



**STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN
CENTRUM FÖR EUROPASTUDIER (CES)**

Migration och säkerhet: Vems säkerhet?

En innehållsanalys av Frontex:s årliga riskanalyser 2014-2018.

Besmira Basha

Kandidatuppsats:	15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2020
Handledare:	Anja Karlsson Franck

Abstract

This essay aims to give an overview of the ways Frontex describes immigration as an security concern in their risk analysis. Frontex or the European Border and Coast Guard Agency, was established on october 2016 by the European Commission as a response to the 2015 migration crisis in Europe. Some researchers believe that Frontex has been distributed the power to define risks which gives them an important role in the process of decision making for the european migratory policy. This essay is build on critical security studies theory (CSS). CSS shows how some questions are constructed as a security concern and becomes more political by the ways they are described as a threat for the state or the public security. In this essay has been used a multi-method content analysis to quantitatively count and then qualitatively analyse how concepts risk, threat, security, crisis and humanitarian are used to describe migration in these risk analysis. It showed that the use of some concepts more than the others and the context in which those are used does actually has a meaning on how migration can be described as a security concern and if it concerns more Europe or the refugees and migrants.

Kandidatuppsats: 15 hp

Program: Europaprogrammet

Nivå: Grundnivå

Termin/år: VT/2020

Handledare: Anja Karlsson Franck

Nyckelord: migration, security, risk, risk analysis, threat, crisis, humanitarian, CSS

Antal ord: 13 284

Innehållsförteckning

Tabell- och figurförteckning.....	2
1. Inledning och bakgrund	3
2. Syfte	4
3. Disposition	5
4. Tidigare forskning.	5
4.1. Frontex och dess roll i säkerhetsisering av migration	6
4.2. Frontex:s humanitära roll.	9
5. Teorier om säkerhet.....	11
5.1. Kritiska säkerhetsstudier (CSS).	13
5.2. Konstruktivism och Köpenhamnskolan (The Copenhagen School)	14
5.3. Riskanalyser inom säkerhetsstudier.	15
6. Frågeställning	16
7. Metod och material.	16
7.1. Kodschema	20
7.2. Material.	23
8. Resultat och analys.....	24
8.1. Risk: Vilka risker, vems risk?	24
8.2. Threat: Vilka hotar? Vem/vad hotas?	35
8.3. Security: Vems säkerhet?	39

8.4.	Crisis: Hur beskrivs krisen?	43
8.5.	Humanitarian: Vem räddas och skyddas? Från vem/vad?	46
9.	Slutsatser.....	50
	Käll- och litteraturförteckning.	52

Tabell- och figurförteckning.

Tabell 4.2.1. Kodschema: Migration som ett säkerhetsproblem i Frontex:s riskanalyser	24
Diagram 6.1.1. Risk	27
Diagram 6.2.1. Threat	32
Diagram 6.3.1. Security	34
Diagram 6.4.1. Crisis	36
Diagram 6.5.1. Humanitarian	37

1. Inledning och bakgrund

Under och efter den så kallade flyktingkrisen i Europa 2015 har migration alltmer kopplats med begreppen risk, hot och säkerhet vilket har gjort migration till en mer politiskt laddad frågan och gett den mer betydelse i den europeiska politiken. Koppling av migration med dessa begrepp kan bland annat bero på att majoriteten av migranter bestod av flyktingar från främst Mellanöstern och andra konfliktzoner i Afrika och det som Islam Ahmed (2017) menar att säkerhetseringen av internationella migranter har intensifierats sedan 9/11 och har alltmer kommit att handla om allmän säkerhet snarare än som ett hot mot den suveräna staten.

Krisen i sig ha innefattat svårigheter att kontrollera det stora flödet av flyktingar och migranter vid EU:s yttre gränser vilka efter att ha passerat de yttre gränserna via Medelhavet eller landsgränserna i Balkan fortsatte sin väg norrut mot andra medlemsstater. Det stora migrationsflödet som hade sin kulmination år 2015 (European Parliament, 2019) tycktes medföra en risk att personer som skulle kunna vara ett hot mot säkerheten skulle kunna utnyttja situationen och röra sig fritt inom EU:s gränser (Frontex, 2016). Dessutom handlade krisen om människosmuggling och risken för migranter att mista sina liv i försök att ta sig in till Europa med hjälp av kriminella organisationer (Frontex 2016). Minst 3 771 migranter har dött år 2015 och 5 079 år 2016 i försök att ta sig in till Europa via Medelhavet (D. Williams & McDonald 2018, s. 483). Krisen avslöjade brister i EU:s asylsystem och intensifierade behovet av större samarbete mellan medlemsstaterna i migrationsfrågan. Under den pågående krisen stängde flera medlemsstater temporärt sina gränser med andra medlemsstater för att bromsa inträdet av migranter i samband med ändringen i Dublinförordningen.

I syfte att hantera krisen föreslog europeiska kommissionen ett par åtgärder där bland annat inrättandet av en asyl-, migrations- och integrationsfonden samt inrättandet av en ny gemensam europeisk gräns- och kustbevakning (Frontex) för att förstärka bevakningen av

EU:s yttre gränser (Europaparlamentet, 20-08-2019). Den nya europeiska gräns- och kustbevaknings byrån lanserades år 2016 och innebar byråns utökade ansvarsområden inom EU:s gränsförvaltning från att endast ha en roll i hanteringen av migration (Frontex, 2020). Byrån finansieras av EU-budget och bidrag från EU- och Schengen länder och har som främsta ansvarsuppgift att övervaka EU:s och Schengenområdet:s yttre gränser; rapportera till medlemsstater, europeiska kommissionen och Schengen associerade länder om riskbedömningar för EU:s gränssäkerhet samt mönster för irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet utifrån vilka Frontex sedan vidtar åtgärder (ibid.). Frontex genomför riskanalyser och årliga utvärderingar för varje medlemsstat och Schengen associerat land om deras förmåga och beredskap att hantera utmaningar vid yttre gränser samt hjälper länder för att förbättra sina beredskap. Snabba insatser vid nödsituationer i de yttre EU:s gränser, forskning och utbildningar om gränssäkerhet och kustbevakning ingår också i Frontex ansvarsuppgifter.

Frontex:s utvidgade ansvarsområde över EU:s gränsbevakning och deras arbete i hanteringen av flyktingkrisen fick inom kort uppmärksamhet i det akademiska rummet. Satoko Horii (2016) menar att Frontex har efter sin uppgradering fått en avgörande roll i hur europeisk migrationspolitik formas och i konstruering av uppfattningar om migration och migranter. Byrån har utdelats makten att definiera risk och kategorisera vilka som identifieras som hot eller säkerhetsproblem, vilket ger byrån en avgörande roll i beslutsfattandeprocessen i frågor om säkerhet. Riskanalyser är ett praktiskt sätt att samla in kunskap som sedan används i politiska beslutsfattande processer och det sätt på vilket de definierar och beskriver migration har haft viktig roll i säkerhetsiseringen av migration (ibid.).

2. Syfte.

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur Frontex kan bidra till säkerhetsiseringen av migration genom att beskriva den som en säkerhetsfråga i sina riskanalyser. Uppsatsen avser

att ge en överblick på hur migration beskrivs som en säkerhetsfråga i Frontex:s riskanalyser genom att undersöka hur migration kopplas i dessa rapporter med begrepp som risk, hot och säkerhet.

3. Disposition.

Avsnittet disposition följer efter inledning och syfte och följs sedan av tidigare forskning för att sedan fortsätta till avsnittet teorier om säkerhet och kritiska säkerhetsstudier. Efter det sistnämnda avsnittet kommer frågeställningen vilken har byggts med stöd i det som har framkommit i tidigare forskning och teori. Kapitel 7 handlar om urval av metod och material för uppsatsen medan i kapitel 8 presenteras analys av materialet och resultat av undersökningen. Sist i uppsatsen sammanfattas slutsatserna som kopplar resultat till frågeställning, tidigare forskning och teori.

4. Tidigare forskning.

Debatten om migration som en säkerhetsfråga är inget nytt som följde med flyktingkrisen 2015. Migration började behandlas allt mer som en säkerhetsfråga i den internationella politiken efter kalla kriget och attackerna 9/11 i USA i samband med intensifieringen av debatten kring internationell migration och terrorism (Williams & Paul D. 2018, s. 482). Islam Ahmed (2017, s. 372) menar att relationen mellan migration och säkerhet är en dubbelsidig relation eftersom säkerhetsproblem finns i destinationsländer lika mycket som i migranternas ursprungsländer vilket gör att migranter startar sin resa från första början. Medan destinationsländer är oroliga för den sociala harmonin och hot mot säkerheten som migration kan medföra upplever migranter å andra sidan osäkerhet i ursprungsländer vilket blir anledningen till att lämna sina hem men även i destinationsländer där de ofta betecknas som ett ekonomiskt, social och kulturellt problem (Berg & Spehar 2011, s. 204). Koppling av migranter med kriminalitet och terrorism, hot mot etnisk och kulturell homogenitet samt att

exempelvis anklaga migranter för att konkurrera ut den nationella arbetskraften är vanliga stereotyper utan statistiska bevis som förhindrar samhället i destinationsländer från att se den positiva påverkan migration har för ekonomisk och social utveckling (Ahmed, 2017). Stereotypiska uppfattningar a migranter inte bara begränsar deras integration i destinationsländer utan skapar även främlingsfientliga känslor, särskild i utvecklade länder trots deras stora behov av arbetskraft. Det är enligt Ahmed (2017) den subjektiva uppfattningen av nationell säkerhet och social harmoni som skapar liknande stereotyper och väcker fientliga känslor.

I en åldrande Europa som är i ständigt behov av arbetskraft skulle lösningarna kunna vara antingen ökningen av barnafödandet eller migration. En minskad arbetskraft innebär minskad ekonomisk utveckling i samband med minskade skatteintäkter som går till bland annat pension och hälsovård, dessutom finns det ett stort behov av arbetskraft just i äldreomsorg sektorn i många europeiska länder (Berg & Spehar 2011, s. 204). Den dubbelsidiga relationen mellan migration och säkerhet har enligt Ahmed (2017) ett dubbelsidigt mål som behöver förenas. Diskussionen kring nationell säkerhet och migration å ena sidan behöver inkluderas i diskussionen kring migration och mänskliga rättigheter samtidigt som å andra sidan måste stater driva en mer tolerant migrationspolitik i syfte att främja politisk och social integration vilket i sin tur skulle leda till utveckling av en känsla av solidaritet och samarbete, förena människor och erbjuda ett nytt alternativ för social order och som resultat av dessa skapa global säkerhet (ibid., s. 381).

4.1. Frontex och dess roll i säkerhetseringen av migration.

Frontex inrättades år 2004 - förordning EG 2007/2004 - i syfte att förbättra, underlätta och effektivisera den integrerade förvaltningen av Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Europeiska unionens officiella tidning, 26 oktober 2004). Så kallade byråns huvuduppgifter var att: samordna det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna i frågor kring förvaltningen av yttre gränserna; bistå medlemsstaterna med utbildningar för nationell gränsbevakningspersonal; genomföra riskanalyser; uppföljning av utveckling inom forskning

för kontroll och gränsövervakning; bistå medlemsstaterna med teknik och operativt bistånd när det behövs och erbjuda dem teknisk bistånd vid gemensamma insatser för återsändande (ibid.). Inrättandet av Frontex kom som resultat av tre huvudfaktorer: 1) ökad migrationsflöde i Europa efter kalla kriget, 2) den stora utvidgningen av EU österut år 2004 och 3) intensifierade diskussionen om terrorism efter 9/11 (Léonard 2011, s. 234). Dessa tre faktorer var orsaken till ökad behov av EU att begränsa migration och stärka kontrollen vid yttre gränser.

År 2016 fick Frontex utökade ansvar över bevakningen av EU:s yttre gränser samt hanteringen av migration. Byråns nya arbetsuppgifter innefattar bland annat: att övervaka migrationsflöden och utföra riskanalyser; utföra sårbarhetsanalyser på medlemsstaternas kapacitet att hantera utmaningar vid yttre gränser; övervaka förvaltningen av EUs yttre gränser; bistå medlemsstaterna med teknisk och operativ förstärkning vid krissituationer; tillhandahålla medlemsstater och tredjeländer med teknisk och operativ stöd vid räddningsinsatser i sjönöd; samarbeta med Europol och Eurojust i kampen mot organiserad gränsöverskridande brottslighet och terrorism; inrätta och utplacera europeisk interventionsenhet för återvändande samt övervakare och eskortörer vid återvändande med tvång; bistå medlemsstaterna med utbildning av nationella gränsbevakningspersonal (Europeiska unionens officiella tidning, 16 september 2016). Byråns utvidgning av arbetsuppgifter och ansvar är stor, likaså dess inflytande i utformningen av den framtida gemensamma gränsförvaltningen såväl som hanteringen av migration.

