



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga Institutionen

Från diskurs till praktik? En studie om  
säkerhetsiseringen av irreguljär migration  
och dess konsekvenser

Kandidatuppsats i  
Statsvetenskap  
HT 2013  
Anna Svensén Burgman  
Handledare: Lisbeth Aggestam  
Antal ord: 11967

## **Abstract**

This thesis discusses the theory of securitization in relation to the issue of irregular migration, from EU level to national level. By using discourse analysis, the purpose is to explore whether the discourse leads to practice when it comes to national implementation of EU debates on return policy. The material used in this work consists of policy documents regarding the Return Directive from the European Commission as well as the Reva Project in Swedish migration policy. The main objective of the Reva Project is to make the process of returning irregular immigrants more effective and it has been strongly criticized, both by media and public opinion. The conclusion of this case study is that even if the security rhetoric may appear stronger on the EU level, the main elements of the security discourse are still portrayed in the implementation on the national level. Based on this analysis we can make the presumption that discourse develops into practice in the case of return policy in the EU-member state relation.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1 INTRODUKTION</b>	<b>3</b>
1.1 VETENSKAPLIGT PROBLEM	3
1.2 AVGRÄNSNING	4
1.3 DISPOSITION	5
<b>2 TEORETISK UTGÅNGSPUNKT</b>	<b>5</b>
2.1 SÄKERHETISERINGS-TEORIN	5
2.2 THE PRACTICE TURN	7
<b>3 TIDIGARE FORSKNING</b>	<b>8</b>
3.1 SÄKERHETISERING AV MIGRATION	8
3.2 ÅTERVÄNDANDEDIREKTIVET	10
3.3 PROJEKT REVA	11
<b>4 METOD</b>	<b>11</b>
4.1 DISKURSANALYS SOM METOD	11
4.2 ANALYSREDSKAP	12
4.3 VALIDITET OCH RELIABILITET	15
4.4 KRITERIER FÖR SLUTSATSDRAGNING	16
<b>5 MATERIAL</b>	<b>17</b>
5.1 EMPIRISKT MATERIAL	17
<b>6 ANALYS</b>	<b>18</b>
6.1 AGENDA-SETTING: EU-NIVÅ	19
6.2 BESLUTFATTANDE: NATIONELL NIVÅ	22
6.3 IMPLEMENTERING: NATIONELL NIVÅ	25
<b>8 SLUTSATSER</b>	<b>26</b>
<b>9 KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>29</b>
9.1 LITTERATUR	29
9.2 OFFICIELLA DOKUMENT/ELEKTRONISKA KÄLLOR	30

# 1 Introduktion

## 1.1 Vetenskapligt problem

”Kampen mot illegal migration” står högt på EU:s politiska dagordning. Som en del av detta presenteras irreguljära migranter som ett säkerhetsproblem och återvändande som en nödvändig metod. Men vad innebär det i praktiken?

Diskursen om migration som ett säkerhetsproblem har enligt forskare vuxit sig allt starkare inom EU sedan 1990-talet (Abiri 2000; Huysmans 2000; Hansen 2008). Införandet av den inre marknaden med fri rörlighet har bidragit till stärkta kontroller av EU:s yttre gränser och en säkerhetsisering av migration. Genom att porträttera migration som ett hot förflyttas frågan från den politiska nivån till säkerhetsagendan. I fokus för säkerhetsretoriken hamnar ofta den irreguljära migrationen dess problembeskrivningar har fått kriminella förtecken (Huysmans 2000; Hansen 2008).

Till följd av den europeiska harmoniseringen av asyl- och migrationsområdet har även Sveriges politik blivit allt mer restriktiv och återsändandet av irreguljära migranter har fått en central plats inom såväl EU som hos dess medlemsstater (Abiri 2000; Boswell & Geddes 2011). För att uppnå målen om en effektiviserad återvändandepolitik startades år 2009 projekt Reva på uppdrag av den svenska regeringen. Projektet involverar Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården och syftar till att effektivisera arbetet med att få personer som självmant inte reser ut att lämna landet efter att ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats (Migrationsverket 2013).

Projektet skapade uppståndelse i media och har ifrågasatts av såväl politiker som allmänheten. Samtidigt har Sverige ofta presenterats som ett exempel på en medlemsstat som för en relativt liberal migrationspolitik och har på senare tid även stärkt sociala rättigheter för irreguljära migranter (Andersson & Nilsson 2011:168,170). Denna motsägelsefulla utveckling stärker vikten av att undersöka projekt Reva och Sverige som fall. Min huvudsakliga frågeställning blir därför följande:

*Visar sig diskursen om säkerhetsiseringen av irreguljär migration på EU-nivå även i praktiken på nationell nivå i det konkreta fallet Reva?*

Tidigare forskning har främst behandlat teorin om säkerhetsisering diskursivt. Få studier undersöker dock empiriskt huruvida diskursen om säkerhetsisering av migration sker i praktiken. Inom forskningen pågår en diskussion om att åter inkludera praktik i samhällsvetenskapliga analyser. ”The Practice Turn” betonar värdet av att bredda diskursanalyser till att även se till dess påverkan på praktik (Adler & Pouliot 2011; Neumann 2002).

Mitt syfte med den här studien är således att undersöka om EU:s diskurs om säkerhetsiseringen av irreguljär migration utmynnar i praktiken på nationell nivå. Genom att undersöka ett konkret fall, implementeringen av projekt Reva, kan diskursens spår och element studeras för att se om den överförs till praktik. För att utforska ledet från diskurs till praktik kommer studien att struktureras utifrån

policyprocessens tre faser – agenda-setting, beslutsfattande och implementering. Den första faser representerar EU-nivån medan de två senare den nationella nivån där implementeringen blir utfallet av policyn.

Undersökningen kan förhoppningsvis bidra till bättre kunskap om teorin om säkerhetsisering och hur den konstituerar irreguljär migration som ett säkerhetshot. Den skulle även ge en större insikt om, och i så fall hur, diskursen utmynnar i praktiken och vad den får för betydelse för den faktiska politiken. Vidare kan studien bidra till en djupare förståelse för den nationella migrationspolitikens samband med den europeiska. I detta fall tillförlitar vi oss på en ökad kunskap om den svenska migrationspolitiken och de faktorer som har lett fram till projekt Reva, med förhoppning om att även förstå de policyförändringar som sker inom andra medlemsstater.

## **1.2 Avgränsning**

För att avgränsa studien har jag således valt att strukturera den enligt policyprocessens tre faser - agenda-setting, beslutsfattande och implementering. Detta eftersom själva syftet är att undersöka diskursens konsekvenser i praktiken från EU-nivå till nationell nivå. På den nationella nivån kommer Sveriges implementering av projekt Reva att utgöra analysobjekt.

Reva är ett intressant fall då det är ett så pass nytt och aktuellt projekt som ännu inte har forskats om i förhållande till teorin om säkerhetsisering. Det har betraktats som ett omstritt projekt och det faktum att polisen och kriminalvården ingår i projektet tillsammans med migrationsverket är en bidragande faktor till varför det är intressant att undersöka genom säkerhetsiserings-teorin. Fallet ger även tillgång till primärmaterial samt har en direkt koppling till EU då projektet bland annat medfinansieras av Europeiska återvändandefonden (Migrationsverket 2012a).

En fallstudie tillför undersökningen djup och möjlighet till en mer detaljerad kvalitativ analys. Givetvis hade det varit intressant att även inkludera implementeringsfall från andra medlemsstater i undersökningen och genom en komparativ studie undersöka huruvida EU:s diskurs visar i sig i de olika konkreta fallen och om de skiljer sig åt. Dock kan tillgång till material vara mer svårtillgängligt och datainsamlingen innefatta ett resurskrävande arbete som istället bör disponeras på själva analysen då diskursanalys innebär en noggrann inläsning av materialet. Vid fråga om generalisering kan det poängteras att en stor del av den nationella asyl- och migrationspolitiken sker inom ramarna för EU-samarbetet (Regeringskansliet 2013). Tidigare forskning inom ämnet menar dessutom att säkerhetsiseringen av migration sker inom hela Europa och inte är någon nationell företeelse (Huysmans 2000). Fokus kommer därför att vara jämförelsen diskurs-praktik-dimensionen mellan EU och medlemsstat i fallet Sverige med förhoppningar om att kunna generalisera fallstudien till andra EU-länder grundat på detta antagande.

Diskursen kommer att avgränsas till att främst innefatta återvändandepolitiken och irreguljär migration. I avsnittet med tidigare forskning kommer ingen strikt åtskillnad att göras då flera forskare undersöker säkerhetsisering av migration med ett bredare angreppssätt. Dock har irreguljär migration betonats inom forskningen som den aspekt av migration som vanligast konstrueras som ett hot. Samtidigt ifrågasätts detta säkerhetsperspektiv lika ofta och väsentligt är också hur frågan bör hanteras – med

repressiva metoder eller sociala rättigheter? (Svantesson 2013:19). Irreguljär migration är en omstridd fråga samt central i säkerhetsdiskursen och jag har således valt att undersöka just den aspekten av migration.

Irreguljär status tolkas olika hos medlemsstaterna och en gemensam definition på EU-nivå saknas (Baldaccini 2009b:116). Irreguljär migration är således ett komplext begrepp och kan innebära olika typer av uppehållstatus eller inträde. Exempelvis kan det röra sig om ett lagligt inträde på ett tidsbegränsat visum som sedan gått ut medan migranten stannar kvar (*overstayed*) (Boswell & Geddes 2011:125, 128). Valet av terminologi kan dock få konsekvenser. Det som inom forskning benämns som reguljär respektive irreguljär migration har i flera fall i det empiriska materialet från såväl EU-nivå som nationell nivå benämnts som legal/illegal migration. Begreppet är vedertaget och refererar till personer som bryter mot immigrationslagar men medför ofta nedsättande bibetydelser (Boswell & Geddes 2011:128). Jag återkommer till problematiseringen av irreguljär/illegal migration längre fram i texten under *Tidigare forskning*.

### **1.3 Disposition**

Uppsatsen är indelad i fem olika delar. Eftersom teorin om säkerhetsisering står i centrum för studien kommer inledningsvis ett avsnitt med den teoretiska utgångspunkten att presenteras samt en kompletterande teori om ”the practice turn”. I den andra delen behandlas tidigare forskning om säkerhetsisering av migration, främst ur ett EU-perspektiv, för att belysa den grundläggande problematiken. Även en överblick av tidigare akademiska analyser av empirin, så som återvändandedirektivet och en kort presentation av projekt Reva, kommer att redogöras för här. Efter teoriavsnittet kommer metoddelen som beskriver diskursanalysen och tillvägagångssättet i analysen. Den fjärde delen beskriver materialet och reder ut vilka beslut som föregår projekt Reva. Till sist presenteras analysen som är strukturerad utifrån policyprocessens tre faser innan slutsatsen redovisas.

