av den anledningen blir organ som Frontex centrala för att effektivisera den kontroll som krävs för att upprätthålla fri rörelse inom EU, denna bekostas av en hård för politik mot utomstående, ofta marginaliserade, individer.

På ett mer övergripande plan kastar min uppsats ett litet, om än svagt, ljus på gränspolitisk problematik i stort. Gränsdragningen innebär i grunden att man stänger/avgränsar EU för att skapa ett fritt och säkert Europa, vilket implicit innebär att Friheten som påtalas står under hot. Denna

politik grundar sig i rådande maktförhållanden, som dikterar villkoren för vad Frihet innebär och hur man får till stånd ett säkert samhälle. Detta kan även ses i ett bredare perspektiv, där politiska uppfattningar även i andra sammanhang utgår från (diskursiva) föreställningar kring vad och vilka som ska regleras. En långdragen parallell av denna problematik är att den (post-) moderna statens skapande av frihet medför sociala och ekonomiska omkostnader för regleringen (kontrollen) av “deserving groups”, vill säga, de som inte faller inom den rådande samhällsdiskursens ramar. Jag vill hävda att asyl- och gränspolitik är ett exempel på denna typ av reglering på makro-nivå, där man i praktiker med grund i politisk ideologi manifesterar vilka individer (t.ex. illegala invandrare) som måste regleras/kontrolleras politiskt.

Vad beträffar Frontex arbetar man villkorslöst utifrån EU:s neo-liberala agenda och det ser jag som problematiskt då byrån inte har någon demokratisk anknytning. Jag anser vidare att kontroll till stor del krävs för att upprätthålla ett civiliserat/modernt samhälle, däremot tycker jag att det är att kompromissa med demokratiska principer att förlägga makt till underrättelseverksamhet med hänvisning till risk. Således upplever jag att en kritisk inställning till ett organ som Frontex ges kompetens att samordna gränspolitiken är befogad och nyttig. Efter att ha analyserat mitt material anser jag att den stora problematiken är att man talar om “en” frihet vilket ger falska förhoppningar om en total rättvisa, i enlighet med tidigare resonemang är friheten alltid villkorad. Frontex funktion är att säkra och praktisera EU:s syn på frihet, inte som garant för asylsökandes integritet eller frihet.

Jag upplever vidare att mycket av Frontex arbete legitimeras och drivs på i närvaron av en “riskmentalitet” som föder en ängslan för det okända. Vår kollektiva oro skänker legitimitet till Frontex som, i egenskap av kompetens och expertis, väntas hantera de risker som potentiellt föreligger. Jag ser Frontex som ett exempel i en långtgående trend där vi ger mer makt åt övervakande organ i syfte att garantera vår egen frihet, säkerhet och integritet. Det dubbeltydiga förhållandet mellan Frihet och Kontroll tolkar jag som en balansgång i Frontex verksamhet, och likväl, en stor samtida politisk utmaning. Detta förhållande ser jag vidare som ett mycket intressant föremål för vidare studier i andra sammanhang än det gränspolitiska.

6. Sammanfattning

Denna uppsats är en studie av Frontex roll i EU:s gränspolitik ur ett *diskursteoretiskt* perspektiv. I uppsatsens tidiga skede insåg jag att Frontex position som gränsförvaltare inte kan särskiljas från EU:s politiska ambitioner, varför EU:s migrationspolitiska utveckling, ett avsnitt om illegal invandring och “kontroll av migration” har inkluderats i det sammanslagna avsnittet bakgrund/ tidigare forskning. Efter detta avsnitt har jag redogjort för mina teoretiska utgångspunkter, bestående av Ulrich Becks tankar om *Risksamhället* samt Foucaults begrepp *Governmentalitet*. I teorin har jag även skrivit ett kortare resonemang kring identitet, här valde jag att avgränsa mig med hänsyn till begreppets filosofiska omfattning och komplexitet.

Efter teorin följer metodkapitlet, som är en förklaring till vad *diskursanalys* innebär och hur jag använt mig av densamma. Då jag studerat mitt material med hjälp av *integrerad diskursanalys* ansåg jag det nödvändigt att börja med att presentera teorin, då detta angreppssätt innebär att teorin och metoden är integrerade i varandra. Analysen av Frontex kommer efter metoddelen, här har jag analyserat mina frågeställningar diskursanalytiskt mot bakgrund av teorin. I föregående metodkapitel presenterades även ett analyschema i syfte att tydliggöra den diskursiva förståelsen av det material som undersökts. I analysen har jag utgått från följande frågeställningar:

- Vilken identitet förmedlar Frontex?
- I vilken kontext förekommer *risk* i Frontex verksamhet?

Efter att ha undersökt mina frågeställningar genom diskursanalys har jag fått en bild av Frontex som ett kompetent, effektivt och nödvändigt organ vars arbete till stor del är ideologiskt relaterat till EU:s gränspolitiska ambitioner. Det material jag använt mig av ger uttryck för Frontex som en nödvändig aktör för ett effektivt hanterande av EU:s migrationspolitik. Vad beträffar den andra frågeställningen har jag tolkat mycket av Frontex arbete som baserat på att upptäcka och motverka risker. I det material jag tagit del av framgår att arbetet är kompetensbaserat och underrättelsestyrt, i syfte att stärka säkerhetsarbetet vid gränserna. Min sammantagna bild av Frontex som jag presenterar i analysen är den av ett organ i syfte att stärka EU:s yttre gränser, genom teorin att det finns risker Frontex själva är kompetenta att identifiera. I uppsatsens avslutande diskussion för jag ett bredare resonemang kring Frontex som organisation och dess funktion i gränspolitiken.