Byrån finansieras av bidrag från medlemsstaterna och Kommissionen baserad på riskanalyser och den kunskap de producerar av exempelvis riskanalyser (Horii, 2016). Frontex skriver årliga och kvartals riskanalyser och rapporter över hela EU:s yttre gränser men även över specifika områden, exempelvis västbalkan och östeuropa. Byrån ser riskanalyser som utgångspunkten för alla dess aktiviteter, "från strategiskt beslutsfattande på hög nivå till planering och genomförande av operativa aktiviteter" (Frontex, 2020). Enligt Regine Paul

(2017, s. 703) används riskanalyser av aktörer på EU-nivå för att underlätta och motivera ökad samordning och insatser på EU-nivå inom områden med hög risk (exempelvis gränskontroll och säkerhet), för att motivera sina utgifter, för att motivera för en strategi för gemensam europeisk gränskontroll samt starkare lagstiftning på EU-nivå inom högriskområden.

Frontex använder CIRAM (Common Integrated Risk analysis Model) för att identifiera och mäta risk utifrån en analyschema. CIRAM förklarar hur riskanalyser går till samt definierar begreppen "risk", "hot", "sårbarhet" och "påverkan". Redan i CIRAM:s analyschema och definitioner visas en tydlig koppling mellan migration och risk (Horii 2016, s. 246-247). "Risk" definieras som storlek och sannolikheten för att ett hot inträffar vid EU:s yttre gränserna som skulle påverka EU:s inre säkerhet och det optimala flödet av regelbundna passagerare vilket skulle få humanitära konsekvenser, en definition som kopplas direkt till flödet av människor menar författaren (ibid.; se även Frontex, 2013). "Hot" definieras som kraft eller tryck på de yttre gränserna, vilket mäts i riskanalyser med migrationsrelaterade faktorer: flödet av oregelbundna migranter; egenskaper hos enskilda oregelbundna migranter; trender och förutsägelser; tryckfaktorer och rutiner. "Sårbarhet" definieras enligt CIRAM som staternas förmåga att svara på oregelbunden migration, medan "impakt" eller "påverkan" definieras som potentiella konsekvenser som hot kan ha på de yttre gränserna, inre säkerhet, humanitära situationer och förmågan att hantera legitimt passagerarflöde. Horii (2016) menar att genom att utforma migration som en riskfaktor i deras modell av gemensam riskanalys har Frontex klargjort kopplingen mellan migration och säkerhet. Definitioner och begrepp som Frontex använder i sina riskanalyser har bidragit till intensifieringen av säkerhetseringen av migration, vilket stater sedan använder för att rättfärdiga sina åtgärder i hanterandet av säkerhetsproblemen (ibid.). Frontex:s roll genom handlandet såväl som språk praxis ses betydande i den pågående säkerhetseringen av migration men enligt Horii (2013) kan byrån ändå inte klassificeras som en säkerhetsaktör eftersom den är beroende av medlemsstaternas bidrag och viljan att samarbeta samtidigt som gränskontroll och migrationspolitik fortfarande är nationellt ansvar.

Setts ur ett sociologiskt perspektiv av säkerhetsisering genom handlandet och det så kallad "speech of act" kan konstateras att Frontex:s alla huvuduppgifter - metoder som har traditionellt har använts för att hantera säkerhetsfrågor - har bidragit till vidare säkerhetsisering av migration och asyl i Europa (Léonard 2011, s. 246-248). I en internationell kontext av migration har ofta inrättandet av Frontex setts som ett sätt att kontrollera vilka som tillåts inträda i Europa och vilka inte, inte bara för att skydda EU från potentiella hot utan ekonomiska, politiska och kulturella aspekter spelar en viktig roll i hur medlemsländer och EU i helhet behandlar migrationsfrågan (Horii, 2016). Institutioner som Frontex har utdelats makten att kategorisera vilka som kategoriseras som hot eller säkerhetsproblem samt att definiera risk, vilket ger de en avgörande roll i beslutsfattandeprocessen i frågor om säkerhet (ibid., s. 242-243). De deltar alltså inte direkt i beslutsfattandet utan indirekt påverkar det genom den kunskap de producerar om vad som händer och vad som förmodligen kommer att hända, vilka anses vara risk. En praktisk form av kunskap som sedan används i politiska beslutsfattande om gränskontroll.

4.2. Frontex:s humanitära roll.

Frontex:s inramning som livräddare, främjande av mänskliga rättigheter och EU-ropas skydd har stärkt byrån på flera sätt (Perkowski, 2018). För det första har det gjort det möjligt för Frontex att fungera som en kopplingspunkt mellan säkerhets-, humanitär- och mänskliga rättighets aktör. Den har möjliggjort positioneringen av byrån som lösningen på en mängd olika "kriser", allt från dödsfall till sjöss till ökade ankomst antal, vilket leder till en utvidgning av Frontex resurser. Dessutom har det gjort möjligt för byrån att konstrueras som en lösning på kränkningar av mänskliga rättigheter och oro vid EU:s gränser. Sammankopplingen av humanitärism, mänskliga rättigheter och säkerhet i Frontex:s organisatoriska arbete skapar ojämlika maktförhållanden mellan skyddare, skyddade och/eller fiende och gör sina undersåtar sårbara på särskilda sätt (ibid.).

Pallister-Wilkins (2015) menar att polisering (polisarbete, här talar hon mer specifikt om gränspolisen) har en dubbelsidig natur av humanitär styrning som rör omsorg och kontroll. Konflikten uppstår i paradoxet av skydd mellan ämnet humanitärism och polisarbete i debatten om befolkningen som objektet för gränskontroll samt den territoriellt avgränsade staten eller regionala enheten. Polisbevakningen fortsätter att innehålla ett starkt humanitärt inslag i sin praxis och innehåller humanitärism ett starkt polis element för att underlätta styrningen av befolkningar som kategoriseras som både i riskzonen och i en risk inom ett spektrum av vård och kontroll. Förhållandet mellan vård och kontroll är komplicerat i praktiken särskild när det kommer till Frontex människocentrerad styrelseformer och att förhindra tillgång till Eurozonen där verksamhetens mål är Europas territorium. Det resulterar i en spänning mellan styrelseformer som rör befolkningen och rörelsen och former av suverän makt som rör mer traditionella uppfattningar om territoriellt försvar, avgränsning och konsolidering.

När Frontex positionerar sig som humanitär aktör, blir vissa handlinga legitimerade när de utförs i mänsklighetens namn med sina uttalade värden på vård (ibid.). Argumentet är svårare att dra när det gäller enbart hantering av risk och lättare när ingripandet inträffar situationer där migranter är i riskzonen blir de nationella gränspolisen och Frontex agenter för förebyggande riskhantering. Liksom Perkowski (2018) härvdar Pallister-Wilkins (2015) att utövandet av humanitärism teoretiskt stärker byrån trots anklagelser om mänskliga rättigheter missbruk. I slutändan kan Frontex prata i humanitära termer, be om humanitär handling och hantera risker i människors namn, men mot bakgrund av de anklagelser som Human Rights Watch och Amnesty International har gjort, kan Frontex inte upprätthålla mänskliga rättigheter, och inte heller kan de garantera territoriella säkerhet eftersom både mänskliga rättigheter och gränsövervakning fortfarande är medlemsländernas suveräna ansvar (Pallister-Wilkins 2015, s. 66).

5. Teorier om säkerhet och kritiska säkerhetsstudier.

Begreppen säkerhet och säkerhetsstudier är ett tvetydigt och kontroversiellt begrepp och disciplin (Krause & Williams, 2018). Det som av en person, en social grupp eller en stat uppfattas som hot mot säkerheten behöver inte uppfattas på samma sätt av andra. Begreppet säkerhet definieras olika beroende på vems säkerhet det handlar om menar författarna. Nationell säkerhet kopplas oftast till staternas säkerhet och militära frågor medan social säkerhet förknippas med välfärdsstater, däremot kopplas oftast säkerhet om individer, miljö och ekonomi med livsmedelsförsörjning och hälsosäkerhet men sällan med krig, konflikter och våld (ibid.). Vissa sätt som säkerhet definieras på kan göra att frågorna om den blir mer politiska och får viktigare betydelse i världspolitiken (D. Williams & McDonald, 2018). Exempelvis brukar forskare inom Internationella Relationer (IR) definiera begreppet som en lindring av hot mot högt värderade värden och överlevnad, vilket gör säkerhet oundvikligt politiskt. Medan överlevnad är en fråga om existens innebär säkerhet förmågan att bedriva väsentliga politiska och sociala ambitioner (ibid., s. 6). Med andra ord blir frågan här om att göra några livsval mot livshotande "risker". Säkerhet kan ses i två övergripande filosofiska utgångspunkter. Den första ser säkerhet som synonymt med achummolering av makt och makt anses vara vägen till säkerhet. Ju mer makt - särskilt militär och ekonomisk makt - aktörer kan samlas, desto säkrare blir de.

Ur detta perspektiv förstås alltså säkerhet som en handelsvara: för att vara säker måste aktörer vissa egendom, ofta pengar och armé. Medan den andra ser säkerhet som en oro om rättvisa och tillhandahållande av mänskliga rättigheter. Ur detta utgångspunkt förstås säkerhet snarare som en relation mellan aktörer än en achummolerad vara. Det vill säga att det är inte ägandet av särskild vara som avgör relationen säkerhet-osäkerhet utan snarare förhållandet mellan aktörerna i frågan. Exempelvis är inte själva innehavandet av kärnvapen av ett land som är ett hot eller osäkerhet för ett annat land så länge relationen mellan länderna är inte konfliktuell. Utan några referensobjekt (något hotet riktas mot) kan det inte finnas ett hot eller osäkerhet eftersom diskussioner om säkerhet blir då meningslösa utan något som ska skyddas/säkras (ibid., 7). Historiskt sett har säkerhet handlat om människor men som resultat av IR studier

om säkerhet, särskild efter kalla kriget, har staten kommit att bli allt mer central för säkerhetsstudier, vilket har bidragit till internationell politik kopplas oftast med nationell säkerhet. Även i diskussioner om att människors säkerhet borde prioriteras istället för statens säkerhet finns det oenighet om vilka människors säkerhet det talas om (D. Williams & McDonald, 2018).

En annan perspektiv hävdar att mänsklig säkerhet handlar om samhällets säkerhet eftersom det ingår i människans natur att identifiera sig med en socialgrupp, att vara en del av en social grupp (ibid., s. 7). Medan en annan perspektiv att se på säkerhet är som ett förhållande mellan olika nivåer av säkerhet - från individ som lägsta till kollektivet och upp till internationella system - och spänningen mellan dessa. De senaste decennierna har ett nytt perspektiv växt fram, nämligen den som refererar miljön (ibid.). Argumenten för denna utgångspunkt bygger på att människan och alla mänskliga projekt är beroende av naturen utan vilken varken vi eller något att oroa för hade funnits.

Efter att referensobjekt har identifierats är nästa viktiga frågan inom säkerhetsstudier: Vad som räknas som säkerhetsfråga för specifik referensobjekt? Här handlar det om den process genom vilka hot agendor konstrueras - dvs vem som bestämmer vilka av referensobjektets värden hotas och av vad/vem? (ibid., s. 8). Eftersom en individs eller grups oro och osäkerheter speglas på andra individer eller grupper osäkerheten tycks komma ifrån är det viktigt att vara noga med hur man konstruerar hot agendor. Olika sorter hot och hot olika individer eller grupper känner får olika stor betydelse i politiska agendan, detta som resultat av ojämlikheter i makt och inflytelse mellan individer och grupper i världspolitiken (ibid.). Även här råder det en hel del oenigheter. Vilka bör fokuset ligga på, de mäktiga eller maktlösa eller båda? Och vilka skall prioriteras om dessa agendor står i konflikt med varandra, vilket nästan alltid är fallet? Lika mycket oenighet råder i det offentliga rummet som i det akademiska.

5.1. Kritiska säkerhetsstudier (CSS).

Kritiska säkerhetsstudier etablerades som ett forskningsområde på 1990-talet i Storbritannien som resultat av ökning av sociala- och intellektuella rörelser som krävde att tänka bortom kalla krigets uppfattningar om säkerhet och hantering av den och förstärktes ännu mer efter 9/11 (Pinar Bilgin 2018, s. 61). CSS analyserar samtida säkerhetsproblem samtidigt som den undersöker de historiska processer som har producerat dessa problem, samt föreslår alternativa omvandlingar av existerande uppfattningar. De skiljer sig från traditionella säkerhetsstudier i hur de ser på staten, relationen mellan objekt och subjekt samt i vilken roll teorier och teoretiker spelar i processen för skapandet och hanteringen av säkerhetsproblem. Traditionella säkerhetsstudier ser på världen ur ett statligt centrerat perspektiv medan CSS menar att staten en medel snarare än slutet för säkerhetspolitik därför borde staten de-centraliseras i såväl studier av säkerhet som i politiska praxis (ibid., 93).