## **2 Teoretisk utgångspunkt**

### **2.1 Säkerhetsiserings-teorin**

Allt sedan kalla krigets slut har det både från politiskt och akademiskt håll efterfrågats ett breddande av säkerhetsbegreppet. Det traditionella perspektivet med fokus på militär säkerhet med staten i centrum som enda definition har på senare tid ifrågasatts då det inte förklarar säkerhetsdimensionen inom andra områden (Buzan et al. 1998:1).

Köpenhamnskolan utgår från det traditionella säkerhetsperspektivets logik men har utökat säkerhetsbegreppet till att även innefatta andra sektorer. Politisk-, samhälls-, ekonomisk- och miljösäkerhet har tillsammans med den militära säkerhetssektorn utvidgat arenan för studiet av säkerhet. Sektorerna kan ses som analytiska ramverk genom vilka man söker att identifiera och förklara säkerhetsdynamiken (Buzan et al. 1998:1).

För att svara på frågan vad som utgör en säkerhetsfråga använder sig teorin av det traditionella perspektivets förståelse av säkerhet där man menar att säkerhet handlar om överlevnad. Säkerhetsiseringen sker då genom en tvåstegsprocess där det första steget utgörs av att en säkerhetsaktör förklarar något, referensobjektet, som utsatt för

ett existentiellt hot. Referensobjektet är ofta staten, den nationella suveräniteten, en regering eller ett territorium men kan även innefatta en kulturell identitet eller ekonomin. Definitionen är att referensobjektet presenteras som utsatt för ett existentiellt hot och har en legitim rätt att överleva. (Buzan et al. 1998; Collins 2013). Med en säkerhetsaktör menas en aktör med auktoritet eller inflytande så som en politisk ledare eller en regim och det är dennes talhandling (*speech act*) som sätter igång säkerhetsiserings-processen (Collins 2013).

För att förstå processen i vilken frågor blir säkerhetsiserade använder sig Köpenhamnskolan av en socialkonstruktivistisk ansats där förståelsen av säkerhet bygger på en intersubjektiv politik, en allmänt delad uppfattning (Buzan et al. 1998:19,31). Socialkonstruktivismen betonar språkets roll och menar att den har en konstituerande funktion. Förståelse betonas snarare än förklaring då vi inte kan nå ”objektiv kunskap” utanför språket eller vår kulturella position. Istället medför dessa olika tolkningar av vår omvärld (Bergström & Boréus 2005:22,295).

Säkerhetsiserings-processen är inte uppfylld om inte det första steget följs av att uppfattningen av ett säkerhetshot delas med en relevant grupp åhörare som övertygats av talhandlingen, vilket utgör det andra steget. Denna grupp består ofta av den allmänna opinionen, en grupp politiker eller militären. Talhandlingen definieras som en diskursiv representation av en viss fråga som ett existentiellt hot och säkerhetsaktören använder sig av ett säkerhetsspråk för att övertyga åhörarna. (Collins 2013).

När dessa två steg är uppfyllda och en fråga har porträtterats som ett säkerhetshot rättfärdigar detta nu användandet av extraordinära medel för att hantera problemet (Buzan et al. 1998:21). Åberopandet av säkerhet legitimerar undantagshandlingar, öppnar upp för mobilisering och det nu finns en tolerans för en motaktion utanför de vanliga politiska procedurerna (Buzan et al. 1998:19; Collins 2013). Säkerhetsisering kan därför ses som en mer extrem version av politisering då man porträtterar frågan som ”... en särskild typ av politik eller att den står över den vanliga politiken” (Buzan et al. 1998:23).

Teorin kräver inte att dessa extraordinära medel måste införas för att säkerhetsiseringen ska betraktas som genomförd. Istället är det diskursen om det existentiella hotet och möjligheten att kunna legitimera en motaktion som definierar processen. Om ingen acceptans för extraordinära medel finns kan vi endast tala om ett säkerhetsiserings-yttrande (*securitization move*). Att bryta mot ordinära regler är alltså inte det som fullbordar säkerhetsiseringen utan viktigare är att se på vilka konsekvenser den får. Hur stor effekt får säkerhetsiseringen på ett större spektra av relationer? (Buzan et al. 1998:26).

Det är här viktigt att betona att Köpenhamnskolan inte utgör sig för att uttala sig om någon ”objektiv sanning” eller den ”verkliga definitionen” av vad säkerhet är. Enligt detta synsätt är det den diskursiva representation av vad som utgör ett existentiellt hot som är objekt för analysen, inte att påvisa om det verkligen existerar ett existentiellt hot eller inte. Säkerhetsisering är socialt konstruerat och kräver en intersubjektiv förståelse. Säkerhet blir en självrefererande handling då det är i själva handlingen eller i språket som en fråga blir en säkerhetsfråga. (Buzan et al. 1998:24, 30-31).

Köpenhamnsskolan menar att säkerhetsisering eller acceptansen av den alltid är ett politiskt val och att säkerhetsisering "... bör betraktas som negativt, ett misslyckande med att hantera en fråga som vanlig politik" (Buzan et al. 1998:29). På grund av att man i säkerhetens namn kan ge hösta prioritet till en viss fråga har säkerhetsiseringen också taktiska dragningskrafter. Processen kan missbrukas av auktoriteter på olika sätt, bland annat för att legitimera och stärka rollen för exempelvis militär- eller säkerhetsstyrkor i civila aktiviteter. Skolan förespråkar därför en "återsäkerhetsisering" (*desecuritization*) där en fråga återinförs på den ordinära politiska nivån. (Buzan et al. 1998:29; Collins 2013).

Andra teoretiker på området menar att det huvudsakliga fokuset på språkets makt missar andra viktiga faktorer inom säkerhetsiseringen. Balzacq hävdar att inkluderingen av kontext, maktrelationer och praktik breddar förståelsen av teorin och konstruktionen av hot (Balzacq 2011:1). Köpenhamnsskolan har även kritiserats då man menar att deras betoning på undantagstillstånd, nöd- och krissituationer inom diskursen missar effekterna av de pågående vardagliga praktikerna. Detta perspektiv belyser en institutionalisering av säkerhet där exempelvis polisen eller säkerhetsexperters dagliga praktiker även kan vara en del av säkerhetsiseringen (Bigo 2002:73).

Den teoretiska utgångspunkten för den här studien kommer framförallt att inkludera det ursprungliga perspektivet från Waever och Buzan med betoning på språkets konstituerande makt. Då syftet är att undersöka förhållandet mellan diskurs och praktik samt på en institutionell nivå, både inom EU och nationellt, kommer dock även Balzacq's samt Bigo's bidrag att beaktas.

## **2.2 The Practice Turn**

En kompletterande teori till Köpenhamnsskolan i den här studien är "The Practice Turn" - idén om att återgå till att även inkludera praktiken vid studiet av diskurser. Diskursanalysen har blivit allt vanligare inom sociologiska och samhällsvetenskapliga studier och återvändandet till lingvistik har blivit en central del av denna trend. Redan de tidiga teoretikerna inom diskursanalysen, så som Michael Foucault, fokuserade på språkets användning på diskursiva praktiker. Allt sedan Foucault har studiet av praktik hamnat något av i skymundan för diskursen som oftast blir placerad i centrum av analysen. Neumann argumenterar för praktikens och lingvistikens återkomst i diskursanalysen. Detta innebär inte bara ett fokus på berättande diskurser och retorik, utan även hur politik faktiskt påverkas (Neumann 2002:627).

Adler och Pouliot förklarar praktik som socialt meningsfulla mönster av handlande som förtingligar diskurs och kunskap i den materiella världen (2011:5). Genom detta synsätt ska praktik inte endast ses som sammanfogande mellan aktör och struktur, utan snarare som den process som möjliggör för strukturer att antingen stabiliseras eller utvecklas och för aktörer att förändra eller reproducera strukturer (Adler & Pouliot 2011:5). Praktik är det som väver samman den diskursiva och materiella världen. Den porträtterar verkligheten och kan förändra både den fysiska omgivningen samt de föreställningar som individer och kollektiv har om den (Adler & Pouliot 2011:7).



Pouliot menar att även Köpenhamnskolan betraktar säkerhet som praktik. Dess fokus på traditionell diskursanalys begränsar dock möjligheterna att studera de praktiska logiker som gör säkerhetiserings-diskursen möjlig. Enligt Pouliot kan studiet av både diskurs och bakgrundskunskap samt praktik ge en bättre och mindre partisk bild av verkligheten. Detta angreppssätt är tänkt som en kunskapsteoretisk länk mellan den praktiska och den teoretiska världen (Pouliot 2008:265, 283).

### **3 Tidigare forskning**

#### **3.1 Säkerhetisering av migration**

Allt sedan den moderna nationalstatens framväxt har migration setts utmana staters hantering av kulturell och politisk förändring. Staters gränser har i förlängningen även angivit gränser för medborgarskapet och kontrollen över dess territorium har traditionellt sett betraktats som en grundläggande del av den nationella suveräniteten (Waever et al. 1993:149). Konstruktionen av migration som ett hot är således ingen ny företeelse. Den utmanar själva idén om den suveräna statens essens - kontrollen över territoriet och vilka som tillhör det.

Den nationella suveräniteten kan ses som en del av förklaringen till varför EU-samarbetet på migrationsområdet fram till relativt nyligen varit begränsat (Hansen 2008:12). Frågor om asyl, invandring samt gränskontroll tillkom som politikområde först 1991 och hanteras under rättsliga och inrikes frågor. I samband med Maastrichtfördraget och införandet av den inre marknaden växte även behovet av en gemensam hantering av frågor som rörde irreguljär invandring, narkotikasmuggling och terroristbekämpning och samarbetet kom att röra sig åt ett allt mer överstatligt (Tallberg 2013:63).

Huysmans förklarar framväxten av EU:s inre marknad som en av de huvudsakliga orsakerna till säkerhetiseringen av migration. Tillsammans med den kulturella säkerheten och välfärdsstatens kris identifierar Huysmans de tre områden där han menar att säkerhetiseringen inom EU har växt fram (2000:758). EU:s inre marknad har utvecklats från ett renodlat ekonomiskt projekt till att allt mer övergå till ett säkerhetsprojekt. I och med avskaffandet av den inre gränskontrollen sågs det nödvändigt att stärka de yttre gränserna för att upprätthålla kontroll (Huysman 2000:758).

EU:s yttre gränskontroll blev en prioriterad säkerhetsfråga då man förväntade sig att den inre marknaden inte bara skulle bidra till en fri rörlighet för laglydiga aktörer utan även för illegala och kriminella aktiviteter. Transnationella kriminella nätverk, terrorism och människosmuggling samt även asylsökande och immigranter hamnade i fokus för dessa kontroller. Diskursen producerade således en sammanlänkning av de utmaningar som den fria rörligheten innebar utan att differentiera kriminalitet å ena sidan och hanteringen av immigration och asylsökande å andra sidan. (Huysmans 2000:760).

Hansen menar att denna sammanblandning ytterligare har cementerat synen på asyl- och migrationspolitik som något naturligt förknippat med internationell brottslighet, vilket driver på kriminaliseringen av migration (Hansen 2008:78). Problembeskrivningarna av migration har fått kriminella förtecken och porträtteras

som en destabiliserande ström som bör hanteras med säkerhetsåtgärder. Framförallt har konstruktionen av irreguljär migration som ett hot fått fäste och såväl genom retorik som politik har migrationsfrågan allt mer kommit att handla om ”kampen mot illegal invandring” (Hansen 2008:79, 80).