7. Källförteckning

7.1 Litteratur

Bale, Tim (2008) *European Politics - A comparative introduction*, Palgrave Macmillan

Beck, Ulrich (2007) *World at Risk*, Polity Press

Crawford, Adam (2010) "Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty" från konferensen "Governing security under rule of law". Rotterdam (23/4/2010)

Ellerman, Antje (2009) *States against Migrants - Deportation in Germany and the United States* Cambridge University Press

Esaiasson m.fl. (2004) *Metodpraktikan*, Norstedts Juridik

Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* - Colin Gordon ed. New York

Goodwin-Will, Guy & Glass, Arthur, redigerad av Jane McAdam (2008) *Forced Migration, Human Rights and Security*, Hart Publishing

Hansen, Peo (2000) *Europeans only? Essays on Identity politics and the European Union*, Umeå Universitet

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

Hellström, Anders (2006) *Bringing Europe down to Earth*, Statsvetenskapliga Institutionen vid Lunds Universitet

Hettne, Björn (2005), *Från Pax Romana till Pax Americana*, Santérus

McNay, Lois (1996) *Foucault - A critical introduction*, Polity Press

Sahlin, Ingrid redigerad av Katarna Sjöberg (1999) *Diskursanalys som sociologisk metod??* Studentlitteratur

Walters, William & Henrik Haahr, Jens (2005) *Governing Europe - Discourse, Governmentality & European integration*, Taylor & Francis Books

Winther Jorgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur

7.2 Elektroniska källor

Dagens Nyheter, *EU ska enas om hårdare gränsskydd* (publicerad 2008)

<http://www.dn.se/nyheter/politik/eu-ska-enas-om-hardare-gransskydd-1.692511> (hämtad 22/12/2010)⁸⁴

EU:s Webbportal, *Att stå upp för rättigheter, försvara intressen* (22/12/2010)

http://europa.eu/pol/justice/index_sv.htm (27/12/2010)

EU-kommissionen, *Europaparlamentets och Rådets direktiv om miniminormer för*

medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd [KOM 554 slutlig] (21/10/2009)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:SV:PDF>

(09/11/2010)

EU-kommissionen, *Haagprogrammet: 10 prioriteringar för de kommande fem åren* (05/11/2005)

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_sv.htm (05/11/2010)

EU-upplysningen, *Asylpolitik inom EU* (16/12/2010)

<http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Asyl-och-invandring/Asylpolitik-inom-EU/>

(05/11/2010)

Eurostat November, *Asylum Statistics* (2010)

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics (23/10/2010)

EU:s Webbportal, *Europas byråer*, (inget datum angivet)

http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_sv.htm (03/11/2010)

Frontex, *Origin of Frontex* (2006)

http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (03/11/2010)

Frontex, *Vad är Frontex?* (2006)

<http://www.frontex.europa.eu/> (29/10/2010)

Frontex, *More about Frontex* (2006)

http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/ (29/10/2010)

Jureka, *Asylpolitik inom EU* (03/04/2006)

<http://jureka.net/Jureka/jurisprudence.asp?Id=999> (19/11/2010)

Justitiedepartementet, *Stockholmsprogrammet* (05/02/2009)

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/11627/a/119953> (22/11/2010)

⁸⁴ Detta sätt att skriva, hämtat och publicerat, är generellt för samtliga otryckta källor

Larkin, Michael, De Montfort University Leicester, *What is social constructionism?* (inget datum angivet)

http://www.psy.dmu.ac.uk/michael/soc_con_disc.htm (6/12/2010)

Läkare utan Gränser, *EU:s humanitära kris* (18/12/2009)

http://www.lakareutangranter.se/Global/documents/Rapporter/Rapporter%202009/MSF_Migration_Day_All.pdf (29/12/2010)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Svensk säkerhet, EU och Världen* (17/08/2010)

<http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Svensk-sakerhet/Svensk-sakerhet-EU-och-varlden/> (3/1/2011)

Nationalencyklopedin, *Definition av identitet*, (21/12/2010)

(<http://www.ne.se/lang/identitet/209858>) (9/12/2010)

Tillväxtverket, *Lissabonstrategin* (2009/05/05)

<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/programfortillvaxt/cipeusprogramforkonkurrenskraftochinnovation/eusnaringspolitik/lissabonstrategin.4.3c4088c81204cca906180006272.html> (26/10/2010)

The UN Refugee Agency (UNCHR), *How is the term refugee missused?* (inget årtal angivet)

http://unhcr.org.au/unhcr/index.php?option=com_content&view=article&id=133%3Adefinitions-4&catid=38%3Aabout-refugees&Itemid=1 (28/10/2010)

Tvärsnitt, via Vetenskapliga Rådet, *Risksamhällets ofrånkomliga otydlighet*, (01/10/2007)

<http://www.vr.se/huvudmeny/tvarsnittnr42006/kronikarisksamhalletsofrankomligaotydlighet.4.28a3695010f65c9aeac80002270.html> (18/12/2010)

7.3 Frontex dokument⁸⁵

Gränsförvaltningsbyråns Allmänna Rapport (2005)

Gränsförvaltningsbyråns Årsrapport (2006)

Frontex Allmän Rapport (2007)

Frontex Allmän Rapport (2008)

Frontex Allmän Rapport (2009)

The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU (2009)

⁸⁵ Samtliga dokument är hämtade från Frontex hemsida, http://www.frontex.europa.eu/annual_report