CSS kritiserade traditionella säkerhetsstudier för att inte ta hänsyn till sociala rörelser och icke-statliga aktörers roll i världspolitiken. "State failure" är ett annat begrepp som traditionella säkerhetsstudier och CSS såg annorlunda på. Enligt traditionella säkerhetsstudier handlar "state failure" inte om att stater misslyckas att skydda sina medborgare utan snarare att de misslyckas att uppfylla sina ansvar gentemot det internationella samhället eftersom de tillåter icke-statliga aktörer att använda deras territorium för dem att genomföra attacker mot väst. Det handlar alltså om terrorattacker som riktas mot väst och den världspolitik väst bedriver. Sett från detta perspektiv är inte själva staten som skyddas här menar kritikerna utan vissa västerländska stater därför ställs då frågan om vilka stater medborgare behöver egentligen skyddas? Därefter identifierar CSS även andra socioekonomiska faktorer som spelar roll i vilka stater som lyckas och vilka inte samt i uppfattningar om "staten" och "säkerhet".

Exempelvis syftar Frankfurtskolan eller The Walsh School att ge en djupare förståelse av säkerhet genom att belysa politiken bakom vetenskapliga begrepp och politiska agendor, vilket möjliggör förflyttningen av fokuset från staten i säkerhetsstudier och överväga andra referensobjekt över och under statens nivå (D. Williams & McDonald 2018, s. 98). Studenter av Frankfurtskolan menar att vissa osäkerheter uppfattas annorlunda av olika referensobjekt, exempelvis män och kvinnor. Genom att belysa olika uppfattningar av säkerhet försöker de att avslöja de politiska och konstruktiva karaktären av tänkandet om säkerhet. Studenter av Frankfurtskolan lägger mest fokus på "avsäkerhetising" av säkerhetsproblem som enligt dem konstruerades som sådana av eliterna men som inte nödvändigtvis var osäkerhet för samhället (ibid.). Det de kallar för "state insecurity" och "human security" var inte alltid kopplade till varandra menade de.

5.2. Konstruktivism och Köpenhamnsskolan (The Copenhagen School).

Studenter av Köpenhamnsskolan syftar främst att dekonstruera problem som har konstruerats som säkerhetsproblem för att sedan börja behandla dem som vanliga politiska agendor. Konstruktivism inom området för säkerhetsstudier är egentligen snarare en bredare social teori som sedan med en kombination av sociologisk utgångspunkt och kritisk teori, som fokuserar på idémässiga faktorer och den sociala konstruktionen av världspolitiken, närmar sig studiet av säkerhet (D. Williams & McDonald 2018, s. 60). Konstruktivister menar att världen är socialt konstruerad genom intersubjektiv interaktion, att aktörer och struktur är ömsesidigt konstruerade och att idémässiga faktorer som normer, identitet och idéer generellt är centrala för världspolitik och dess dynamik. Köpenhamnsskolan är en undantag i denna inriktning då den fokuserar mest på konstrueringen av säkerhet baserad på det de kallar för "speech act", språkanvändning, genom vilka vissa frågor och aktörer utmärks som existentiella hot. Teorin utvecklades i Köpenhamns fredsforsknings institutionen (därav namnet) i början av 1990-talet med initiativ av främst Barry Buzan och Ole Waever som ett projekt att samla in observationer och argument kring säkerhet i Europa (ibid.). Ur konstruktivistisk och kritiska säkerhetsstudier syftat teorin att analysera hur språk kan forma

och påverka säkerhetsfrågor. Säkerhetisering är det viktigaste begreppet för teorin. Det studenter av Köpenhamnskolans intresserar sig av är hur något konstrueras, lyfts upp till frågor om säkerhet, vem som har makten att göra det och under vilka förhållanden den uppnås (Brown, McLean & McMillan, 2018).

5.3. Riskanalyser inom säkerhetsstudier.

Riskanalyser definieras av Karen Lund Petersen (2011) som ett verktyg att beräkna sannolikheten för rädsla och hot. Begreppet risk och riskanalyser började användas inom säkerhetsstudier relativt sent. Av en systematisk undersökning Lund Petersen gjorde på akademiska artiklar inom området för säkerhetsstudier visade sig att begreppet risk förekom oftare efter 2006 (ibid., s. 694). Det eftersom begreppen risk och säkerhet har tidigare definierats och använts separata inom olika akademiska discipliner: risk inom sociologi, ekonomi och naturvetenskap; medan säkerhet har används främst inom IR, särskilt inom militära- och polisområden. Begreppet risk och riskanalyser används numera allt mer även inom politiken, politiska riskanalyser, särskilt för att beräkna och kartlägga risker för internationell politik samt utländska investeringar och marknader (ibid., s. :695).

Sammankopplingen av begreppen säkerhet och risk samt uppkomsten av riskstudier har kommit naturligt som resultat av en samhällsförändring mot globalisering och det som Ulrich Beck har kallat för "risksamhälle". Men begrepp som "risk society", "culture of fear", "risk/security dispositifs" döljer enligt Lund Petersen (2011) en stor variation av begreppsmässiga förståelse och förståelse av vardagliga användningar av säkerhetsagenten/aktörer. Mer komplicerade oro som miljöförstöring, terrorism, internationell kriminalitet, droghandel med flera tar allt mer plats i samtidens politik, därför behövs mer sofistikerade verktyg för att mäta storleken och sannolikheten för dessa oro att inträffa och hantera de. På så sätt började riskanalyser och riskhantering även inkluderas inom säkerhetsstudier. Därför bör förstås att sammankopplingen av begreppen risk och säkerhet

samt användningen av riskanalyser i samtidens politiska beslutfattningar, kommer som resultat av socio-politisk förändringar.

6. Frågeställning.

För genomförandet av undersökningen har jag använt mig av innehållsanalys där med hjälp av ett analyschema med förbestämda begrepp och har besvarat min frågeställning. Med utgångspunkt i tidigare forskning och teori om säkerhet har jag kunnat identifiera fem centrala kategorier som diskussionen om säkerhet har handlat om inom området migration i Europa under det senaste decenniet: risk, hot, säkerhet och humanitet. Kategorin kris är viktig att undersökas eftersom migration studeras i uppsatsen i kontexten av migrationskrisen 2015-2016. Därför kommer även mina frågor handla om beskrivningen av just dessa fem kategorier i Frontex:s riskanalyser.

1. Vilka risker framkommer i materialet? Vem/vad är i risk?
2. Vilka hot framkommer och vem hotas?
3. Hur beskrivs säkerhet i Frontex:s årliga riskanalyser? Vems säkerhets talas det om?
4. Hur beskrivs krisen i dessa riskanalyser?
5. Hur framkommer Frontex:s humanitära roll i materialet?

7. Metod och material.

I uppsatsen har jag använd en kombinerad kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys för att systematisk kunna kategorisera och beskriva innebörden av Frontex riskanalyser med hjälp av ett kodschema. Innehållsanalys är lämplig då en systematisk nedbrytning och kategorisering av delar av texten görs i syfte att få en bred snarare än djup förståelse av textinnehållet (Boréus & Bergström red. 2018, s. 50). Innehållsanalys lämpar sig för olika typer av studier beroende på vad forskare eller studenter är ute efter med sina studier. En typ av studie som

innehållsanalys lämpar sig för enligt Bergström och Boréus (2018) är undersökning av hur något värderas eller framställs. Kvalitativ forskning brukar ha en induktivt förhållningssätt till teorin (kan såklart vara deduktivt också eller delvis), är tolkningsinriktad och har en ontologisk eller konstruktivistisk ståndpunkt (Bryman 2018, s. 454-455). Den kvalitativa innehållsanalysen används här för att ge en tolkning av kategorier och delar av materialet med hjälp av ett analyschema i syfte att få en överblick av textens implicita innehåll, det vill säga den latenta aspekten av texten. Medan den kvantitativa metoden har oftast en deduktiv syn på teorin och frågeställningen, det vill säga att teorin styr frågeställningen och undersökningen (ibid., 198). Till skillnad från den kvalitativa är kvantitativ forskning mest intresserad av mätning och att undersöka orsak snarare än att beskriva eller förklara hur saker och ting är. Generalisering av resultatet är en annan viktig karakteristik för kvantitativ forskning. Det vill säga att representativ urval av målgrupp eller material är viktig här då resultatet ska kunna generaliseras till andra grupper och situationer (ibid., s. 216). Den kvantitativa metoden används i uppsatsen som komplettering till kvalitativ analys. Den ska underlätta sökandet och räknandet av förekomsten av koder i materialet vilket kan även ge värdefull information om den manifesta eller explicita aspekten av texten.

Kombinationen av dessa två metoder är ett effektivt sättet att undersöka hur migration blir en säkerhetsfråga genom att den kopplas med begreppen "säkerhet", "hot" och "kris" i materialet, vilket kan säga något om Frontex:s roll i säkerhetiseringen av migration och vad deras beskrivning kan ha för konsekvenser i synet på migration och migranter. I en innehållsanalys kan metoderna kombineras på olika sätt beroende på typ av material som ska analyseras och forskarens eller studentens syfte med analysen. Bryman (2018) skriver att kombinerade metoder i en innehållsanalys undersökning kallas ofta för flermetodsforskning innehållsanalys då kombinationen av olika kvantitativa med kvalitativa metoder har blivit allt vanligare och kan se olika ut i olika studier. Ibland används antingen den kvalitativa eller kvantitativa metoden som komplettering av ena av metoderna som ett sätt att fylla luckor som metoden kan lämna efter medan andra forskare väljer att använda både kvantitativ och kvalitativ metod i sina undersökningar för att sedan jämföra resultaten (ibid). Då området

migration som en säkerhetsfråga är ganska brett och frågeställningen täcker ett omfattande tema blir användningen av två kompletterande metoder ett lämpligt sätt att komma fram till en mer genomgripande svar på min frågeställningen.

Min huvudmetod är här den kvalitativa innehållsanalysen medan den kvantitativa metoden använder jag som en kompletterande metod. En kvalitativ innehållsanalys av texten kan såklart täcka en omfattande bild av materialets innebörd men räknandet av förekomsten av förbestämda ord/koder ger en mer fullständigt bild av betydelsen språket har för beskrivning av migration som en säkerhetsfråga istället för exempelvis ett vanligt mänskligt fenomen. Här använder jag det sätt som Bryman (2018) kallar för fullständighet, där man använder ena metoden som huvudmetod och den andra för att fylla luckor som huvudmetoden lämnar efter sig i syfte att ge mer fullständigt svar på frågeställningen. Att räkna förekommanden av förbestämda ord i en text kan ibland användas för att visa hur användning av vissa ord och inte andra samt kontexten ord används i kan säga något om betydelsen orden får i texten och ibland kan det säga något om tendensen om att skapa vissa företeelser (Bryman, 2018). Jag utgår från att antalet gånger mina förbestämda begrepp och andra ord som används för att definiera dessa begrepp, förekommer i materialet kan säga något om vems säkerhet det talas mest om i Frontex:s riskanalyser. Här behöver jag klargöra att undersökningen har en deduktivt och ontologiskt angreppssätt vilket innebär att den bygger på teorin med ett konstruktivistiskt förhållningssätt. Syftet med undersökningen är alltså att beskriva hur migration beskrivs i Frontex:s riskanalyser, det vill säga en beskrivande eller tolkningsinriktad analys av materialet och inte en förklaring av orsaken. Kombinationen av metoderna lämpar sig därför bra i undersökningen.

Andra forskare eller studenter har använd och skulle kunna använda andra metoder eller kombinationer av metoder, exempelvis diskursanalys, för att genomföra liknande studier men just i min uppsats har jag valt att fokusera på hur just de fyra ovanstående begreppen och i vilka kontexter används av Frontex för att beskriva migration under åren 2014-2018. Begreppen blev intressanta för min uppsats då de är några av nyckelbegreppen som

förekommer i den tidigare forskningen om migration som en säkerhetsfråga och teorierna om säkerhet.