Följden blev en restriktiv och kontrollinriktad migrationspolitik som förklarades som en förutsättning för den reguljära migrationen och dess integration (Hansen 2008:80). Den reguljära migrationen beskrivs som nödvändig för EU:s ekonomiska tillväxt och antagandet om att den främjas av en restriktiv politik är sedan länge etablerat. Enligt Hansen är EU:s migrationspolitik i detta avseende djupt motsägelsefull då den inte lyckas förklara hur integrationen möjliggörs av en politik som porträtterar migration som ett säkerhetsproblem (Hansen 2008:81).

Flera forskare menar motsatt att säkerhetseringen av migrationen får negativa konsekvenser för integrationen i europeiska samhällen (Huysmans 2000; Waever et al. 1993). Genomförandet för multikulturella policys baserade på solidaritet och distribuering av rättigheter och skyldigheter som inte är begränsade av kulturell identitet försvåras (Huysmans 2000:753). Istället kan högerextrema ideologier vinna kraft och legitimeras med hjälp av en säkerhetsretorik för att rationalisera dess propaganda emot immigration (Abiri 2000).

Det andra området som Huysmans identifierar som en bidragande faktor till säkerhetsering av migration är den kulturella säkerheten. Konstruktionen av migration ses här som en utmaning mot myten om en nationell och kulturell homogenitet (Huysmans 2000:758,762). Buzan och Weaver tar upp migration som en av de viktigaste frågorna som porträtteras som hot mot den kulturella identiteten, vilket betraktas som kärnan inom den samhällsliga säkerhetssektorn (Buzan et al. 1998; Waever et al. 1993). Hot mot identitet handlar om identitetskonstruktioner av ”vi” som ser sig hotade av ”dem” och bidrar därmed till reproduktionen av ”oss” (Buzan et al. 1998:120,124).

Likt Huysmans beskriver även Buzan och Waever hur den krisande välfärdsstaten är en bidragande faktor till säkerhetseringen. Sett över tid har migration bidragit till Västeuropas välfärd, ekonomiska tillväxt och jobbskapande (Waever et al. 1993:153). Detta kan dock nedvärderas av politiker och massmedia i tider av recession och ekonomisk åtstramning likväl som vid institutionella överbelastningar eller sociala förändringar. Rädslan för konkurrens och ”okontrollerad immigration” driver på sökandet efter syndabockar. Sammanfaller detta med storskalig immigration tillskrivs dessa problem immigranternas närvaro, vilka då ses som hot mot den samhällsliga säkerheten. (Waever et al. 1993:153, 157).

Vilket perspektiv man utgår ifrån vid definitionen av ”problemet” får även konsekvenser för vilka politiska åtgärder som tas i bruk (Boswell & Geddes 2011:125). Enligt denna säkerhetsdiskurs presenteras policyn som en oundviklig respons till de utmaningar som en ökad immigration antas medföra. Detta antagande förbiser dock det faktum att policyn i sig kan medföra skapandet av ett säkerhetsproblem. Konsekvensen av ett säkerhetsbaserat perspektiv är att migration porträtteras som själva säkerhetsproblemet i kontrast mot ett rättighetsperspektiv som betonar mänskliga rättigheter vid hanteringen av migrationsfrågan (Huysmans 2000:757).

Vikten av hur en fråga definieras blir även tydligt när det gäller den irreguljära migrationen. Irreguljär migration är en bred kategori utan tydliga definitioner inom EU och inkluderar olika former av inträde eller vistelse. Förutom de irreguljära vägarna in till unionen innefattar termen även andra typer av uppehållsstatus som exempelvis ett uppehållstillstånd som har gått ut eller en asylsökande som nekas uppehållsrätt. Då dessa personer stannar kvar inom EU innefattas de i den irreguljära statusen och definitionen blir därför allt annat än entydig (Boswell & Geddes 2011:125).

Den irreguljära statusen utgör således ”den andra sidan” av det reguljära mottagandesystemet (Boswell & Geddes 2011:123). Utan den reguljära migrationen hade den irreguljära inte existerat och Hansen menar att man således inte kan betrakta dem separat (2008:16). Definieras fenomen utifrån en helhetssyn beaktas även den reguljära migrationen i policyresponsen till den irreguljära. Separeras fenomenen kan även politiken åtskilja hanteringen av frågan och istället ”bekämpa” irreguljär migration (Boswell & Geddes 2011:125). ”Kampen mot den illegala invandringen” speglar EU:s definition av frågan som ett separat fenomen samt en extern dimension. Få förslag presenteras dock till hur detta ska minska trycket på efterfrågan till EU-inträde (Boswell & Geddes 2011:123).

Istället har återvändandepolitiken hamnat i centrum för hanteringen av den irreguljära migrationen. Av stor betydelse för politikområdet är återvändandedirektivet som var den första lagstiftningen inom migrationspolitiken som beslutades genom ett medbeslutsförfarande där europaparlamentet tillskrivs en betydande roll. Syftet med direktivet är att standardisera de procedurer som reglerar avvisning eller utvisning för irreguljära migranter (Boswell & Geddes 2011:140). Återvändandedirektivet har spelat en betydande roll för den kommande återvändandepolitiken inom EU (Boswell & Geddes 2011:141) samt även för den svenska migrationspolitiken då det implementerades i svensk rätt år 2011. Då direktivet utgör en del av det empiriska materialet kommer nu tidigare analyser av dess innehåll att redogöras för.

### **3.2 Återvändandedirektivet**

Tidigare forskning visar att EU:s återvändandedirektiv har mött hård kritik både inom och utanför EU. Anledningarna är bland annat den långa tid som immigranter tillåts förvaras i väntan på avlägsnande samt ett återreseförbud till EU efter utvisning (Baldaccini 2009b).

När förslaget om direktivet först lades fram var förväntningarna att det skulle bidra till ett stärkt skydd av irreguljära migranternas mänskliga rättigheter genom att säkra procedurskydd mot utvisning samt kortare tidsbegränsningar för förvar. Men förhandlingarna om direktivet tog en annan riktning. Även om medlemsstaterna själva beslutar om de väljer att regularisera eller utvisa förespråkar direktivet starkt utvisning och straffande konsekvenser för de migranter som stannar irreguljärt (Baldaccini 2009a).

Forskare menar att EU:s säkerhetsbaserade syn på tredjelandsmedborgare i och med återvändandedirektivet nu även förankrats i europeisk lag. Direktivet visar på en kortsiktig policy som kriminaliserar människor som bidrar till Europas välmående

samhällen och försvagar EU:s ställning gentemot mänskliga rättigheter (Askola 2010; Baldaccini 2009b).

Direktivet har även ifrågasatts då en gemensam återvändandepolicy har utformats samtidigt som en gemensam definition av irreguljär status saknas. Istället finns det 27 stycken olika nationella immigrationssystem som konstituerar vad som utgör irreguljär migration. De uppenbara samband mellan reguljär och irreguljär migration har än så länge ignorerats i EU:s migrationspolitik. Om nationella system inte underlättar reguljära migrationsvägar kan det istället indirekt uppmuntra till irreguljär migration snarare än att avskräcka. (Baldaccini 2009b:116).

### **3.3 Projekt Reva**

Projekt Reva är så pass nytt att någon avancerad forskning eller akademisk analys av projektet ännu inte har gjorts. Endast ett fåtal studentuppsatser tar upp projektet som exempel eller fallstudie, dock med andra perspektiv än säkerhetiserings-teorin som teoretisk utgångspunkt. Reva har emellertid skapat debatt i media och har ifrågasatts både bland politiker och den allmänna opinionen.

Projektet har utvecklats till följd av ett uppdrag som regeringen gav Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården år 2009. Uppdraget gick ut på att effektivisera arbetet med att verkställa de beslut om avvísning eller utvisning som har fattats. Med avvísning avses när beslutet fattas inom tre månader från att personens ansökan om uppehållstillstånd lämnats in och kan fattas av både Polisen eller Migrationsverket. Gäller det asylärenden har endast Migrationsverket befogenhet att fatta beslut. Utvisning är det beslut som kan fattas när personen befunnit sig i landet längre än tre månader och saknar de tillstånd som krävs för uppehälle och kan endast beslutas av Migrationsverket. Verkställandet av dessa beslut ska ske då personen självmant inte reser ut ur landet och det ska enligt Migrationsverket genomföras på ett rättssäkert sätt. (Migrationsverket 2013).

Projektet innebär att de tre myndigheterna ska samarbeta för att effektivisera arbetsmetoderna samt att öka andelen verkställda beslut. För att uppnå dessa mål har personal utbildats och projektet har utvecklats genom tre faser. År 2010 pågick en förstudie av projektet som året därpå ledde till ett pilotprojekt i Skåne hos Förvaltningsprocessenheten och Gränspolisen. Projektet har slutligen genomförts i hela landet sedan år 2012. Främst inriktas projektet på Polisens arbete som har som uppgift att se till att utvisning sker i praktiken och har således möjlighet att genomföra det mot personens vilja. Projektet delfinansieras till femtio procent av europeiska återvändandefonden. (Migrationsverket 2013; Migrationsverket 2012a).

## **4 Metod**

### **4.1 Diskursanalys som metod**

Diskursanalys tillhandahåller både ett vetenskapsteoretiskt ramverk samt ett analytiskt redskap för metod. I den här studien kommer diskursanalysen främst att användas som metod då det är säkerhetiserings-teorin som är den teoretiska utgångspunkten. Både diskursanalysen som teori och säkerhetiserings-teorin vilar dock på en

socialkonstruktivistisk och poststrukturalistisk grund (Buzan et al. 1998; Winther Jørgensen & Philips 2000:12) varav deras vetenskapsteoretiska perspektiv förenas.

Diskursanalys är inte uteslutande det enda alternativet när det kommer till val av metod för att studera säkerhetisering. Mer traditionella politiska analyser av aktörers interaktion och förhållanden kan tillföra en mer komplett analys. Dock är diskursanalys ett lämpligt val då säkerhetiseringens första steg definieras i språket. Att undersöka när och hur någonting blir etablerat av någon som ett säkerhetshot är att undersöka en specifik retorisk struktur som återfinns i diskursen (Buzan et al. 1998:176). Teorin om säkerhetisering har därför likheter med diskursanalysen då de båda betonar språkets makt och dess produktiva roll.

Bergström och Boréus beskriver diskursanalys som en breddad form av textanalys där språket har en viktig roll i studier av samhällsfenomen. Inom diskursanalys menar man att språket inte endast ska ses som en spegling av verkligheten utan att den är med och formar den (2005:305). Språket ses då som en social aktivitet och formas kontextuellt samtidigt som den konstituerar sociala fenomen som relationer och identiteter (Bergström & Boréus 2005:326).