I frågan om undersökningens reliabilitet och validitet har jag sett till att ta stöd av tidigare forskning för att stärka min reliabilitet och hålla mig till min frågeställning, trots att området är mycket omfattande, i syfte att höja undersökningens validitet. Frontex:s riskrapporter finns tillgängliga på deras hemsida för alla som skulle vilja genomföra en liknande undersökning som min i denna uppsats. Kategorierna i mitt kodschema är hämtade direkt från frågeställningen för att säkerställa att undersökningen hänger ihop och att begreppen mäter just det som syftas att mäta (Bryman 2018). Viktigt är här att nämna min roll i genomförandet av undersökningen. För att undvika att låta personliga åsikter styra mitt resultat och mina slutsatser har jag försökt att ständigt förhålla mig till teori och tidigare forskning under analysprocessen.

Tillvägagångssätt.

För beräkningen av orden använder jag inte någon programvara utan söker upp orden med hjälp av tangentbordets egna snabbkommandon. Orden som jag har sökt upp är koder från ett kodschema som jag har byggt som en instrumen för min analys. Schemat består av fem kategorier - risk, threat, security och humanitarian - och ett par koder för varje kategori. Schemat är på engelska då materialet är skrivet på engelska. Varje ord som söks upp visar datorn antalet gången orden förekommer i texten. Hur ofta varje ord/kod förekommer i materialet är viktig för min analys då det säger något om hur upprepadet av vissa ord drar åt sig läsarens uppmärksamhet. För varje kod har delar av materialet - avsnitt - där koderna dyker upp analyserats kvalitativt. Analys och tolkning av de olika avsnitten har skett kontinuerligt under tiden som jag har gått fram och tillbaka mellan olika avsnitt för att identifiera mönster och jämföra innebörden av avsnitten. Analysenheterna har alltså analyserats och tolkats ur kontexten koderna används i.

Analys av data sker i uppsatser i fem faser. I den första fasen ett har jag gjort en systematisk sammanställning av data, det vill säga sortering av den insamlade datan. Den insamlade datan har sedan sorterats efter kategorierna risk, threat, security, crisis, humanitarian samt år 2014-2018. Fas två har inneburit nedbrytning av materialet i mindre delar genom att identifiera koder för respektive kategori i analyskoden för att sedan bygga den slutliga koden som har använts för analys och tolkning av insamlad data. Fas tre har gått ut på att omorganisera insamlad data nu efter koder från kodschemat. Medan i fas fyra har jag arbetat med tolkning av den omorganiserade datan och i fas fem har jag dragit slutsatser utifrån tolkning av den omorganiserade materialet för att sedan komma fram till resultat.

6.1. Kodschema

Kodschema används som en analysinstrument som anger vad det är som ska noteras i materialet (Boréus & Bergström red. 2018:58). Kondensering har skett efter uppsats syftet, tidigare forskning och den teoretiska utgångspunkten. Analyskoden nedan är byggd på teori och förutbestämda kategorier: risk, threat, security, crisis, humanitarian. Begreppen är hämtade från det som framkommer i teori, tidigare forskning och Frontex:s egna metod av analys, CIRAM (Frontex, 2013). Kategorier och koder har använts för både den kvantitativa och kvalitativa analysen av materialet eftersom den kvantitativa metoden är avsett att komplettera för den kvalitativa.

Skissering av analyskoden har krävt flera omprövningar och ändringar av koden. Vanligtvis i mer kvantitativa och datorbaserade analyser är en lista med ord som ska noteras i texten vara effektiv för kodning av materialet, medan för en manuell kodning brukar kodblankett där man fyller i sina kodningar under själva kodningsarbetet fungera bäst (Boréus & Bergström red. 2018:58). I min studie har kodblankett varit mest lämpade då jag redan hade ett par förbestämda ord och begrepp. Jag började med att söka upp i materialet de begrepp som dök

upp i CIRAM:s definitioner av risk samtidigt som jag hade lämnat utrymmer för att fylla i blanketten med andra ord som skulle dyka upp i materialet under själva sökningsarbetet.

D. Williams och McDonald (2018) menar att en fråga kan konstrueras till en politisk säkerhetsfråga genom att definiera och behandla den som en överlevnadsfråga. Det vill säga att migration här blir en mer politisk laddad säkerhetsfråga genom att beskriva den som ett hot mot medlemsstater och dess medborgare. När situationen beskrivs som akut, kris, blir då migration en fråga om livsavgörande politiska beslut. Med utgångspunkt i teorier om säkerhet och säkerhetsisering av en fråga kan jag göra en undersökning av den process genom vilken migration konstrueras till en politisk fråga om säkerhet, en fråga om livshotande risker, av Frontex med hjälp av kategorierna risk, hot, säkerhet och kris. Medan kategorin humankitärism blir intressant för min undersökning då mitt syfte är att undersöka om vems säkerhet det handlar egentligen om, EU:s eller migranternas eller kanske bådas då Frontex själva förestår som en skyddaktör.

Tabell 4.2.1. Migration som ett säkerhetsproblem i Frontex:s riskanalyser

Risk	Threat	Security	Crisis	Humanitarian
Likely/unlikely	Trends	Security	Concerns	Rights
Increase/decrease	Factors (Push/pull)	Vulnerable	Effective	Search & rescue
Risk/at risk	Who	Impact	Stable	Protection

Risk: "...risk is defined as the magnitude and likelihood of a threat occurring at the external borders, given the measures in place at the borders and within the EU, which will impact on the EU internal security, on the security of the external borders, on the optimal flow of regular passengers or which will have humanitarian consequences." (Frontex 2013, s. 4)

Likely och *unlikely* skall mäta sannolikheten medan koden *increase/decrease* skall här mäta magnituden av risker. Anledningen till varför jag använder dessa begrepp just under kategorin risk och inte hot som Frontex har gjort är den att jag har valt att fokusera mer på dem karakteristiska egenskaperna, faktorer och trender av hot under kategorin hot.

Threat: "Threat is defined as a force or pressure acting on the external borders. It is to be characterised by its magnitude and likelihood." (Ibid., s. 6)

Koderna under kategorin hot skall mäta som nämnd ovan karakteristiska, trender samt drivfaktorerna och de faktorer som drar migranter till EU.

Security: Säkerhet kan definieras här som en lindring av ett eller en rad hot som riktas från en individ eller grupp mot en annan individ eller grupp, vilket kan ha påverkan på välbefinnandet - ibland existentiell betydelse - av den individ eller grupp hotet/hoten riktas mot.

Koderna security och impact skall mäta säkerhet och påverkan från hot mot säkerheten medan vulnerable skall mäta individens eller gruppens (referens objektets, här EU:s) sårbarhet gentemot hot. Det vill säga referens objektets förmåga att upptäcka eller förhindra ett hot (Frontex, 2013).

Crisis: Kris kan definieras här som en akut situation som skapas av en plötslig stor migrationsflöde riktad mot Europa vilket kräver snabba och effektiva politiska lösningar.

Koderna skall mäta de oro och osäkerheter (concerns) som skapar krisen, hur stabil (stable) och hur effektiva påstås vara lösningarna till krisen (Frontex:s, medlemsstaternas och/eller EU:s i stort).

Humanitarian: Kategorin ska undersöka Frontex:s humanitära roll vilket omfattar byråns arbete i upprätthållandet av migranternas mänskliga rättigheter genom att garantera dem bemötande med respekt för deras rättigheter till bland annat liv, rätt till asyl och internationell skydd.

Upprätthållandet av grundläggande rättigheter och sök- och räddningsinsatser är en viktig uppgift som Frontex är stolt över (se search & rescue samt fundamental rights på Frontex hemsida).

6.2. Material.

Det empiriska materialet består av fem årliga riskanalyser, 2014-2018. Först drog byrån min uppmärksamhet av de kritik som bland annat Amnesty och UNHCR riktade mot Frontex hantering av migrationskrisen och kustövervakning sedan kom val av material till efter att ha förstått betydelsen riskanalyser har för de åtgärder som EU vidtar gemensamt. Flyktingkrisen hade sin kulmination år 2015 och 2016, men ökningen av flyktingar och migranter mot Europa började redan 2014 och fortsatta minskas relativt långsamt år 2017. Debatten om en pågående kris fortsatt dock ända in i år 2019 då det blev en viktig fråga i EP-valet samma år. Jag antog att krisen skulle ha påverkat det sätt på vilket Frontex beskrev migration jämfört med innan och efter krisen. Därför ansåg jag att inkludering av riskanalyser för åren 2014-2018 skulle vara rimlig att analyseras i uppsatsen.

Riskanalyser är intressanta för forskning då de anses vara ett verktyg för att mäta sannolikheten av hot att inträffa (Petersen, 2011). I Frontex:s riskanalyser är migration central för beräkning av risker och hot som förväntas att inträffa EU vilket gör att migration blir då tydligt kopplad till säkerhet. Beskrivningen av migration och migrations- eller flyktingkrisen i

Frontex:s riskanalyser skulle kunna ha en stor betydelse för de åtgärder EU gemensamt eller medlemsstaterna nationellt vidtar samt utformningen av asyl- och migrationspolitiken i EU i framtiden.

Det är viktigt att nämna här att en årlig riskanalys är egentligen rapport över situationen i EU:s yttre gränser från åren innan fram till början av det år rapporten har publicerats. De årliga riskanalyserna är uppdelade i rubriker och avsnitt på lite olika sätt med olika innehåll men handlar i mestadels om trender och statistik över migration innan EU:s yttre gränser, vid och efter de yttre gränserna. Det vill säga trender av migration innan den når EU:s yttre gränser, när den når de yttre gränserna och efter passering av yttre gränser.

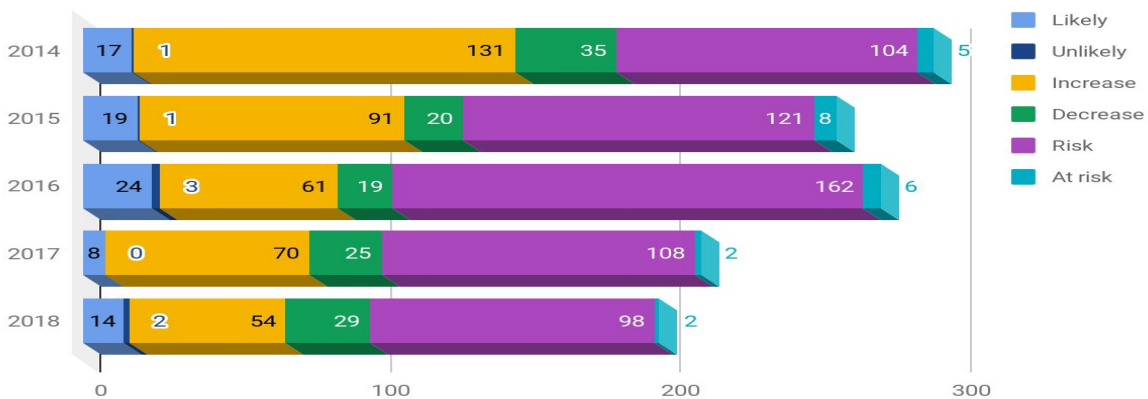
8. Resultat och analys.

I detta avsnitt kommer resultatet att redovisas i samband med en översiktlig analys av materialet. Materialet har bearbetats och analyserats med hänsyn till frågeställning, tidigare forskning, och teori.

6.3. Risk: Vilka risker, vems risk?

Under kvantifieringen av materialet (d.v.s uppsökandet och räknandet av koder) visade sig att de mest använda koderna i dessa rapporter är *risk* och *increase*. Viktigt att påpekas här är att ordet *risk* förekommer ganska ofta tillsammans med ordet *analysis* i rubriker eller förklaring av hur riskanalysen har gått till men dominerar trots det i materialet jämfört med mina andra koder. Koderna *likely* och *unlikely* förekommer ett få antal gånger i materialet, den sistnämnda 0-3 gånger (se diagram 6.1.1.). Likaså för koderna *risk* och *decrease*.

Diagram 6.1.1. Risk



Frontex (2013) skriver i deras metodguide för riskanalyser att risk mäts med magnituden och sannolikheten för ett hot att inträffa vid EU:s yttre gränser. Koden *likely* skall mäta i min analys sannolikheterna för risker och hot, medan koden *unlikely* har jag valt att ha med i analysen för att undersöka i fall det förekommer diskussioner om risker och hot som är mindre eller inte alls sannolikt att inträffa. Sättet på hur Frontex beskriver om hur sannolikt eller inte risker och hot är att inträffa har stor betydelse för vilka risker och hot bedöms som mer eller mindre allvarliga i beslutsfattandet om europeisk migrationspolitik, men även säkerhetspolitiken och gränskontroll. Koden som skall mäta magnituden i min analys blir då *increase / decrease*. Koderna beskriver den årliga utvecklingen av de risker och hot som Frontex analyserar i sina årliga riskanalyser. Ökning eller minskning av passagerare flödet vid EU:s yttre- och inre gränser har i materialet beskrivits som ett sätt att mäta magnituden av de riskerna och hoten som EU står inför men även som ett sätt att beskriva krisens utveckling. Krisen mäts alltså i materialet som en ovanlig ökning av människoflöde från tredjeländer mot EU vilket har lett till en svårhanterad situation för medlemsstaterna.

Resultat av den kvantitativa undersökningen: Koderna risk och increase förekommer betydligt oftare än andra valda koder under kategorin risk. Bägge koderna ger en bild av situationen som kritisk för EU och dess säkerhet. Medan koderna at risk och decrease, som i min analys skall undersöka beskrivningen av säkerhetsrisker som handlar om migranter och hur Frontex beskriver minskningen av risker för både EU och migranter, förekommer mycket

mer sällan. Det resulterar att riskanalyser fokuserar mest på EU:s säkerhet och dem fenomen som anses vara högst prioriterade för agerande, det vill säga ökning av osäkerhet kopplad till ökad migrationsflöde vid yttre gränserna. En anledning till varför koderna *likely* och *unlikely* inte förekommer så ofta i materialet kan vara svårigheterna att mäta sannolikheten för risk och hot som är kopplade till människors rörlighet eftersom anledningarna till migration är mycket olika och ofta komplexa och svåra att förutse.

Kvalitativ analys: Likely/unlikely.

Koden *likely* förekommer i beskrivning av risker - “gather knowledge on likely risks of irregular migration at the EU’s external borders” (Frontex 2015, s. 9); “...migrants the most likely consequence will be to stay illegally in the EU.” (Frontex 2016, s. 51) - såväl som i beskrivning av trender innan EU-gränser (before the border), vid gränser (at the border) och efter gränserna (after the border). Trender innan EU:s yttre gränser handlar om fenomen och trender av migration innan de når EU:s yttre gränser:

“Smuggling migrants from Turkey on board large cargo vessels is extremely profitable, and such funds are likely to be an important source of income for smuggling networks also engaged in other criminal activities.” (Frontex 2015, s. 21).

Likartade beskrivningar som försök att identifiera trender innan EU-gränser kan skapa fientliga stereotyper inte bara om migranter som framstår här som deltagande i kriminella aktiviteter genom att välja kriminella vägar in mot EU istället för legala men ett sådant påstående kan även skapa fientliga stereotyper om ett helt land genom att lämna utrymme för spekulationer kring varför smuggling just från Turkiet medför en stor risk för EU. Det språk som Frontex använder i beskrivningen av migration, säkerhet och kris samt vilka beskrivs som orsaker bakom risker och hot har direkt påverkan på hur medlemsstater och andra aktörer

inblandade ser på situationen och hur beslutsfattandeprocessen går till då Frontex framstår som primär kunskapskälla.

“The Frontex Risk Analysis for 2016 has been developed for decision-makers to make informed decisions on common and concerted actions that are most likely to have sustainable effects on the management of the external borders and ultimately on the internal security of the EU.” (Frontex 2016, s. 9)

Koden *unlikely* förekommer i materialet mycket sällan och de få gånger den förekommer handlar det mest om bedömningen av de risker som verkställandet av regleringen 539/2001 kan medföra för EU:s säkerhet:

“It is unlikely that the move to grant visa-free status to the 16 Caribbean and Pacific island nations and to the UAE will bring any additional risks in terms of migration and security.” (Frontex 2014, s. 59)

En annan aspekt av diskussionen kring osannolikheter (*unlikely*) handlar om migranter av vilka nationaliteter förväntas söka och beviljas asyl och vilka inte. Exempelvis hävdas i materialet att dokument bedrägeri tenderar att förekomma mest hos de migranter för vilka sannolikheterna att beviljas asyl är låga:

“False declarations of nationality are rife among nationals who are unlikely to obtain asylum in the EU, are liable to be returned to their country of origin or transit, or just want to speed up their journey.” (Frontex 2016, s. 7)

Av det som framkommer i materialet visar det sig att statistiskt sett har migranter av vissa nationaliteter haft större möjlighet att få sin asylrätt beviljats än andra migranter som kanske inte kommer från länder eller regioner där det har pågått väpnade konflikter, eller andra

sorters livshotande oroligheter. En uppdelning av migranter efter nationaliteter med större asylbehov än andra kan begränsa möjligheterna för en rättvis asylprocess för de migranter av nationaliteter som inte tillhör den gruppen som anses vara i större behov av skydd. Asylrätten är trots allt individuell och asylskälen kan variera mycket även mellan migranter av samma nationalitet.

Risk / at risk.

Arnoldi definierar risker som potentiella hot, sociala och politiska problem som är underförstådda utifrån sociala och kulturella bakgrund och används som ett nyckelbegrepp i olika praktiker och kunskap med vilka samhällen styrs och struktureras (2009, s. 1-2). Med det menar han att olika samhällen förstår och hanterar risk på olika sätt beroende av de sociala och kulturella förutsättningar varje samhälle har. I moderna samhällen där kunskap fått allt mer viktig roll i styrandet av samhällen har även risker fått en annan betydelse. Medan Arnoldi (2009) definierar den moderna koncepten av risk som en vetenskaplig beräknat sannolikhet av något oönskad att hända, betyder begreppet enligt Lupton (1999) inte längre bara osäkerhet och vetenskapligt beräknad sannolikhet utan har alltmer kommit att representera något farligt, ett hot, en kaotisk manifestation av världen.

Koden risk förekommer ibland tillsammans med andra ord: “likely risks”, “high/low risks”, “may be a risk” eller “possible”. Av det som framkommer i materialet risker som kategoriseras som höga risker är bland annat dokument bedrägeri, gränsöverskridning i smyg och falsk eller avsaknad av identitet bland migranter vilka ofta beskrivs mer som ett faktum snarare än sannolikhet:

“..there is clearly a risk that persons representing a security threat may be entering the EU.” (Frontex 2016, s. 61).

Återigen, liknande beskrivningar kan skapa farliga stereotyper kring migranter som kan ha allvarliga konsekvenser för deras säkerhet och deras integration i destinationsländer (Ahmed 2017). Irreguljär migration och olovlig vistelse i EU av migranter vilkas visum eller uppehållstillstånd har gått ut har också kategoriserats i materialet som hög risk mot EU:s säkerhet och folkhälsa. Intressant är dock att medan i vissa avsnitt kategoriserats irreguljär migration som hög risk mot folkhälsa beskrivs å andra sidan i andra avsnitt hälsoriskerna i samband med migration som låga:

“Due to the common lack of proper preparation and information, the health risks posed by migrants are often overestimated by the receiving communities.”

(Frontex 2015, s. 48).

Omtvistade påståenden som den ovanstående angående huruvida migration medför några hälsorisker för det europeiska samhället eller inte är en intressant fynd från materialet. Lika kontroversiell är följande påståendet där en risk påstås kategoriserats som hög och utbrett fenomen trots att det inte finns någon statistik över detta fenomen.

“The risks associated with the abuse of legal channels are often assessed as high as they are common and widespread phenomena. Although no reliable measurements exist in this respect, such abuse probably represents the easiest and most common modus operandi used by persons staying illegally in the EU.”

(Frontex 2014, s. 9)

Risker som i materialet kategoriserats som låga är bland annat riskerna för exotiska sjukdomar:

“The risk that exotic infectious agents, such as Ebola virus, will be imported into Europe is extremely low, and when it occurs, experience shows that it affects regular

travellers, tourists or healthcare workers rather than refugees or migrants.”

(Frontex 2016, s. 49).

Riskerna för vad gäller avtalet om visumfrihet för bland annat Colombia och Peru och konsekvenser det kan ha på migration och säkerhet i Europa bedöms också låga.

“The risks arising from a visa waiver for Colombian and Peruvian citizens will likely remain modest and concern mostly drug trafficking and trafficking in human beings.”

(Frontex 2016, s. 22)

Enligt min tolkning är att riskerna för terrorism bedöms i materialet som relativt låga men ökande. År 2015 och 2016 beskrevs riskerna om terrorism som “möjliga risker” medan år 2018 beskrivs de mer som en verklighet:

“It is possible that foreign fighters use irregular migration routes and/or facilitation networks (irrespective of whether this is recommended by terrorist structures or not), especially when the associated risks and costs are perceived as low in comparison to legal travel options.” (Frontex 2015, s. 48-49)

“Given the loss of ground Islamist extremists suffered in a number of conflict zones, the threat has evolved into a more decentralised reality that increases the risk of terrorists’ movements. The risk that terrorists cross the border illegally remains.”

(Frontex 2018, s. 39)

Risker som migranter står inför enligt dessa riskanalyser är hälsorisker, risker för att bli utnyttjade av smugglare (slavarbete, prostitution, misshandel m.m), risker att mista sina liv i försök att ta sig in till Europa vid havs eller andra farliga vägar, hälsorisker på grund av brist på hygien på vägen från ursprungslandet till destinationslandet samt risker för att smittas av olika sjukdomar som finns i de länder migranter passerar. Av det som framkommer i materialet verkar hälsorisker vara högre för migranter än EU-medborgare. För européer

medför migranter hälsorisker endast då migranter passerar EU:s yttre gränser oupptäckta eller utan att genomföra en hälsokontroll vid ankomst, medan för migranter verkar riskerna vara nästa oundvikliga eftersom de flesta kommer från Asien och Afrika och passerar ett antal länder innan de når EU:s gränser¹.

Vem är i risk? Jämfört med förekommandet av order risk hittade jag bara ett fåtal gånger där koden "at risk" förekom i rapporterna och då handlar det främst om migranternas risk: 'putting their life at risk'; 'rubber boats put migrants lives at a greater risk'. Koden blev intressant för min undersökning just för att förutom några få gånger alla andra beskrivningar av risker i materialet handlade det om risker för EU:s säkerhet. Vissa uttryck i materialet ger en bild av migranter som självmant lägger sina liv i risker genom att välja riskfyllda vägar för att ta sig till Europa, vilket kan förstås som ett försök av Frontex att förflyttar ansvaret från sig själva när de inte kan rädda migranternas liv:

"Migrants are aware of the more dangerous sea crossing conditions during the winter months, with stronger winds and colder water, and try to plan their crossing between April and September. In the past two years, the deadliest accidents took place either at the onset of the season, in April, or at its end, in September, when migrants wrongly assumed that fair weather conditions were prevailing." (Frontex 2016, s. 43).

Genom att beskriva risker som migranter tar som aktiva val medan de risker som medlemsstater och dess medborgare utsätts för av migration som icke-aktiva val samtidigt som att Frontex är beroende av Kommissionens och medlemsstaternas resurser förstås Frontex:s humanitära roll här som parallell med rollen som en säkerhetsaktör. En sådan kombination mellan humanitär- och säkerhetsaktör kan skapa etiskt dilemma för prioriteringar

¹ se "country of origin" i varje riskanalys. T.ex ARA 2016, s. 37
https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf

i situationer där Frontex behöver rädda migranternas liv medan å andra sidan har för uppgift att minska tryckning av människor vid EU:s yttre gränser:

Frontex inramning som livräddare, främjande av mänskliga rättigheter och säkerhetsaktör ger byråns rätten att i krissituationer göra bedömningar av vilka risker som borde prioriteras av medlemsstaterna i agerande för nödvändiga lösningar på de problem som uppstår vid gränskontroll (Perkowski 2018). I och med att Frontex finansieras av Kommissionen och medlemsstaterna blir det är självklarhet att staternas intresse och säkerhet prioriteras i riskanalyserna genom att skapa - som Perkowski (2018) hävdar - ett ojämnt maktförhållande mellan skyddaren (EU) och de som är i behov av skydd (migranter) samtidigt som det gör att Frontex framstår som lösning mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Increase/decrease.

I samtliga riskanalyser som har analyserats här förekommer koden *increase* oftast i form av: “sharply increased”; “a large increase”; “a significant increase”; “gradually increased”; “strongly increased”; “continued to increase”; “an increased number”; “highest increase”; “increased more rapidly”; “large and sudden increase”; “considerably increased”; “substantial increase”; “a small increase”. Uttrycken används för beskrivning av ökning av migration likaså för beskrivning av andra aktiviteter vid EU:s yttre gränser som inte direkt är kopplade till den ökande migrationen mot EU utan påverkas av den:

“Taking into account increasing passenger flow and heavier workload of border guards at the EU external borders, and constantly evolving and refining moduli operandi of weapon smugglers, the risk of seeing this criminal activity at the EU external borders is increasing. EU funding and action have been put in place to complement the work of Member States in addressing this phenomenon and to

improve their capabilities in preventing these criminal ambitions and averting illicit weapons entering the EU.” (Frontex 2015, s. 36).