Enligt detta konstruktivistiska synsätt tillhandahåller språket det perspektiv av verkligheten så som vi förstår den. Det innebär dock inte att diskursanalysen avvisar en icke-diskursiv sfär, ”en verklighet därute”, men den menar att dess mening i sig inte existerar. Istället fungerar språket som meningsskapande och olika tolkningar av verkligheten tillhandahåller kunskap. (Bergström & Boréus 2005:327).

Denna syn på kunskap är central för diskursanalysen och man menar att den är nära förknippad med makt. Att få en viss kunskap erkänd som den rätta kunskapen utgör i denna mening en maktfråga då det som uppfattas som etablerad kunskap blir dominant. (Bergström & Boréus 2005:327). Maktperspektivet behandlas olika hos de olika inriktningarna hos diskursanalysen men gemensamt menar de att ”de språkliga uttrycken har en tvingande karaktär”. (Bergström & Boréus 2005:348).

Diskursanalysens olika inriktningar har flera likheter men skiljer sig även åt med hänsyn till dess analytiska fokus, syn på ideologi samt diskursers konstituerande funktion (Winther Jørgensen & Phillips 2000:25). I *Textens mening och makt* beskriver Bergström och Boréus tre huvudinriktningar som även kommer att ligga till grund i denna studie – en fransk inriktning som Michel Foucault här i huvudsak representerar, en anglosaxisk där Ernesto Laclau och Chantal Mouffe har varit betydande samt den kritiska diskursanalysen där Norman Faircloughs forskning har lagt grunden för angreppssättet (2005:308). Utan att försöka göra anspråk på att återge en heltäckande beskrivning av de olika inriktningarna kommer nedan under *diskursanalysens verktyg* de element hos de olika angreppssätten som kommer att tillämpas i den här studiens analys att presenteras.

## 4.2 Analysredskap

I analysen kommer ett integrerat tillvägagångssätt att tillämpas där jag dels använder mig av Köpenhamnskolans analytiska ramverk, dels kombinerar olika grenar inom diskursanalysen. Kombinationen av element från olika diskursanalyser motiveras av att metoden bör anpassas till den specifika problemformuleringen för bästa

tillämpning samt att inte ”fastna” i ett teoretiskt perspektiv eller en metod (Winther Jørgensen & Philips 2000:14).

Inom diskursanalysen finns ingen allmängiltig metod för operationalisering utan istället utgår man ifrån forskningsfrågan för att utforma de teoretiska begreppen som redskap för analysen (Howarth 2007:151). Tillvägagångssättet som kommer att användas här kan beskrivas övergripande i två steg. Det första är att anpassa den teoretiska ramen som Köpenhamnskolans tillhandahåller till det empiriska materialet genom att precisera ett antal frågor som styr genomläsningen av materialet. För att undersöka diskursens kärna, centrala begrepp och den eventuella säkerhetslogiken kommer jag i det andra steget att tillämpa mer lingvistiska diskursanalytiska tekniker.

Utifrån Köpenhamnskolans analytiska ramverk kan ett möjligt första steg i analysen vara att urskilja om det byggs upp en viss retorisk struktur som ”... betonar överlevnad eller prioritering av åtgärder” (Buzan et al. 1998:26). Ett kriterium är att en fråga porträtteras som ett existentiellt hot, vilket kan fungera som ett verktyg för att identifiera om den är av säkerhetskaraktär. När något benämns som ”säkerhet” får frågan automatiskt en högre prioritet och ämnet dramatiseras således (Buzan et al. 1998:24).

Ordet ”säkerhet” definierar dock inte talhandlingen och behöver inte ens nämnas, utan det är snarare retoriken kring fenomenet som bygger upp säkerhetsdiskursen och rättfärdigar användandet av extraordinära medel (Buzan et al. 1998:26,27).

Analytikerns uppgift blir att utforska den konstruktionsprocess av vad som enligt den intersubjektiva uppfattningen utgör ett hot. Talhandlingen och hur den når acceptans är det intressanta för analysen, inte huruvida porträtteringen utgör ett ”verkligt” hot eller ej (Buzan et al. 1998:26).

### **Preciserade frågeställningar**

För att utforma mitt analysredskap behövs den allmänna problemställningen konkretiseras så att ett antal preciserade frågor finns att tillgå. Frågorna har utformats så att de kan appliceras på materialet och utgör ett första steg i formandet av analysredskapet (Esaiasson et al. 2012:215).

- *Vilka identitetskonstruktioner av irreguljär migration framkommer i materialet?*

Identitetskonstruktioner är ett centralt undersökningsobjekt inom diskursanalysen. Konstituerandet av ”vi” och ”dem” är ett starkt retoriskt yttrande och genom att differentiera ”dem” från ”oss” kan olika handlande rättfärdigas. (Winther Jørgensen & Phillips 2000:58). Om identitetskonstruktionen av irreguljär migration framställs som ett säkerhetsproblem eller ett existentiellt hot kan det tyda på en säkerhetsiseringsprocess.

- *Går det att urskilja en säkerhetsretorik i diskursen om irreguljär migration som betonar existentiellt hot, överlevnad eller prioritet?*

Köpenhamnskolans beskriver i sitt analytiska ramverk att säkerhetslogiken innefattar uttalande om existentiellt hot, överlevnad eller prioritet, vilket således blir en definition av talhandlingen (Buzan et al. 1998:24, 26).

- *Används en liknande säkerhetsretorik och konstruktion av irreguljär migration intertextuellt – i dokumenten på policy-nivå, beslutsfattandenivå som på implementeringsnivå?*

Den sista preciserade frågeställningen behandlar intertextualitet vilket innebär att jämföra huruvida det förekommer liknande element och diskurser texter emellan (Winther Jørgensen & Phillips 2000:13) och beskrivs utförligare under *diskursanalysens verktyg*. Den syftar tillbaka till den huvudsakliga frågeställning där det är just en jämförelse mellan texterna i materialet som kan svara på huruvida säkerhetsiseringen likvärdigt sker på de olika stadierna i policyprocessen.

Gällande de tänkbara svaren till de preciserade frågeställningarna kommer ett öppet förhållningssätt att tillämpas. Ett förhandsdefinierat förhållningssätt hade varit att föredra ur validitetssynpunkt då man på förhand kan bestämma kategoriseringen av svaren. Dock skulle kravet på att dessa kategorier bör vara heltäckande och ömsesidigt uteslutande (Esaiasson et al. 2012:217) innebära definitionssvårigheter då varken diskursanalysen eller säkerhetsiserings-teorin tillhandahåller några självklara indikationer eller svar på dessa frågeställningar. Snarare handlar det analytiska arbetet om att undersöka hela strukturen vari texterna är uppbyggda samt de eventuella element som återkommer intertextuellt i materialet, vilket riskerar att gå förlorat om vi på förhand redan konstruerat fasta svars-kategorier.

### **Diskursanalysens verktyg**

För att kunna besvara de preciserade frågeställningarna behövs ett systematiskt tillvägagångssätt och det är här diskursanalysens tekniker kommer in. Nedan följer en presentation av en kombination av de relevanta element inom de olika diskursanalytiska inriktningarna som kommer att ligga till grund för analysarbetet. Diskursanalysens lingvistiska verktyg kommer i enkla drag att beskrivas i tur och ordning strukturerat enligt de olika inriktningarnas främste upphovsmän. Det är dock viktigt att ha i åtanke att det som utmärker diskursanalysen är framförallt dess koppling till kontext snarare än dess lingvistiska praktiker (Bergström & Boréus 2005:306).

Den franska filosofen Foucault lyfts ofta fram som diskursanalysens fader och hans beskrivning av diskurser som regelsystem som legitimerar vissa kunskaper och exkluderar andra samt bestämmer vem som kan uttala sig med auktoritet (Bergström & Boréus 2005:309) kommer även i denna studie att vara centralt.

Foucaults syn på ”sanning” är i linje med Köpenhamnskolans antagande om den ”objektiva verkligheten” (Buzan et al. 1998:26). Samstämmigt menar Foucault att den inte kan nås då ingen kan uttala sig utanför diskurserna. ”Sanning” uppfattas som konstituerat av ett maktsystem där viss kunskap etableras som den rätta eller sanna kunskapen. Likt Köpenhamnskolan menar även Foucault att en analys därför inte går ut på att uttala något som sant eller falskt utan istället undersöka *hur* de etablerade sannings-utsagorna konstitueras. (Bergström & Boréus 2005:312; Winther Jørgensen & Phillips 2000:21).

Nära relaterat till detta maktperspektiv finns hos Foucault även uppfattningen att diskurser kontrollerar människor genom så kallade *utestängningsmekanismer*. Dessa

medför möjligheter för vissa människor medan det stänger ute andra och sker enligt Foucault relationellt. Att benämna ett fenomen, en handling eller en person som exempelvis förbjudet, fel eller sjukt styr subjektets handlingsutrymme och kan således ses som ett maktutövande. (Bergström & Boréus 2005:311). Andra diskursanalytiska instrument från Foucault som kommer att användas i studien är att studera diskurser utifrån positiva och negativa maktfunktioner samt att undersöka diskurser utifrån verktyget problem-orsak-lösning (Bergström & Boréus 2005:331,336).

Ett lämpligt sätt att strukturera analysarbetet är att först utröna vilka centrala begrepp som används i diskursen, hur de definieras samt hur de relateras till varandra. Enligt Laclau och Mouffes diskursanalys har ett ord eller ett *tecken* ingen given betydelse utan kan tilldelas olika innebörd i olika diskurser. När ett tecken får sin betydelse fastställd inom en viss diskurs utesluts samtidigt andra motstridande betydelser. Laclau och Mouffe beskriver denna kamp om meningsskapande genom diskursers motsättningar, *antagonism* (Bergström och Boréus 2005:319).

Ett centralt tecken kan ses som ett nav eller en *nod* i begreppsrelationerna och spelar en särskilt viktig roll i diskursen. I det aktuella fallet skulle det exempelvis kunna vara ”irreguljär migration” som centrerar diskursen och som de andra tecknen relaterar till i så kallade *ekvivalenskedjor*. Genom att länka samman olika tecken i kedjor får de sin betydelse i diskursen som kan innebära både en positiv eller negativ innebörd. (Bergström och Boréus 2005:317,318). Detta kan användas som teknik för att karakterisera diskurser genom att man belyser ekvivalenskedjorna och dess betydelse som de ger åt *noden* (Winther Jørgensen & Phillips 2000:58).

På ett liknande sätt kan även frågan om identitetskonstruktioner besvaras med hjälp av ekvivalenskedjor. Identitet ses här inte som något stabilt utan kan kopplas samman med antagonism då identiteter konstrueras genom motsatsförhållanden och innebär kategoriseringar som ”vi” och ”dem”. ”De andra” konstitueras relationellt mot ”oss själva” och genom att kartlägga dessa distinktioner kan man undersöka vad eller vilka som utestängs ur diskursen samt vad det får för konsekvenser (Bergström och Boréus 2005:320; Winther Jørgensen & Phillips 2000:58).