Förekommandet av koden *increase* minskas med åren, från 131 gånger år 2014 till 54 gånger år 2018. Intressant är dock att förekomsten av koden *decrease* påverkas inte mycket trots minskningen av förekomsten för koden *increase* i materialet. Trots minskning av förekommanden av koden *increase* (61 gånger) beskrivs situationen som kaotisk år 2016:

“It resulted in a further increase of the flow and throughout the summer months scenes of chaos from the border areas spoke of a situation that appeared out of control.” (Frontex 2016, s. 6)

Medan många gånger där koden *decrease* förekommer jämförs det med andra liknande krissituationer i Europa istället för att bara förklara orsakerna bakom minskning av passagerarflöden:

“..a slight decrease compared to the previous year, but this figure was still higher than total detections recorded for the entire EU in 2011, i.e. the year of the Arab Spring (141 051). The decrease was due to a lower number of Syrians (about 40 000 in 2014, and 7 448 in 2015), who seemed to have shifted to the Eastern Mediterranean route.” (ibid.)

Jämförandet ger bilden av att situationen vid EU:s yttre gränser är fortfarande kritisk.

Ofta i samband med diskussionen om ökning eller minskning av migration eller andra fenomen vid EU:s yttre och inre gränser diskuterar Frontex behovet för fler resurser. Ökade befogenheter och resurser verkar ha haft positiv påverkan på upptäckandet av illegala migranter, någon effekt i registrering av migranter vid gränserna men falsk identitet eller migranter utan identifierings handlingar förblir ett problem (Frontex 2015, s. 26).

I samtliga riskanalyser hävdas även att data över den drastiska ökningen av irreguljär kan egentligen vara som en resultat av Frontex:s ökade resurser:

“The number of illegal border crossings and refusals of entry are both functions of the amount of effort spent detecting migrants and the regular flow of irregular migrants to the EU. For example, increased detections of illegal border crossing may be due to a real increase in the flow of irregular migrants, or may in fact be out of more resources made available to detect migrants. In exceptional cases, increased resources may produce an increase in reported detections while effectively masking the actual decrease in the flow of migrants, resulting from a strong deterrent effect.”

(Frontex 2016, s. 11)

Medan ökningen av resurser verkar inte ha haft mycket positiv påverkan i räddandet av migranter som försöker ta sig in till EU via havsvägar:

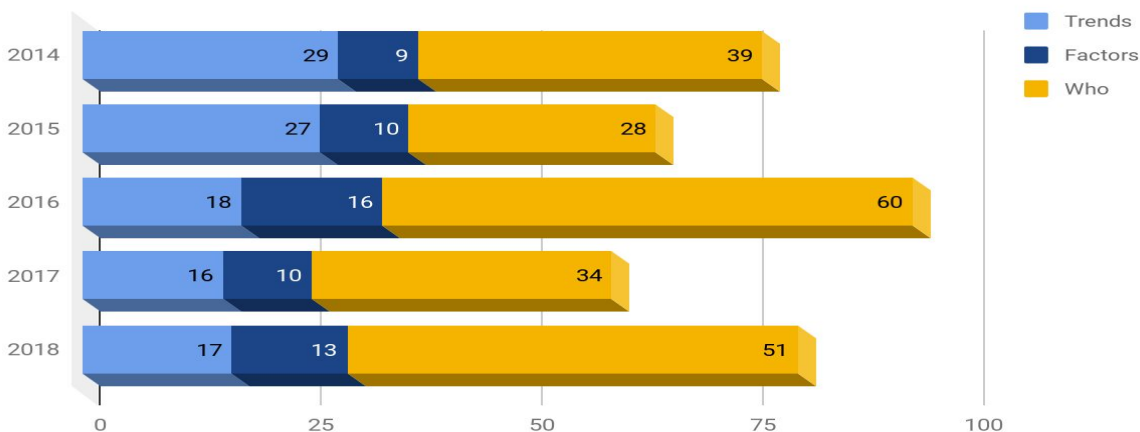
“The increasing death toll during 2015 seems to confirm the assumption that the increased number of vessels engaged in rescue operations is not necessarily a guarantee for a reduction in the number of fatalities as many unseaworthy boats depart from the coast and count on a quick rescue. Even with many more vessels now engaged in rescue operations it is simply impossible to effectively rescue everyone, as there are often multiple simultaneous rescue operations over a large sea area, requiring a high level of coordination.” (Frontex 2016, s. 46)

6.4. Threat: Vilka hotar? Vem/vad hotas?

Frånt diagrammet nedan kan man se att koden *who* förekommer oftast i alla fem riskrapporter. Who beskriver i materialet migranterna, deras ursprung, vilka vägar de tenderar att välja för att ta sig in till EU, vilka av EU:s yttre gränser migranter tenderar att passera samt vilka

migranter tenderar att söka asyl eller stanna illegalt i EU. Koderna *trends* förekommer relativt ofta medan *factors* inte allt ofta jämfört med de två andra koderna.

Diagram 6.2.1. Threat



Resultat av den kvantitativa undersökningen: Resultaten visar att riskanalyser har fokuserat mer på beskrivningen av migranterna och de olika trenderna för migration i Europa (koderna *who* och *trends*) än faktorerna till migration. Frontex anser sig själva vara en kunskapsbaserad aktör som samarbetar med en mängd andra aktörer i såväl Europa som utanför och med respekt för mänskliga rättigheter (se webbsidan, Frontex 2020). Därför förväntades av mig att hitta mer information till faktorer som ligger bakom den stora migrationsflödet under dessa år. En anledning kan vara saknaden av kunskap om migranternas situationen i ursprungsländerna.

Kvalitativ analys: Who.

Koden *Who* förekommer i de flesta fall som ett försök att identifiera de som hotar EU:s gränser vilket också ses som ett hot för EU:s säkerhet:

“..the challenge for the border guard is clear: how to differentiate for example, between the asylum seeker who arrives at the external border with no papers and the economic migrant or a migrant who might pose a security threat attempting to abuse

the system by claiming a false nationality? This difficulty is clearly exacerbated in situations of intense migratory pressure.” (Frontex 2015, s. 53)

I sammanhang där migranter nämns i materialet beskrivs de ofta som hot och/eller offer medan när medlemsländer eller Frontex nämns i materialet beskrivs dessa två som räddare samtidigt som de själva (medlemsländer/EU) ställs inför risker i försök att rädda migranterna:

“After they are rescued, they continue their journey to other Member States and not knowing who is travelling within the EU is a vulnerability for EU internal security.” (Frontex 2015, s. 5).

Det visar sig att beskrivningar som tydliggör maktförhållandet mellan EU som räddare och migranter som offer som behöver räddas men medför samtidigt ett hot för EU:s inre säkerhet, är mycket förekommande i materialet.

Trends.

Koden trends förekommer i de avsnitt av materialet där migrations trender beskrivs. Analysering av trender i Frontex riskanalyser börjar med en sammanfattning av migrations trender innan EU-gränser för att sedan fortsätta med situationen vid EU:s yttre gränser och till sist trender av migration inom EU samt trender för återvändandet av migranter som inte få beviljat uppehållstillstånd i någon av EU-länderna (Frontex 2014, s. 10). Beskrivning av migrations trender skulle kunna vara ett effektivt sätt att hantera migrationen i EU och i förebyggande syfte vid gränsövervakning om trenderna hade varit mer eller mindre oföränderliga och förutsägbara. Vissa trender bedöms i materialet förbli oföränderliga under en längre tid (long-term trends) medan andra kan vara mer föränderliga:

“This trend, which is consistent with previous year-on-year increases, shows that the Central Mediterranean has become the main route for African migrants to the EU and it is very likely to remain so for the foreseeable future.” (Frontex 2017, s. 32)

“Most of these migrants are thought to have departed from North Africa, specifically Egypt. In contrast to these increasing trends, the number of Pakistanis and Afghans, declined compared to 2012.” (Frontex 2014, s. 39)

Data över migrations trender hävdas här vara viktig för att kunna vidta åtgärder i hanteringen av migration vid de yttre gränserna² men att det inte går att förlita sig på trender då de är ofta komplexa och snabbt föränderliga:

“Finally, irregular migration is a very dynamic and complex phenomenon, drivers of which can change rapidly and unexpectedly. Basing future analyses merely on trend analysis or environmental scans will no longer be effective or adequate.”

(Frontex 2016, s. 5)

Factors.

I materialet beskrivs de olika drivkrafterna som ligger bakom migration (push & pull). De huvudsakliga faktorerna som driver människor till migration är sociala, ekonomiska och politiska situationerna i destinationsländer. Medan den ekonomiska tillväxten i Europa jämfört med tredjeländer samt den redan etablerade diasporan i Europa hävdas vara en faktor som lockar tredjelands migranter.

² Frontex (2015). Annual Risk Analysis 2015. s. 48

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

“Growing global conflicts and economic disparities between EU and third countries are substantial push factors for migration.” (Frontex 2016, s. 59)

“Overall, Syrians tended to be headed for Germany, especially the well-educated ones. Such clear preference towards certain final destination countries are likely to be linked to already established diasporas acting as a pull factor.”
(Frontex 2017, s. 38)

Den ojämlika globala ekonomiska tillväxten är känd sedan innan som en driv- och dragkraft för migration såväl inom EU som utifrån in mot EU. Av det som förekommer i materialet är inte ekonomiska skäl tillräckligt goda skäl för att asyl ska beviljas och ekonomiska skäl beskrivs som icke-säkerhetsskäl:

“The main factors pushing Pakistanis to migrate are of economic nature as 80% of persons interviewed in a study on Determinants of International Migration in Pakistan consider low paid jobs as reasons to migrate and 70% see salaries as pull factors. The security situation (assessed to have improved following increased government actions) plays a lesser role in migration.” (Frontex 2016, s. 42)

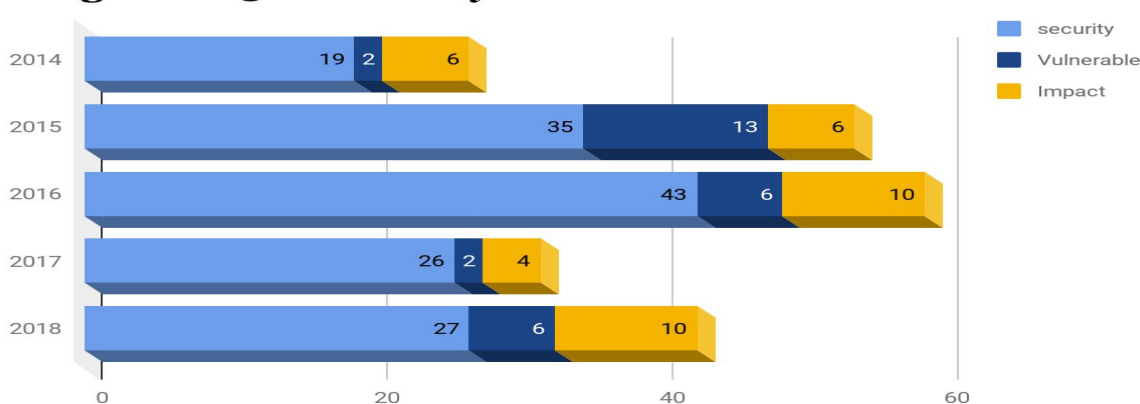
I många fall tenderar människor att lämna sina hemländer för ett bättre liv i något annat land med bättre ekonomi medan i andra fall kan det vara ett överlevnadsfråga. Det finns enligt Ahmed (2017) en uppfattning om att ekonomiska migranter, till skillnad från de migranter som fördrivs från sina hem med våld, väljer att lämna sina hemländer i hopp om att förbättra sina livsvillkor. Bristen av möjligheter för att skaffa sig ett bättre liv i sina hemländer eller hemort gör att människor tvingas lämna sina hem, sina bekanta och alla minnen annars brukar inte människor vela göra det menar Ahmed (ibid.). Studier och möjligheter för personliga utvecklingar är andra drivkrafter för migration vilka inte ofta räknas med i definitioner av migration vilka precis som ekonomiska migranter tenderar att etablera sig snabbt och bidra på olika sätt såväl socialt som ekonomiskt i destinationsländer.

Av det som förekommer i materialet verkar fokuset ha hamnat mest på migranter som har tvingats att fly sina hemländer på grund av väpnade konflikter som de mest skyddsbehövande medan migranter som blir offer för människosmuggling förekommer mer sällan i dessa riskanalyser, mest i ARA 2018³ där mot slutet av hela rapporten hittar man ett avsnitt på två sidor om människosmuggling. Först i februari 2014 har tjugo europeiska länder (av 28) fullständigt införlivat direktiv 2011/36/EU om de gemensamma minimikraven för identifiering och sanktionering av brott mot människohandel (Frontex 2014, s. 44-45). Saknandet av ett sådant direktiv eller liknande gemensamma regleringar i arbetet mot människohandel tyder på den bristande viljan av medlemsstaterna att samarbeta i migrationsfrågor och främjandet av migranternas mänskliga rättigheter. Införlivandet av direktivet ses dock som ett litet steg mot förbättring i frågan om upprätthållandet av migranternas mänskliga rättigheter.

6.5. Security: Vems säkerhet?

Koden security utgör den mest förekommande koden för kategorin säkerhet medan två andra koderna förekommer relativt lite i materialet.

Diagram 6.3.1. Security



³ Frontex (2018). ARA 2018. s. 36

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

Resultat av den kvantitativa undersökningen: Det syns tydligt i diagram 6.3.1. att koden security dominerar vilket tyder på den oundvikliga prioriteringen av säkerhet i riskanalyser. Anledningen kan vara att det är lättare att övertala medlemsstaterna om att ämnet är livsviktig genom att tala om säkerhet och osäkerhet än att peka finger på EU:s eller enskilda staters förmåga att hantera gränskontroll och migration (vulnerable). Att tala om konsekvenser kan ses ingå mer i polisarbete eller utredningsarbete vilket Frontex inte har legitimerad kompetens inom. I varje fall inte än trots samarbete och informationsutbyte med exempelvis Europol.

Kvalitativ analys: Security.

De mest förekommande säkerhetsproblemen under dessa år visa sig vara svårigheter med att identifiera alla passagerare vid EU:s yttre gränser vilket medför en risk för internationella krimineller att smyga in i EU tack vare hög tryck av passagerare. Hälso- och civilsamhälles säkerhet är ett annat problem som ofta dyker upp tillsammans med koden security i materialet. Dock finns det inte någon information om vilka hälsorisker det handlar om vilket kan tolkas som en uttryckt oro än en faktiskt risk. Av denna anledning började Frontex samarbeta med Världshälsoorganisation för att samla in kunskap om hälsorisker i relation till migration vilket visade sig att de hälsorisker migranter utgör för destinationsländer är mycket låg, däremot utsatt migranter i många fall för olika hälsorisker under deras resa mot Europa (Frontex 2015, s. 49-50).

Det finns en tydlig skillnad om hur osäkerhet vad gäller terrorism uttrycks i olika riskanalyser. Medan år 2014, 2015 och 2016 uttrycks oron kring avsaknaden av identifiering och dokument bedrägeri bland migranter som en möjlighet för internationella krimineller och terrorister att passera EU:s yttre gränser, blir terrorismen snarare ett faktum år 2017 och 2018:

“The recent terrorist attacks in France, Belgium and Germany clearly demonstrate that border management has an important security component. National authorities

discovered that several foreign terrorist fighters had entered Europe posing as migrants.” (Frontex 2017, s. 7)

Frontex påpekar några gånger i materialet att deras uppdrag handlar om mer än att övervaka EU:s yttre gränser. I kustbevakningens uppdrag ingår bland annat search and rescue operationer, övervakning av migrationsströmmarna mot och inom EU, förebyggandet och upptäckt av gränsöverskridande brottslighet (smuggling, människohandel och terrorism), analys av risker och hot som påverkar de inre- och yttre gränsernas säkerhet, bedömningar av sårbarhet samt återvändande-operationer (Frontex 2017, s. 11). Kombinationen mellan rollerna som humanitär- och säkerhets aktör ser byrån som mest utmanande uppdraget:

“...there is both a humanitarian and a security rationale. Firstly, granting international protection to those in need is a legal obligation. Hence why there is a strong need to ensure the correct and full identification of those arriving at the borders so as to provide the full necessary protection, where required. Secondly, the identification issue concerns the potential threat to internal security. With large numbers of arrivals remaining essentially unclassified for a variety of reasons – false or lack of identification documents, concerns over the validity of a claimed nationality etc. – there is clearly a risk that persons representing a security threat enter the EU.”
(Frontex 2015, s. 53)

Det som skiljer riskanalysen som publicerades år 2018 från de föregående åren är diskussionen om migranternas säkerhet i EU, en ökad osäkerhet i de överbefolkade kamperna främst i västbalkan, ökat främlingsfientlighet och integrationsproblem i Europa samt en analys över europeisk migrationspolitik och behovet för vidare samarbete mellan medlemsländer mellan varandra såväl som med Schengen- och tredjelandets områden.

“While most countries focus on their economic interest, a common European identity loses relevance. Policies are mainly oriented on political correctness and short-term

public opinion. Former agreements, like Schengen and Dublin, failed and became drastically less important or completely void. The high numbers of economic migrants – mostly with low educational qualification and with a different cultural background – are not truly integrated into European societies. This causes social conflicts and critical perception of migration – but without important security issues. Border management is Member States' affair, there are very few common activities, and EU institutions are only barely involved.” (Frontex 2016, s. 56)

Vulnerable.

Koden vulnerable förekommer oftast i riskanalyser som publicerades 2015 och 2016 medan få antal gånger i riskanalyser för de andra åren. I nästan alla avsnitt där koden förekommer handlar det om migranternas sårbarhet:

“In Libya, migrants are in an extremely vulnerable situation, especially those in areas affected by the fighting.” (Frontex 2015, s. 6)

“Refugees, asylum seekers and undocumented immigrants, especially women, infants and children, were identified as the most vulnerable ones.” (Frontex 2016, s. 51)

Impact.

Koden förekommer oftast i beskrivningen av påverkan migration har på EU:s yttre gränser:

“According to UNHCR, in 2016, 65.6 million people were forcibly displaced worldwide. Most of them are from and stay in developing countries, and only a fraction decide to move to the EU. Yet, this small number may have sizeable impact on the EU's borders and their management. The size and composition of the flows are inherent to the appearance and development of crises, hence the importance of obtaining information from a wide range of countries and sources, developing

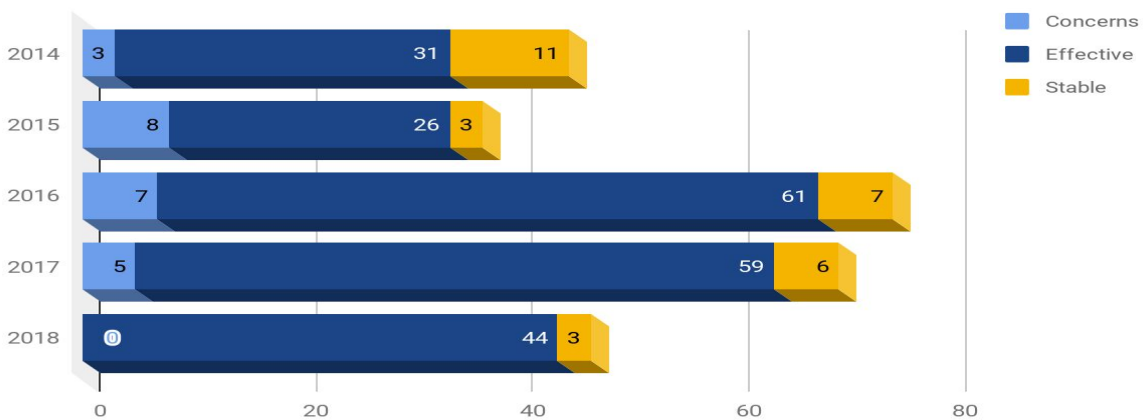
capabilities to monitor the flows and understanding their drivers.“

(Frontex 2018, s. 39)

6.6. Crisis: Hur beskrivs krisen?

Koderna syftar att undersöka hur krisen beskrivs i Frontex:s riskanalyser. *Concerns* förväntas identifiera oroligheter som förekommer i materialet medan *effective* och *stable* ska kunna undersöka hur stabiliseringen av situationen har gått till och hur effektiva åtgärderna har varit?

Diagram 6.4.1. Crisis



Resultat av den kvantitativa undersökningen: Som det syns i diagram 6.4.1. dominerar förekomsten av koden *effective* i materialet. Koder beskriver mestadels Frontex:s arbete i hanterandet av migration vid EU:s yttre gränser och vilket framstår här som *effective*. Koderna *concerns* och *stable* som i min undersökning skall mäta de oroligheter som leder till att situationen blir en krisläge och *stable* som skall mäta hur stabil situationen beskrivs vara, förekommer mycket sällan. Det kan tolkas som brist på andra konkreta oroligheter, förutom det stora migrationsflödet som framstår som största oron som kopplas till nästan alla osäkerheter vid de yttre gränserna (se den kvalitativa analysen nedan).

Kvalitativ analys: Concerns.

Några av de oroligheter som Frontex framhåller i den valda materialet här är missbruk av resehandlingar och identifieringsproblem, de stora antalet migranter som passerar EU:s gränser under en kort tid, säkerhetsproblem, terrorism och migranternas hälsoproblem. Intressant fynd från materialet är förekomsten av olika angelägenheter i riskeanalyserna för olika år.

I riskanalysen som publicerades år 2014 (vilket är sammanfattning av kunskap från åren innan det till maj 2014) förekommer koden oftast i kontext av oroligheter som medlemsstaterna har framhållt i relation till migration och säkerhet. Missbruk av resehandlingar och svårigheter att identifiera ett stort antal migranter visar sig ha varit en central oro vid flera olika gränskontroll i EU:s yttre gränser år 2013 (Frontex 2014, s. 26-27). Medan ett problem som har berört flera medlemsstater visar sig ha varit återvändandet av migranter som inte har fått beviljat uppehållstillstånd och de som vistas sig illegalt inom EU:s inre gränser.

Resedokument bedrägeri och identifieringsproblem har fortsatt vara centrala oroligheter i de följande åren, därtill framstår säkerhetsproblem i riskanalyser publicerade år 2015 och 2016 som ett mer spännande problem. Oroligheter för Europas säkerhet förekommer i nästan alla avsnitt där koden concerns dyker upp i dessa riskanalyser :

“With a large number of persons arriving with false or no identification documents for raising concerns over the validity of their claimed nationality – with no thorough check or penalties in place for those making such false declarations, there is a risk that some persons representing a security threat to the EU may be taking advantage of this situation.” (Frontex 2016, s. 7-8)

Medan vad gäller migranternas säkerhet diskuteras i få avsnitt här men oftare än den riskanalys som publicerades år 2014. Det handlar såklart om en mer spännande situation där

miljoner människor befinner sig under flykt från krigszoner och tvingas resa genom ett flertal länder för att till sist smugglas sig via farliga vägar (ofta) in till EU:s gränser under tiden som Frontex och medlemsstater har svårt att täcka den överösa behovet för snabb och korrekt hantering av migrationsflödet. Med tanke på att antalet incidenter migranter utsätts för under resan från ursprungsländer till destinationsländer jämfört med de faktiska incidenten EU eller europeiska medborgare har utsätts för som resultat av migration kan en tycka att det borde ha varit mer fokus på migranternas säkerhet, särskild under 2015 och 2016. Oroligheter kring migranternas hälsotillstånd och vaccination av barn är mest förekommande i rapporterna år 2015 och 2016.

Vad gäller år 2017 framstår situationen som fortsatt orolig med flera medlemsstater som tillfälligt stänger sina gränser med andra länder inom EU för att förhindra inträde av migranter i syfte att minska antalet asylsökande i landet. Migranternas situation här beskrivs mycket kritiskt med en 4 579 migranter döda och försvunna i Medelhavet år 2016, överfyllda Hotspots och boenden främst i Grekland som ledde till flera uppror och våldsamma konflikter på dessa platser samt stigande främlingsfientlighet i Europa (Frontex 2017).

Effective.

Koden *effective* beskriver i de flesta fall medlemsstaternas och Frontex:s gränsbevaknings arbetet: *effective prevention of departures; effective measures to be taken; effective returns (utgör ungefär hälften av den totala antalet förekomster); the effective control; effective cooperation agreements; effective treatment of arriving migrants; effective implementation of a return agreement; effective combination of border surveillance, return operations, and joint law-enforcement work with countries of origin / departure; effective action taken by Member States and the EU; m.m.*

Stable.

Förekomsten av koden *stable* varierar inte mycket i antal gånger den förekommer olika riskanalyser, däremot varierar kontexten i vilken koden har använts. Medan i riskanalyser från år 2014 och 2015 handlar stabilitet mest om stabila trender av migration och återvändanden av migranter till deras ursprungsländer, ställs stabila siffror av återvändanden emot den stigande siffrorna av migration in mot Europa:

“Statistics also revealed stable annual trends in decisions and effective returns, and this stability is in stark contrast to the high variability of other indicators like detections of illegal border-crossing. This stability is likely to be an indication of the limited resources Member States have at their disposal to conduct returns.”