För att återknyta till den ursprungliga frågeställningen om vi kan se en liknande säkerhetsretorik inom materialet på EU-nivå som på nationell nivå kommer de olika texterna undersökas enligt Faircloughs begrepp *intertextualitet*. Med detta menas att man undersöker om det inom olika texter förekommer liknande element och diskurser. Syftet är att utforska om språkbruket i en text baseras på tidigare etablerade diskurser som återfinns i föregående texter och således reproducerar diskursen eller om nya element förs in och förändrar den (Winther Jørgensen & Phillips 2000:13). Bland Faircloughs diskursanalytiska verktyg kommer även *nominalisering* och *transitivitet* att användas (Bergström och Boréus 2005:281,284).

### **4.3 Validitet och reliabilitet**

Det är nu hög tid att resonera kring validiteten hos de empiriska indikatorerna. Utgångspunkten för det analytiska ramverket har varit teorins egna definitioner för när man kan säga sig urskilja säkerhetsretorik i det empiriska materialet. Utifrån dessa mer övergripande indikatorer om en säkerhetsretorik har sedan de element av säkerhetslogiken som bör återfinnas i materialet specificerats för att fastställa om



säkerhetsiseringen har ägt rum. Jag anser därför att de preciserade frågeställningarna har hög validitet då de specificerats utifrån självaste teorin och är således kumulativa samt har anpassats för att besvara den huvudsakliga frågeställningen.

Problemet handlar snarare om att sedan kunna besvara dessa preciserade frågeställningar på ett adekvat sätt. Med hjälp av ett öppet förhållningssätt och diskursanalysens olika tekniker tror jag mig dock kunna besvara dem på ett systematiskt och trovärdigt sätt. Eventuella problem vid tolkningsarbetet skulle vara vad som ibland kallas för avståndet mellan text och uttolkare där man betonar att forskarens förförståelse eller tidigare erfarenheter påverkar de slutsatser som dras av analysen. Detta är dock inget unikt för kvalitativa undersökningar i allmänhet eller just denna undersökning i synnerhet utan istället något som uppmanar till medvetenhet och poängterar öppen argumentation (Esaiasson et al. 2012:222).

#### **4.4 Kriterier för slutsatsdragning**

Kriterierna för slutsatsdragning utgår ifrån att besvara de preciserade frågeställningarna.

- Om identitetskonstruktionerna i diskursen presenterar irreguljär migration enligt säkerhetsretoriken som ett existentiellt hot kan vi anta att ett första steg i säkerhetsiserings-processen har ägt rum (talhandlingen).
- Om vi i diskursen finner en säkerhetsretorik som betonar antingen existentiellt hot, överlevnad eller prioritet kan vi anta att ett första steg i säkerhetsiserings-processen har ägt rum.
- Om det empiriska materialet som representerar agenda-setting på EU-nivån besvarar dessa två frågor på detta sätt kan vi stärka den tidigare forskningens hypotes om att det sker en säkerhetsisering av irreguljär migration inom EU.
- Om det empiriska materialet som representerar beslutsfattandet och framförallt implementeringen på den nationella nivån besvarar dessa två frågor på detta sätt kan vi anta att det sker en säkerhetsisering av irreguljär migration även på den nationella nivån. Det betyder att det även stärker hypotesen om att diskursen om säkerhetsisering av irreguljär migration utmynnar i praktiken i implementeringsfasen i fallet Reva.
- Kan vi i det empiriska materialet dessutom besvara den sista frågan om intertextualitet och finner en liknande säkerhetsretorik och konstruktion av irreguljär migration texterna emellan – på policy-nivå, beslutsfattandenivå som på implementeringsnivå – så har hypotesen stärkts.
- Om det empiriska materialet som representerar implementeringen på den nationella nivån däremot inte använder sig av en säkerhetsretorik eller struktur samt att identitetskonstruktionerna i diskursen inte presenterar irreguljär migration som ett existentiellt hot så har säkerhetsiseringen av irreguljär migration inte ägt rum i implementeringsfasen. Vi kan då inte heller uttala oss om att diskursen har utmynnat i praktiken, utan hypotesen visade sig inte stämma i detta fall.

## 5 Material

### 5.1 Empiriskt material

Det empiriska materialet utgår ifrån dokumentation om återvändandepolitiken inom migrationsområdet på EU-nivå samt nationell nivå. Återvändandepolitiken berör såväl självmant som tvångsvist återvändande, studiens fokus kommer dock främst att behandla det tvångsvisa återvändandet av irreguljära migranter. Då Reva utgör det fall på implementeringsnivån som jag vill undersöka kommer jag att utgå ifrån dokumenteringen av projektet. Sedan bör fastställas vilka föregående beslut som tagits, dels på nationell nivå i Sverige, dels på EU-nivå för att finna representativt material inom dessa tre analysnivåer.

Val av material kommer därmed att vara snävt snarare än brett. Då diskursanalysen som metod för att analysera materialet kommer att innebära en detaljerad läsning har materialet därför begränsats till endast den officiella dokumentationen (Esaiasson et al 2012:220). Självklart hade det varit intressant att inkludera exempelvis politiska uttalanden eller debatter i media men antagandet som görs är att de officiella politiska dokumenten här utgör det mest centrala och typiska materialet som finns att tillgå. En fördel blir att allt material är från någon form av politisk institution med en förhoppning om att analysen blir mer konsekvent.

Eventuella problem med materialet skulle exempelvis vara om det visar sig att det finns ett ”glapp” mellan den dokumenterade policyn om projekt Reva och dess implementering. I detta fall skulle vi inte komma åt själva praktiken, den faktiska handlingen, som ämnas undersökas på implementeringsnivån. Dock är det i den uttalade politiken som vi kan leta efter det första steget i säkerhetsiserings-processen, vilket enligt teorin är talhandlingen (Buzan et al. 1998; Collins 2013:134).

Som ett första steg i datainsamlingen av det empiriska materialet har jag kartlagt kedjan av politiska dokument och beslut som leder fram till projekt Reva, dels på nationell nivå, dels på europeisk nivå. Reva har genomgått tre olika faser där projektet inleddes med en förstudie och ett pilotprojekt för att slutligen implementeras i hela landet under 2012. Reva delfinansieras till femtio procent av den europeiska återvändandefonden sedan år 2010 (Migrationsverket 2013).

Fonden ska främja genomförandet av europaparlamentets och rådets direktiv (Dir. 2008/115/EG), det så kallade återvändandedirektivet, och är tänkt att bistå med ekonomiskt stöd och underlättande av hanteringen av återvändande för tredjelandsmedborgare som har fått beslut om avvísning eller utvisning (Temaasyl 2008). EU:s återvändandedirektiv fastställer “... gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna” (Dir. 2008/115/EG).

I Sverige gjordes år 2009 en utredning av Förvarsutredningen för att se över reglerna om förvar som gäller enligt utlänningslagen samt att ta ställning till frågor som rör återvändandedirektivet och hur det ska implementeras i svensk rätt. Det sistnämnda redovisas i utredningens delbetänkande *Återvändandedirektivet och svensk rätt* (SOU 2009:60).

År 2011 ingick regeringen tillsammans med Miljöpartiet en ramöverenskommelse om

migrationspolitiken. I överenskommelsen tas det europeiska samarbetet upp bland annat i form av ett antagande av återvändandedirektivet och det beskrivs att ”arbetet med att öka effektiviteten i såväl det självmanta som det tvångsvisa återvändandet skall fortsätta” (Regeringskansliet 2011). I regleringsbrevet från justitiedepartementet till Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården år 2011 och 2012 beskrivs projekt Reva samt respektive myndighets åtagande. Samma dokument för 2009 och 2010 nämner samarbetet men inte med namnet Reva. Samarbetet nämns inte år 2008.

Min tolkning är att dels *återvändandedirektivet* ligger till grund till implementeringen eftersom projekt Reva medfinansieras av dess fond. Därmed även Förvarsutredningens delbetänkande *Återvändandedirektivet och svensk rätt* (SOU 2009:60) där direktivet utreds nationellt. Dels även att *ramöverenskommelsen* figurerar centralt, där man betonar att effektviseringen av återvändandet bör fortsätta (Regeringskansliet 2011).

På EU- och agenda-settingnivån kommer således återvändandedirektivet att representera det huvudsakliga materialet. Som kompletterande material kommer olika EU-dokument som berör direktivet att användas. Ett av dessa är Grönboken (KOM(2002)175) då dess syfte är att stimulera diskussion på EU-nivå. Även förslaget till direktivet från kommissionen (KOM(2005)391) kommer att utgöra en del av det empiriska materialet. På nationell nivå kommer alltså Förvarsutredningens delbetänkande *Återvändandedirektivet och svensk rätt* (SOU 2009:60) samt regeringens och Miljöpartiets ramöverenskommelse från år 2011 att inkluderas i det empiriska materialet.

När det kommer till analysen av implementeringen kommer en projektbeskrivning av Reva tillsammans med regleringsbrevet till Migrationsverket att analyseras. Det är i regleringsbrevet som uppdraget till Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården presenteras, utifrån vilket myndigheterna sedan tillsammans utarbetat projekt Reva. De regleringsbrev som inkluderas är från år 2009, då samarbetet mellan myndigheterna först nämns, till och med år 2012 då en beskrivning av Reva förekommer för andra gången.

## 6 Analys

Jag kommer nu att redogöra för min bearbetning och analys av det empiriska materialet. Materialet utgörs, som tidigare framgått, av ett strategiskt urval av olika politiska dokument och struktureras enligt policyprocessens faser agenda-setting, beslutsfattande och implementering. Den första fasen, agenda-setting, representerar EU-nivå medan de två senare, beslutsfattande samt implementering, företräder nationell nivå. Analysen kommer att kategoriseras efter de preciserade frågeställningarna om identitetskonstruktioner och säkerhetsretorik som presenterades under *analysredskap* och materialets ”svar” till dessa. Genomgående kommer intertextualiteten att analyseras där de olika nivåerna jämförs för att undersöka eventuella likheter eller brott i diskurserna hos texterna.

## 6.1 Agenda-setting: EU-nivå

### Identitetskonstruktioner

I den övergripande diskursen om irreguljär migration och återvändandepolitiken kan vi se två motstridande diskursers meningsskapande konflikt utläsas i materialet på EU-nivå. Som en konsekvens av det omstridda direktivets debatter i europaparlamentet med polariserade ställningstagande har direktivet, som i en kompromiss, fått spår av både en säkerhetsdiskurs och en humanitär diskurs. Genomgående i materialet återfinns ett perspektiv med fokus på mänskliga rättigheter, internationellt skydd, non-refoulement och rättssäkerhet jämte säkerhetsperspektivet.

Detta leder till att identitetskonstruktionen av irreguljär migration ständigt är utsatt för *antagonism*. Meningsskapande motsättningar porträtterar ”irreguljär migration” dels som hot i säkerhetsdiskursen, dels som offer enligt den humanitära diskursen. Dock är det den andra diskursen med grunden i ett säkerhetsperspektiv som dominerar. Då nationell säkerhet oftast tillskrivs en prioriterad ställning lyfts säkerhetsdiskursen över den humanitära diskursen på agenda-settingsnivå.