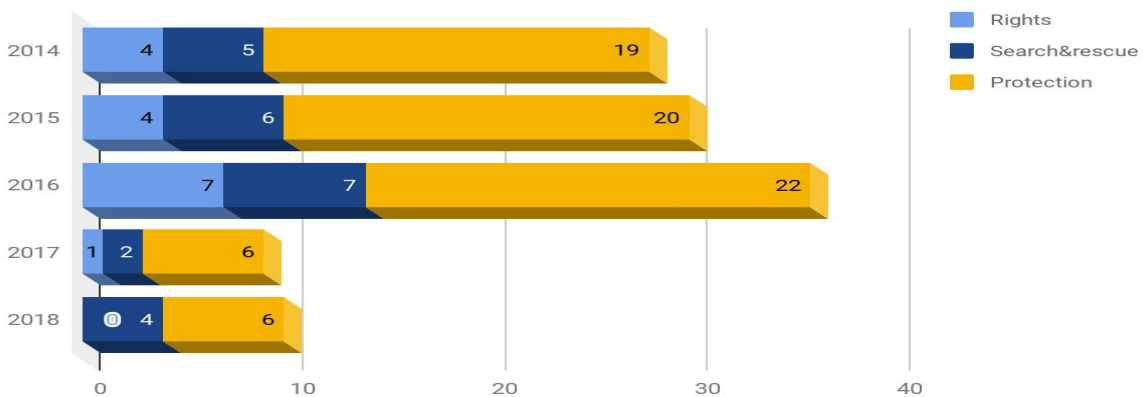
(Frontex 2016, s. 51)

6.7. Humanitarian: Vem räddas och skyddas? Från vem/vad?

Koden *protection* förekommer relativt mycket mer jämfört med de två andra koderna.

Koderna skall kunna undersöka hur Frontex roll som humanitär aktör beskrivs samt om det ges uttryck åt migranternas mänskliga rättigheter som EU är skyldig att upprätthålla eller talas det mer om en bistånd i medmänsklighetens namn. Med hjälp av dessa tre koder förväntar jag mig kunna undersöka det som Pallister-Wilkins (2015) skriver om skillnaden mellan humanitärism som gåva och mänskliga rättigheter som rätt.

Diagram 6.5.1. Humanitarian



Resultat av den kvantitativa undersökningen: Av alla tre koderna under kategorin förekommer koden protection oftast. Det visar sig att Frontex talar i riskanalyser om migranter är i behov av internationell skydd men inte mycket om deras rättigheter. Resultaten visar att räddningsinsatser är livsviktiga uppdrag men en kostnadsfråga för byrån (se den kvalitativa analysen nedan). Det finns däremot utrymmen här att tro att det kan även handla om en prioriteringsfråga.

Rights.

Koden förekommer sparsamt i materialet och de flesta gånger den dyker upp handlar det om nya regleringar och direktiv Kommissionen tillsammans med medlemsstater har föreslagit eller inrättat i syfte att upprätthålla migranternas mänskliga rättigheter. Intressant är beskrivningen av Europa som öppnar sina armar för att välkomna ett stort antal migranter och att medlemsstater koordinerar sina handlingar i frågan:

“Foreign policy is proactive as Europe believes in its values and wants to manifest human rights all over the world. Due to this social conviction, Europe opens its arms and welcomes large numbers of migrants, especially by a permissive legal migration policy. Migration is not seen as a security problem, and Member States closely

coordinate their actions. In case of crisis, EU intervenes self-contained; but overall: Common border management is not a significant topic.” (Frontex 2016, s. 57)

Medan det förekommer ofta i materialet att ett av Frontex uppdrag är just att begränsa antalet migranter vid de yttre gränserna:

“Concerted measures aimed at reducing the massive flow transiting the region towards the EU by increased prevention at successive border sections; enhanced screening and registering capabilities to reduce security threats...”
(Frontex 2016, s. 38)

Dessutom i samma riskanalys diskuterar byrån medlemsländernas brist på intresse att samarbeta i migrationsfrågan (Frontex 2016, s. 56).

Search and rescue.

Räddningsinsatser är ett annat av byråns viktiga uppdrag. Koden search and rescue förekommer ett par antal gånger i varje riskanalys och handlar ofta om det ökade behovet för sök- och räddningsinsatser likaså behovet för ökade resurser.

“...border-control authorities are increasingly expected to be engaged in search and rescue operations covering vast areas of the Mediterranean Sea, as well as being the first interlocutors for a growing number of persons presenting themselves at the EU borders in search of international protection. Budget environment is expected to remain tight over the next few years.” (Frontex 2014, s. 63)

Behovet verkar ha varit lika stor under hela perioden 2014-2018.

“In the Mediterranean, the increasing complexity of irregular arrivals is expected to absorb significant resources. The vast surveillance area, along with the increasing trend in boats seeking assistance, results in border assets being increasingly mobilised in support of search and rescue activities.” (Frontex 2018, s. 39)

Protection.

Koden förekommer ofta som ett stort antal människor i behov av internationell skydd. Det framgår även att en ändring i Dublinförordningen var nödvändig för att framställa mer konkreta kriterier och klargöra om vilken medlemsstat skall bära ansvaret för att granska ansökningarna för internationell skydd. Dessutom innehöll den nya förordningen som trädde i kraft 1 januari 2014, nya bestämmelser om de sökandes rätt till information kring asylansökan och rätt till en obligatorisk individuell första intervju (Frontex 2014, s. 60). Trots dessa ändringar bedömde UNHCR skillnaden mellan länder i införlivandet av Dublin III på nationella nivå som problematisk:

“...discrepancies in implementation persist, leading to protection gaps in some countries and posing challenges to the functioning of the Common European Asylum System.” (ibid.)

Under år 2017 var antalet personer som ansökte om asyl högre än antalet registrerade vid gränskontrollerna (Frontex 2018, s. 16). Det samt skillnaden mellan antalet migranter som egentligen återanvändes och de i behov av skydd tyder på att begränsning av passagerare flödet inte är ett effektivt sätt att hantera migration och bekämpa människosmuggling. Det leder snarare till att migranter kommer att fortsätta söka smugglare för att smygas in i EU istället för att ansöka lagligt om insläpp.

7. Slutsatser.

Sammanfattningsvis visade det sig att användning av vissa begrepp mer än andra i materialet ger en uppfattning av migration som en akut säkerhetsfråga. Koderna som dominerar i materialet är risk, who, security, effective och protection. Det visade sig att risker handlar mest om de risker som migration medför för EU och *who* används i materialet för att identifiera de som hotar - migranterna - deras bakgrund, anledningar till migration samt tendens att välja lagliga eller olagliga vägar för migration. Identifiering av referensobjekt för risker eller hot och dem som medför risk eller hotar har setts i kritiska säkerhetsstudier som ett sätt att säkerhetsisera en fråga och göra den mer politiskt laddad (D. Williams & McDonald, 2018). Med utgångspunkt i detta synsätt kan här dras slutsatsen att Frontex's riskanalyser bidrar indirekt till säkerhetsiseringen av migration.

Koden *security* handlar mest om EU:s inre säkerhet fast att koden *impact* förklarar inte mycket på vilket sätt har flyktingkrisen mer påverkan på EU:s säkerhet än flyktingarnas/migranternas själva. Ökning av migration ses av Frontex som ett hot mot EU:s inre säkerhet. Orsakerna till osäkerhet i relation till migration anses vara möjliga risker för att personer som kan medför ett hot mot EU:s säkerhet släpps in och rör sig fritt inom de inre gränserna. I materialet fanns en tendens att tala om hot mot den inre säkerheten som ett faktum redan år 2014 och utvecklats under åren till ett högre hot för terrorism i Europa. Ur traditionella säkerhetsstudier perspektiv ses staten som misslyckad om den inte kan uppfylla sitt ansvar att hindra de icke-statliga aktörer att genomföra attacker i deras territorium (Pinar Bilgin, 2018). Ett sådant synsätt kan ha påverkan på hur stater prioriterar i frågan om vilka staters medborgare behöver egentligen skyddas, särskild i krissituationer.

Eftersom Frontex finansieras av EU-budget är det tydligt att byrån gynnar medlemsstaternas intresse vilket även resultatet av analysen pekar på. Frontex talar mest om EU:s säkerhet och behovet för ökad samarbete och resurser för att minska migrationen i Europa. Byråns roll i utformandet av den gemensamma framtida migrationspolitiken är flagrant då som de själva

påstår är riskanalyser utarbetade för att användas som grundad kunskap för beslutsfattandet om gemensamma och hållbara åtgärder i migrations- och gränsförvaltning frågan (Frontex 2016, s. 9).

Vad gäller diskussionen om migranternas säkerhet och rättigheter behandlas av Frontex som en andrahandsfråga. Kombinationen mellan tillhandahållandet av internationell skydd till flyktingar och att upprätthålla ordning och säkerhet för EU:s inre- och yttre gränsen uttrycks av Frontex som utmanande (Frontex 2015, s. 53). Det blir då tydligt att i krissituationer måste Frontex göra snabba prioriteringar.

Käll- och litteraturförteckning.

Ahmed, Islam (2017). *Migration and security: in search of reconciliation*. Migration letters. Luton. Vol. 14, Iss 3, 371-383. e-ISSN: 17418984

Arnoldi, Jacob (2009). *Risk*. Polity Press, UK

Bellaby, Ross i W. Brown, Garrett, McLean, Iain & McMillan, Alistair (2018). *A concise Oxford dictionary of politics and international relations. (3rd edition)*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acref/9780199670840.001.0001

Berg, Linda & Spehar, Andrea (red.) (2011). *EU och välfärdens Europa: Familj - arbetsmarknad - migration*. Liber. Malmö

Boréus, Kristina & Bergström, Göran (2018). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. (4:e uppl)*. Studentlitteratur, Lund

Bryman, Alan (2018). *Social research methods*. Oxford University Press, UK

D. Williams, Paul & McDonald, Matt (2018). *Security studies: an introduction*. Routledge

Europeiska unionens officiella tidning (25.11.2004). *RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 2007/2004*. Hämtad 2020.07.10 från:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=EN>

Europeiska unionens officiella tidning (16.9.2016). *EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/1624*. Hämtad 2020.07.10 från:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&qid=1594673108838&from=EN>

European Parliament (2019). *Migration in Europe*. News: Article, 22-07-2019. Hämtad 2020-31-05 från:

https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2017/6/story/20170629STO78632/20170629STO78632_en.pdf

Europaparlamentet (2019). *EU:s svar på flyktingutmaningen*. Nyheter: Artikel, 20-08-2019. Hämtad 2020-31-05 från:

https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2017/7/story/20170629STO78629/20170629STO78629_sv.pdf

Frontex (2013). *Common Integrated Risk Analysis Model: Summary Booklet*. Version 2.0.

Hämtad 2020-31-05 från:

https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/en_CIRAM_brochure_2013.pdf

Frontex (2014). *Annual Risk Analysis 2014*. Warsaw. DOI 10.2819/33366

Frontex (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Warsaw. DOI 10.2819/65576

Frontex (2016). *Risk Analysis for 2016*. Warsaw. DOI:10.2819/26690

Frontex (2017). *Risk Analysis for 2017*. Warsaw. DOI:10.2819/94559

Frontex (2018). *Risk Analysis for 2018*. Warsaw. DOI:10.2819/79485

Frontex (2020). *Vad är Frontex?* Hämtades 2020-31-05 från:

<https://frontex.europa.eu/sv/om-oss/vad-ar-frontex-/>

Horii Satoko (2016). *The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls*. Journal on the European politics and society. Vol 17. pages 242-258. DOI: 10.1080/23745118.2016.1121002

Léonard, Sarah (2011). *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices*. European security. 19:2, 231-254. DOI: 10.1080/09662839.2010.526937

Lund Petersen, Karen (2011). *Risk analysis - A field within security studies?* European journal of international relations. 18(4) 693-717. DOI: 10.1177/1354066111409770

Lupton, Deborah (1999). *Risk*. Routledge

Krause, Keith & Williams Michael (2018). *Security and "Security studies": Conceptual evolution and historical transformation*. The Oxford handbook on international security. Edited by Alexandra Gheciu and William C. Wohlforth.

DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.2

Pallister-Wilkins, P. (2015). *The humanitarian politics of european border policing: Frontex and border police in Evros*. International political sociology. DOI: 10.1111/ips.12076

Paul, Regine (2017). *Harmonisation by risk analysis? Frontex and risk-based governance of europeans border control*. Journal of european integration. 39:6, 689-706, DOI: 10.1080/07036337.2017.1320553

Perkowski, N. (2018). *Frontex and the convergence of humanitarianism, human right and security*. Security dialogue. Vol. 49(6) 457–475. DOI: 10.1177/0967010618796670