För att undersöka frågan om identitetskonstruktioner har de centrala begreppen ”migration” och ”irreguljär” granskats i materialet. Ett framträdande exempel på hur ”migration” framställs på flera ställen i dokumenten är referensen till ”migrationsströmmar”, ”migrationsflöden” eller ”migrationstrycket” (KOM(2002)175; KOM(2005)391). En sådan benämning kan givetvis referera till att det rör sig om ett stort antal personer och att det således uttrycks som ”något som sker”. Om man undersöker det genom Faircloughs *transformation* eller *nominalisering* visar det dock att deltagare i handlingen utelämnas (Bergström & Boréus 2005:284). Effekten blir att ingen eller inget förklaras som orsaken till detta skeende, ingen ställs heller ansvarig eller medverkande. Denna beskrivning kan ses som ett sätt att undvika att ange aktörer eller att dölja orsakssammanhang. Istället beskrivs endast ”flöden” som medlemsstaterna nu står inför att hantera.

I fråga om irreguljär migration används i materialet termen ”olaglig invandring”. Ordvalet i sig medför, som diskuterats tidigare i inledningen, ofta en negativ bibetydelse. Att referera till något som ”olagligt” eller ”illegalt” kan ses genom Foucaults *utestängningsmekanismer* som en rubricering där subjektets handlingsutrymme kontrolleras (Bergström & Boréus 2005:311). Genom att benämna något som ”olagligt” differentieras det från de ”lagliga” möjligheterna och begränsar således subjektet.

Det är även intressant att se ”olaglig invandring” enligt Laclaus och Mouffes diskursanalys som att det utgör en *nod* och centrerar diskursen (Bergström & Boréus 2005:317). Genom att konstruera *ekvivalenskedjor* kan vi undersöka vilken betydelse *noden* får i förhållandet till andra begrepp. ”Olaglig invandring” kopplas i dokumenten samman med ”människohandel” och ”människosmuggling” samt något som bör ”bekämpas”. Till följd av detta kriminaliseras kategorin irreguljära migranter då de kan förknippas med brott som inte nödvändigtvis har begåtts. En sådan kriminalisering rättfärdigar hanteringen av irreguljära migranter som brottslingar och legitimerar användandet av tvångsmedel eller förvarstagning.

*”Kommissionen har betonat att denna politik måste åtföljas av ytterligare insatser för att bekämpa olaglig invandring, i synnerhet människosmuggling och människohandel. Kommissionen har nyligen lagt fram omfattande förslag till förstärkning av de gemensamma insatserna på detta område i sitt meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring”. (KOM(2002)175:5).*

Även i samband med frihetsberövandet sammankopplas irreguljära migranter med kriminalitet. Särskilda anläggningar för förvar ska användas för syftet att förhindra att personer avviker i väntan på avlägsnande. Om det inte skulle finnas sådana anläggningar att tillgå ska vanliga fängelser användas. Dock bör det ”... säkerställas att återvändande som hålls frihetsberövade i vanliga fängelser kan hållas åtskilda från de intagna (som dömts för brott), för att undvika att de dras in i kriminalitet”. (KOM(2002)175:15). Detta citat pekar på huvudsakligen två problematiska antaganden i skildringen av irreguljära migranter. Det första är att det finns en underliggande föreställning om att irreguljära migranter är potentiella brottslingar och att om de beblandas med vanliga interner kommer de att falla dithän. Det andra är den uppenbara konsekvensen av att frihetsberöva och fängsla en person kriminaliserar denne utan att brott har begåtts, annat än mot immigrationslagar.

Inom Foucaults diskursanalys i fråga om synen på kunskap och makt undersöker man vem som kan uttala sig med auktoritet och vems talan som utelämnas. I materialet framgår det tydligt att de berörda personernas röster, de irreguljära migranterna själva, exkluderas i diskursen. Sättet som ”den återvändande” benämns utesluter dennes egen vilja och person. Istället beskrivs de snarare som ”objekt” som ska undanröjas när eventuella praktiska problem med återvändandet beskrivs vara att den återvändande försöker förhindra sin egen tvångsutvisning.

Grundat på dessa rekonstruktioner av irreguljär migranternas identitet anser jag mig finna en säkerhetsretorik som kriminaliserar personer som ej har begått andra brott än ”olaglig vistelse”. Detta sker genom att benämna irreguljär status som ”olaglig” och länkas samman med bland annat människosmuggling och människohandel. Identitetskonstruktionen av irreguljär migration framställs här som ett säkerhetsproblem och ett potentiellt hot vilket kan tolkas som en antydan till en säkerhetsprocess.

### **Säkerhetsretorik**

Köpenhamnskolans identifiering av olika säkerhetssektorer kan fungera som ett analytiskt redskap. Främst beskrivs att ”olaglig invandring” ska tas i beaktande som potentiellt hot mot ”allmän ordning” eller ”nationell säkerhet” i samtliga dokument. I Grönboken tas frågan om säkerhetssektorer upp då man menar att migration har en påverkan inom den ekonomiska samt den samhällsrelaterade sektorn. Det uttrycks dock inte explicit som ett existentiellt hot utan man betonar frågans prioritet inom dessa sektorer.

*”Ett underliggande antagande som vunnit allmänt stöd bland medlemsstaterna (...) är att migrationstrycket kommer att fortsätta och att migrationen med hänsyn till det ekonomiska läget och de demografiska utsikterna har en roll att spela i EU:s ekonomiska och sociala utveckling.” (KOM(2002)175:5).*

Irreguljär migration porträtteras även som ett hot inom den politiska sektorn. Det sker främst genom att presenteras som ett hot mot statens suveränitet och med den kontrollen över dess territorium och gränser, men även mot migrationspolitiken i sig.

*”I princip måste tredjelandsmedborgare utan rätt att stanna permanent eller tills vidare lämna EU, om medlemsstaten i fråga inte har någon rättslig skyldighet att tolerera vistelsen. Detta är väsentligt för att inte undergräva politiken om rätt till inresa och vistelse och för att upprätthålla rättsstatsprinciperna, som är en nödvändig del av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.”* (KOM(2002)175:7).

Detta resonemang ligger nära antagandet om att tilltron och legitimiteten till asylsystemet och hela migrationspolitiken endast upprätthålls om man återsänder ”olagliga invandrare”. Syftet med Grönboken beskrivs som följande:

*”Tanken är att en återvändandepolitik är nödvändig för att skydda tilltron till mottagningssystemen både på ett rättsligt och ett humanitärt plan.”* (KOM(2002)175:6).

Genom att använda diskursanalysens verktyg *problem – orsak – lösning* kan vi undersöka hur materialets texter bygger upp och motiverar diskursen (Bergström & Boréus 2005:338; Esaiasson et al. 2012). Ett problem som presenteras är bristande tilltro och legitimitet till ett fungerande mottagarsystem. Som en konsekvens av en lägre legitimitet till migrationspolitiken menar man att EU-medborgarnas öppenhet mot reguljär arbetskraftsinvandring av tredjelandsmedborgare kommer att minska. Även den nationella suveräniteten och statens kontroll över sitt territorium uppfattas vara hotat och problemet tillskrivs irreguljär migration som anses vara orsaken. I denna process porträtteras irreguljär migration således som hot mot den allmänna ordningen, migrationspolitikens legitimitet samt den nationella suveräniteten. Lösningen beskrivs vara en effektivare och gemensam återvändandepolitik. Orsaken till den ”olagliga vistelsen” ses här som irrelevant och inte som en förutsättning att hantera problemet. ”Oavsett skälet till att vistelsen är olaglig...” ska direktivet tillämpas (KOM(2005)391:6).

Som en del av lösningen och återvändandepolitiken införs i och med direktivet ett förbud mot återinresa i EU. Längden fastställs till fem års inreseförbud efter en tvångsavisning och om tredjelandsmedborgaren utgör ”... ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet” får förbudet utfärdas för en längre period (KOM(2005)391:17).

Ytterligare en lösning som presenteras är att hålla irreguljära migranter i förvar i väntan på tvångsutvisning om det finns misstankar om avvikande. Tidsperioden får inte överskrida sex månader förutom i de fall där det förekommer ”... bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida” då tidsperioden får uppnå maximalt arton månader i förvar. (Dir. 2008/115/EG).

Även prioritet återfinns i säkerhetsretoriken:

*”Den 28 februari antog rådet följaktligen en övergripande plan för kampen mot illegal invandring och människohandel i Europeiska unionen. Denna plan innefattar*

*ett avsnitt om politiken för återtagande och återvändande, ett politikområde som kommit att prioriteras i kampen mot olaglig invandring.” (KOM(2002)175:3).*

Förvarstaggande, förbud mot återinresa i EU samt användande av tvångsmedel kan ses som en prioritering av åtgärder samt ett användande av extraordinära medel för att hantera frågan och rättfärdigas genom säkerhetsretoriken. ”Olaglig invandring” beskrivs genomgående i materialet som att den ska ”bekämpas”, ”kontrolleras”, ”avskräckas ifrån”. Dessa värdeladdade *element* kan ses som *ekvivalenskedjor* där innebörden av ”irreguljär migration” konstrueras och ytterligare befästs. De bidrar till säkerhetsretoriken som implicit beskriver en hotande situation.

## 6.2 Beslutsfattande: Nationell nivå

### Identitetskonstruktioner

I fråga om identitetskonstruktioner delar de dokument som representerar den nationella nivån respektive EU-nivån en liknande intertextuell terminologi där ”olaglig” eller ”illegal” invandring används. Ett undantag är ramöverenskommelsen mellan regeringen och Miljöpartiet där ingen term alls används för att beskriva irreguljär migration. Istället skrivs ”utlänning” ut eller ”en person som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning” (Regeringskansliet 2011). Detta kan visa på ett försök att hålla en relativt neutral ton då det rör sig om ett mer övergripande policydokument snarare än precisa lagar samt att man vill vinna den allmänna opinionens legitimitet.

SOU:s Förvarsutredning gör dock inte samma distinktion mellan laglig respektive olaglig vistelse som återvändandedirektivet utan ”... föreslår att direktivets bestämmelser i vissa fall även ska kunna tillämpas på utlänningar som vistas lagligt i Sverige” (SOU 2009:60 s.11, 40). Utredningen menar att det kan vara krångligt att använda olika regler beroende på vilken ”kategori” en utlänning tillhör (SOU 2009:60 s. 47).

Vidare gör Utlänningslagen ingen åtskillnad på tredjelandsmedborgare eller andra personer som inte är medborgare i Sverige och Förvarsutredningen finner därmed ingen anledning att heller skilja mellan de personer med fri rörlighet som ska avisas/utvisas eller tredjelandsmedborgare med samma beslut (SOU 2009:60 s. 45, 55). Inte heller vid beviljande av uppehållstillstånd skiljer man på ”lagliga utlänningar” eller ”olagliga utlänningar” enligt utredningen. Den illegala vistelsen ska inte vara ett hinder men kommer inte att tillgodoräknas (SOU 2009:60 s. 62).

Detta tyder på att identitetskonstruktionen av irreguljär migration på nationell nivå inte blir lika tydlig och differentierad från den reguljära. Man kategoriserar inte i samma utsträckning som i dokumenten på EU-nivån, vilket minskar risken för att på grund av sin uppehållsstatus placeras i ett ”fack”. I diskursen på den nationella nivån blir *utestängningsmekanismerna* då heller inte lika påtagliga som på EU-nivån då klassificeringarna inte är explicita (Bergström & Boréus 2005:311). Detta reducerar de nedsättande bibetydelser som medföljer av att bli rubricerad som ”olaglig”, dock finns termen kvar och i praktiken används samma tillvägagångsätt, skillnaden är att även reguljära migranter kan komma att inkluderas i direktivets policy.

## Säkerhetsretorik

*”Det ligger i Sveriges eget intresse att bedriva ett effektivt verkställighetsarbete. Att en utlännings som inte bedömts vara flykting eller skyddsbehövande i övrigt stannar illegalt i Sverige kan inte anses vara bra vare sig för den enskilde eller för samhället. Om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte verkställs i tid kan det inge den enskilde utlänningsen falska förhoppningar om att han eller hon ska få stanna. När beslutet sedan tvångsvis verkställs innebär det ofta psykiska påfrestningar, särskilt när barn är inblandade. Vidare är de kostnader som är förknippade med att utlännings stannar illegalt i Sverige mycket stora.” (SOU 2009:60 s. 80).*

I motiveringen till den svenska återvändandepolitiken lyfter utredningen fram att ett effektivt verkställighetsarbete ligger i Sveriges intresse. Vidare anses att en irreguljär vistelse varken är bra för den enskilde eller för samhället. Att samhällets bästa premieras kan ses som en del av utredningens syfte att uppfylla. Att utredningen dessutom säger sig veta ”den enskildes bästa” kan undersökas med hjälp av Foucaults maktanalys (Bergström & Boréus 2005:331). Utredningen anser sig ha rätt till tolkningsföreträde om den enskildes bästa och etablerar således detta som kunskap. Denna typ av styrning kallas av Foucault för en *positiv makt* och har som funktion att normalisera eller forma ett beteende (Bergström & Boréus 2005:330).

I beskrivningen av det tvångsvisa verkställandet används istället en *negativ maktfunktion* då man här visar förståelse för subjektspositionen om att det innebär svåra psykiska påfrestningar och således utför en bestraffning för att styra handlingsutrymmet (Bergström & Boréus 2005:330).

*”Arbetet med att öka effektiviteten i såväl det självmanda som det tvångsvisa återvändandet ska fortsätta” (Regeringskansliet 2011).*

Likt dokumenten på EU-nivå motiverar de texter på den nationella nivån att återvändande, frivilligt eller om så krävs tvångsvis, är nödvändigt för hållbarheten för Sveriges mottagarsystem. Ett ”tydligt avslut” anses viktigt för ett rättssäkerhet asylsystem (Regeringskansliet 2011). Än en gång ses alltså legitimiteten för migrationspolitiken som hotat av den irreguljära migrationen och en intertextuell analys visar på att diskursen på den nationella nivån här reproducerar diskursen inom EU.

I SOU:s Förvarsutredning stycke om tvångsmedel kan en diskussion om brukandet av våld utläsas som inte funnits motsvarande hos EU-dokumentet. Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården har befogenhet att bruka våld mot en frihetsberövad under vissa förutsättningar. Exempelvis ”... om personen rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt personen står.” (SOU 2009:60 s.83). Även under den verkställighet av avvisning/utvisning som sker med flyg har befälhavaren, besättningsmän och passagerare befogenhet att bruka våld mot ”utlänningsen”. Det gäller bland annat i de situationer där ”... säkerheten ombord kräver att tvång måste tillgripas mot en utlännings får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt och i den form och utsträckning som behövs för att säkerheten ska kunna upprätthållas.” (SOU 2009:60 s.83).



”Utlänningens” identitetskonstruktion porträtteras här under verkställigheten av avvisningen/utvisningen som ett potentiellt hot för sin omgivning. Upprätthållandet av säkerheten rättfärdigar här brukandet av våld i en diskurs som liknar den kriminalisering av irreguljära migranter som hålls i förvar.

När begränsad tidsperiod för förvar diskuteras menar utredningen att Sverige ska utnyttja den möjlighet som direktivet ger att förlänga tiden utöver de sex månader som direktivet tillåter, ”... om utlänningen inte samarbetar eller om det tar lång tid att införskaffa nödvändiga handlingar” (SOU:60 s.15). Att ta en person i förvar kan som tidigare nämnts öka den framställda kriminaliseringen av den irreguljära migranten. Då utredningen dessutom benämner förlängningen som en ”möjlighet” som ska utnyttjas belyser det diskursens inställning till den irreguljära migrantens fri- och rättigheter och tyder på att extraordinära medel som förvar är legitimt.

Om vi studerar denna skildring utifrån diskursanalysens *problem - orsak - lösning* ser vi att problemet här beskrivs som att ”utlänningen inte samarbetar” (Bergström & Boréus 2005:336). Lösningen blir längre tid i förvar, medan orsaken till problembeskrivningen utelämnas. För att belysa diskursens problembeskrivning kan vi som exempel jämföra med en alternativ lösning som istället skulle kunna vara samarbetsinriktad, då problemet beskrivs vara brist på samarbete. Detta illustrerar att diskursen prioriterar säkerhetsorienterade lösningar till de ”problem” som beskrivs.

I ramöverenskommelsen beskrivs att tiden för förvarstagnning ska vara så kort som möjligt då det ”... innebär ett stort ingrepp i den personliga integriteten och i den enskildes rörelsefrihet” (Regeringskansliet 2011). Vidare argumenteras dock för att förvarstagnande är nödvändigt ”... för att kunna upprätthålla en välordnad verkställighetsprocess” (Regeringskansliet 2011).

Vid frågan om återreseförbud intar här utredningen en mer ambivalent ställning än EU-direktivet. Utredningen understryker att man bör vara försiktig med generella regler om återreseförbud då det i praktiken innebär ett förbud mot inresa även i andra medlemsstater. Man motiverar detta även med att incitamentet till frivilligt återvändande även riskerar att undergrävas. (SOU 2009:60 s.108).

Angående återreseförbudets maximala längd på fem år poängterar utredningen dock att möjligheten till förlängning om ”... en utlänning utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet eller nationell säkerhet” bör utnyttjas. (SOU 2009:60 s.130). I samband med denna förlängning föreskrivs ingen tidsgräns varken i direktivet eller i utredningen. En hänvisning till säkerheten kan i detta fall därmed berättiga ett återreseförbud som gäller i hela EU utan någon tidsbegränsning.

Sammanfattningsvis kan sägas att diskursen på den nationella beslutsfattande nivån domineras av ett säkerhetsorienterat perspektiv där intertextualiteten visar att flera element reproduceras från diskursen inom EU. Exempelvis betonar man att återvändandet är en nödvändig del för upprätthållandet av mottagarsystemet samt att förvar, tvångsmedel och till viss del även återreseförbud presenteras som metoder för att uppnå syftet. Trots detta antyds ibland i diskursen en strävan efter att tillämpa mer generös inställning än EU. Även identitetskonstruktionen av irreguljär migration skiljer sig delvis från den inom EU:s diskurs då man inte lika tydligt rubricerar och gör åtskillnad mellan irreguljär/reguljär.

## 6.3 Implementering: Nationell nivå

### Identitetskonstruktioner

Genomgående i materialet på implementeringsnivån förekommer mycket sällan någon term eller beteckning för irreguljär migration. Om en individ benämns överhuvudtaget är det som ”förvarstagen” eller ”utlänning”. I de flesta meningsuppbyggnader som berör irreguljära migranter nämns ingen person alls. Detta kan genom *nominalisering* ses som att man utelämnar de berörda deltagarna i handlingen eller processen. Följden blir ofta en ideologisk effekt av att deltagare exkluderas (Bergström & Boréus 2005:285). Identitetskonstruktionen av irreguljär migration som subjekt blir därmed utestängd ut diskursen och reduceras till ett objekt eller ett ting som ska hanteras. Även om denna retorik inte explicit porträtterar ett hot medför den att ”dem” differentieras från ”oss” genom att objektifieras och kan rättfärdiga en handling utifrån ett säkerhetsperspektiv (Winther Jørgensen & Phillips 2000:58).

### Säkerhetsretorik

I samtliga regleringsbrev beskrivs vilka områden som Migrationsverket ska prioritera. Det är en intressant aspekt att undersöka då man enligt säkerhetslogiken kan ge vissa frågor prioritet på grund av dess säkerhetskaraktär. Om man betraktar en fråga genom ett säkerhetsperspektiv får den automatiskt en högre prioritet (Buzan et al. 1998:26, 29). År 2009 finns både asylprövning, återvändande samt arbetskraftinvandring med för att senare år endast beskriva asylprövning och återvändande som prioriterade områden (Regleringsbrev 2009-2012).

Projektets namn Reva står för Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete. Utifrån det material som representerar implementeringsnivån och berör projektet kan dock en prioritering av effektiviteten utläsas, medan rättsäkerheten ges ett betydligt mindre utrymme. I projektplanen redogörs för flera metoder och arbetssätt som ska omstrukturera verksamheten för att verkställigheten av avvisnings/utvisningsbeslut ska effektiviseras. Hur rättsäkerheten ska övervakas, eftersträvas och upprätthållas framgår ej. (Migrationsverket 2012b). I diskursanalysen har även det som utelämnas en viktig funktion. Genom att nämna vissa frågor och exkludera andra tillskriver man frågans betydelse och vikt. Diskursen blir det system av regler som legitimerar vissa kunskaper och utelämnar andra (Bergström & Boréus 2005:309).

Det samma gäller även det självmanta återvändandet som lyfts fram i de tidiga regleringsbreven, innan projekt Reva nämns. Det beskrivs att andelen personer som återvänder frivilligt ska öka samt att tidsfristen för detta är upp till två månader. Det tvångsvisa återvändandet nämns inte. Åren 2011 och 2012 när projekt Reva kommer in i bilden nämns inte längre det självmanta återvändandet. Istället beskrivs att man ska ”... effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut samt vidta de åtgärder som krävs för att öka andelen verkställda beslut”. (Regleringsbrev 2011). Detta tyder på att det frivilliga återvändandet inte längre är i fokus utan man nu använder sig av de medel som behövs för att hantera frågan och alltmer övergår till ett säkerhetsperspektiv.

*”... ett framgångsrikt återvändandearbete (när insatserna för att motivera utlännningen till att återvända självmant är uttömda) är intimt förknippat med möjligheten att fatta och verkställa beslut om förvar eller uppsikt”. (Migrationsverket 2012b).*

I projektplanen för Reva betonas det tvångsvisa återvändandet vilket man beskriver som projektets syfte att hantera (Migrationsverket 2012b). Återigen betonas förvar som en resultatrik metod för att uppfylla detta mål. Användandet av förvarsplatser ska analyseras och redovisas av myndigheterna. Det beskrivs i regleringsbrevet att bedömningen ska ”... innehålla en kostnads- och nyttoanalys” (Regleringsbrev 2012) vilket talar för ett perspektiv som ”avpersonifierar” de frihetsberövade. Endast kostnad och ”nytta” tas i beaktande, inte personernas påverkan av förvarstagande.

Vidare ska man redovisa ”... en bedömning av effekterna av användningen av de särskilda medel som tilldelats för återvändandeverksamheten” (Regleringsbrev 2011). Dessa särskilda medel, nödvändiga åtgärder samt förvarstagningen speglar de extraordinära medel som beskrivs inom säkerhetsiserings-teorin och kan tolkas som att det bidrar till att återvändandet av irreguljära migranter säkerhetsiserats.

Likt de två föregående nivåerna förekommer intertextualitet även på implementeringsnivån gällande motiveringen till återvändandet. Upprätthållandet av tillit och trovärdighet till asylprocessen förklaras som skäl för återvändandet och att verkställigheten av de fattade besluten följs. Återvändande ska introduceras redan i början av asylprocessen, oavsett om den asylsökande sedan beviljas uppehållstillstånd eller får avslag på sin ansökan. Detta uttrycks både i regleringsbrevet samt i projektplanen och tyder på den prioriterade ställning som återvändande har tillskrivits. I projektplanen beskrivs en specifik typ av samtalsmetodik som ska tillämpas i samband med återvändande ”... i syfte att åstadkomma bästa resultat” (Migrationsverket 2012b).

## **8 Slutsatser**

Sammanfattningsvis är nu en återkoppling till kriterierna för slutsatsdragning på sin plats. De utgår från de preciserade frågeställningarna som även strukturerat analysen. Vid frågan om identitetskonstruktioner har materialet visat att det på de tre nivåerna för analysen, agenda-setting, beslutsfattande och implementering, sker ett konstituerande av irreguljär migration som, på olika sätt, differentierar identiteten. Genom olika former av utestängningsmekanismer porträtteras irreguljär migration som en fråga som rättfärdigar en säkerhetsorienterad hantering. Det har i diskursen skett genom en differentiering från reguljär migration, kriminalisering och en konstruktion av irreguljär migration som ett objekt som bör ”bekämpas”. Oavsett terminologi, som har varierat på de olika nivåerna, är konstruktionen av irreguljär migration som en illegal företeelse densamma.

Frågan huruvida irreguljär migration presenteras som ett existentiellt hot besvaras bättre genom att studera den andra frågan om säkerhetsretoriken. Vid en intertextuell analys ser vi att irreguljär migration genomgående på alla tre analysnivåer porträtteras som ett hot mot tilltron och legitimiteten till asyl- och migrationspolitiken. För att upprätthålla ett fungerande system beskrivs återvändandet som nödvändigt. Ett tecken

som tyder på att det ses som ett ”hot” är att fokus alltmer har skiftat från ett frivilligt återvändande till ett tvångsvist.

Användandet av tvångsmedel, förvarstagnning samt återreseförbud som beskrivs på samtliga nivåer är säkerhetsbaserade lösningar vars omfattning visar på från vilket perspektiv man ser frågan. Enligt Köpenhamnskolan är det inte det explicita yttrandet av ”säkerhet” som tyder på säkerhetiserings-processen utan snarare den retorik som bygger upp diskursen och förmår åstadkomma den intersubjektiva uppfattningen av att frågan bör hanteras med extraordinära medel. Toleransen för att personer som inte har begått brott blir frihetsberövade och kan återsändas med hjälp av tvångsmedel har uppnåtts med hjälp av säkerhetsretoriken och har blivit institutionaliserad.

I en intertextuell analys mellan materialet på de olika nivåerna framträder diskursen om återvändandet som en prioriterad fråga. På EU-nivå så till den grad att gemensamma normer om tillvägagångssättet fastställts och på nationell nivå ett samarbetsprojekt mellan tre myndigheter som implementeras i hela landet. Likande element figurerar, vilka framställer irreguljär migration som ett potentiellt hot mot allmän ordning och säkerhet berättigar de kontrollinriktade åtgärderna.

Att jämföra agenda-settingnivån med implementeringsnivån är att studera rätt så olika studieobjekt. På den första nivån är argumentationen en del av syftet i dokumenten och säkerhetsretoriken framkommer tydligt. Även vid beslutsfattandet på den nationella nivån är redogörelsen för motiveringen uttrycksfull. När det kommer till implementeringsnivån är besluten redan tagna och ingen mer argumentation och retorik erfordras. Denna skildring blir därför naturligt inte lika utförlig och är heller inte utformad på samma sätt som de två föregående nivåerna. Trots saknaden av resonemang om skälen till implementeringen framträder de mest centrala elementen i diskursen genomgående.

Därav anser jag att spår av en diskurs från EU-nivå, som genom en retorik som legitimerar säkerhetsåtgärder konstituerar en säkerhetisering av irreguljär migration, även återfinns på den nationella nivån i beslutsfattande och implementering. Även om säkerhetsretoriken är starkare inom EU är det samma diskurs som motiverar det tvångsvisa återsändandet av irreguljära migranter i praktiken genom projekt Reva på den nationella nivån. I fallet Sverige tycks diskursen från EU om säkerhetiseringen av irreguljär migration och motiveringen till återvändandepolitiken således överföras i praktiken, trots tidigare antagande om en relativt liberal svensk migrationspolitik.

Vi kan dock inte bortse från andra förklaringsfaktorer när det gäller frågan om Sveriges migrationspolitiska utveckling och säkerhetisering. Möjligen skulle andra faktorer än EU:s diskurs kunna förklara den nationella säkerhetiseringen kring återvändandepolitiken. Inrikespolitiska förklaringar har inte inkluderats i den här studien och skulle sannolikt kunna bidra till en mer komplett förklaringsmodell till fallet Sverige.

Även med andra metodval och avgränsningar skulle utfallet möjligen kunna blivit annorlunda. Att endast inkludera texter i det empiriska materialet när det som avses undersökas även är praktiker, motiverar till att bredda urvalet till andra typer av material som representerar sociala och icke-textbaserade praktiker. Med dessa typer

av material inberäknat skulle frågan om diskursers utmynnande i praktiken eventuellt kunna besvaras säkrare, något som kan efterfrågas i fortsatta studier i ämnet. Trots detta är förhoppningen att denna studie kommit ett steg närmare frågan om de praktiska vägar en diskurs om säkerhetsisering kan ta.

## 9 Källförteckning

### 9.1 Litteratur

Abiri, Elisabeth (2000) *The Securitization of Migration: Towards an Understanding of Migration Policy Changes in the 1990s. The Case of Sweden*. Department of Peace and Development Research, Göteborg University.

Adler, Emanuel och Pouliot, Vincent (2011) "International Practices". *International Theory*. Cambridge University Press 3(1): 1-36.

Andersson, H.E. och Nilsson, S. (2011) "Asylum Seekers and Undocumented Migrants' Increased Social Rights in Sweden". *International Migration*, 49(4):167–188.

Askola, Heli (2010) "‘Illegal Migrants’, Gender and Vulnerability: The Case of the EU’s Returns Directive" *Feminist Legal Studies* 18(2): 159-178.

Baldaccini, Anneliese (2009a) "The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive" *European Journal of Migration and Law* 11(1): 1-17.

Baldaccini, Anneliese (2009b) "The EU Directive on Return: Principles and Protests" *Refugee Survey Quarterly* 28(4): 114-138.

Balzacq, T. (ed.) (2011) *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2005) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bigo, Didier (2002) "Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease". *Alternatives* 27(1): 63 -92.

Boswell, Christina & Geddes, Andrew (2011) *Migration and mobility in the European Union*. The European Union series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

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

Collins, Alan (ed.) (2013) *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan*, 4:e upplagan, Nordstedts förlag.

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

Howarth, David (2007) *Diskurs*. Malmö: Liber.

Huysmans, Jef (2000) "The European Union and the securitization of migration". *Journal of common market studies* 38(5): 751 -777.

Neumann, Iver B. (2002) "Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy". *Millenium: Journal of International Studies* 31(3) 627-651.

Pouliot, Vincent (2008) "The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities". *International Organization* 62(2): 257-288.

Svantesson, Monica (2013) *Threat Construction in a Bureaucracy without an Interest in Threat Expansion: A Bourdieusian study of the European Commission and the framing of irregular immigration 1974-2009*. Doctoral thesis - Work in progress manuscript. Stockholm: Political Science Department, Stockholm University.

Tallberg, Jonas (2013) *EU:s politiska system*. Lund: Studentlitteratur

Waever, Ole, Buzan, Barry, Kelstrup, Morten & Lemaitre, Pierre (1993) *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. London: Pinter Publ.

Winther Jørgensen, Marinanne & Philips, Lousie (2000) *Dikursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

## 9.2 Officiella dokument/elektroniska källor

Europaparlamentets och rådets Direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Europeiska kommissionen (2013) *PreLex – Den interinstitutionella beslutsprocessen*. Hämtad 2013-11-27, från:

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=193255](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=193255)

KOM(2002) 175, Grönbok - *Om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt*.

Tillgänglig:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2002/com2002\\_0175sv01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2002/com2002_0175sv01.pdf)

KOM(2005) 391, Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv – *Om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna*.

Tillgänglig:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:SV:PDF>

Migrationsverket (2012a). *Projekt medfinansierat av Europeiska återvändandefonden 2012*

Hämtad 2013-11-13, från:

[http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt\\_rf\\_2012.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt_rf_2012.pdf)

Migrationsverket (2012b) *Projektplan Europeiska återvändandefonden, REVA del 3: Implementering och delprojekt*. EF-nummer R15-009. Reviderad version nr 20, 2012-06-11.

Migrationsverket (2013) *Projekt Reva*  
Sidan senast uppdaterad: 2013-05-14  
Hämtad 2013-10-16, från:  
<http://www.migrationsverket.se/info/7176.html>

Regeringskansliet (2011) *Ramöverenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik*.  
Hämtad 2013-11-13, från:  
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/22/26/04ddbd6f.pdf>

Regeringskansliet (2013) *Migrations- och asylpolitik*  
Sidan senast uppdaterad: 2013-05-14  
Hämtad 2013-10-17, från:  
<http://www.regeringen.se/sb/d/9685>

Regleringsbrev Migrationsverket (2009) *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut II:2 2009-06-25, Justitiedepartementet.

Regleringsbrev Migrationsverket (2010) *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut II:1 2009-12-17, Justitiedepartementet.

Regleringsbrev Migrationsverket (2011) *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut II:3 2010-12-22, Justitiedepartementet.

Regleringsbrev Migrationsverket (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket*. Regeringsbeslut II:1 2011-12-22, Justitiedepartementet.

SOU 2009:60. *Återvändandedirektivet och svensk rätt*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Tema asyl & integration (2008) *Europeiska återvändandefonden*.  
Hämtad 2013-11-13, från:  
<http://www.temaasyl.se/Templates/IntroPage.aspx?id=1073>



