

Migration, udvikling og sikkerhed i EU

- en sproglig analyse af EU's migrations- og udviklingspolitik



Migration, udvikling og sikkerhed i EU

- en sproglig analyse af EU's migrations- og udviklingspolitik

Et speciale af

Elisa Kjærgaard Nielsen

Internationale Udviklingsstudier, vejleder Connie Carøe Christiansen

Socialvidenskab, vejleder Thomas Boje

Roskilde Universitetscenter

August 2006

Tak til: Connie Carøe Christiansen, Thomas Boje, Runa Pihlmann, Mette Deeskamp, Irene Durinck Nicolajsen, Adrian Sobotta, Martinus Kjærgaard Nielsen, Tove Nielsen og Henriette Thomsen.

Og ikke mindst, tak til Lars Bredal og Peter Skøtt for mit lærerige praktikophold ved Danmarks Faste Repræsentation ved EU.

1. Indholdsfortegnelse

1. INDHOLDSFORTEGNELSE	5
2. ABSTRACT	7
3. INTRODUKTION	9
4. PROBLEMFELT	11
PROBLEMSTILLING	13
<i>Sikkerhed og eksklusion</i>	16
<i>Kort opsummering</i>	17
<i>Arbejdsspørgsmål</i>	18
<i>Afgrænsning</i>	19
FREM GANGSMÅDE I SPECIALET	20
5. METODE	22
SPROGLIG ANALYSE	22
SPECIALET S VIDENSKABSTEORETISKE UD GANGSPUNKT	23
<i>Konstruktion af udviklingsbegrebet</i>	25
<i>Migrantbegrebet</i>	26
GRUNDLAG FOR VALG AF TEORI	26
GRUNDLAG FOR VALG AF EMPIRI	29
<i>Rådsdokumenterne</i>	29
<i>Et 'selv-refererende tekstkorpus'</i>	30
<i>EU</i>	31
<i>Beslutningsprocedure</i>	32
6. MIGRATION, UDVIKLING OG SIKKERHED	33
<i>Forskellige former for migration</i>	33
DISKURSEN OM MIGRANTER I EUROPA	34
UD FRA HVILKE TEORETISKE TILGANGE KAN EU'S MIGRATIONS- OG UDVIKLINGSPOLITIK FORKLARES?	37
<i>Push – pull -faktorer</i>	38
<i>Migration-system-teorien</i>	38
<i>Transnational migration</i>	39
<i>Remitter</i>	40
<i>Arbejds migration</i>	41
<i>Hjerneflugt</i>	42
<i>Root-cause-tilgangen</i>	43
SIKKERHEDSLIGGØRELSE	45
<i>Eksklusion</i>	47
<i>Medborgerskab</i>	50
<i>Borger i EU</i>	52
OPSUMMERING	53
7. ANALYTISK OPERATIONALISERING	55
HEGEMONI	55
ARTIKULATIONSPROCESSER, NODALPUNKTER, ANTAGONISMER OG ÆKVIVALENSKÆDEN	56
8. ANALYSE AF RÅDSDOKUMENTERNE	60
ANALYSEKATEGORIER	60
FREM GANGSMÅDE I ANALYSEN	61
DE NI KATEGORIER	62
<i>Frihed, sikkerhed og retfærdighed</i>	62
<i>Terrorisme</i>	63
<i>Tilbage tagelsesaftaler og hjemsendelsesaftaler</i>	64

<i>Partnerskab</i>	67
<i>Tredjelande</i>	71
<i>(U)lovlig migration og medborgerskab</i>	73
<i>Medborgerskab</i>	75
<i>Root-cause-tilgangen</i>	75
<i>Remitter</i>	77
<i>Hjerneflugt</i>	79
<i>Opsummering af analysens resultater</i>	81
9. DISKUSSION AF MIGRATION, UDVIKLING OG SIKKERHED I EU	84
EU'S SIKKERHED	84
MIGRATION OG EU	85
<i>Migration og udvikling</i>	87
<i>Migration og sikkerhed</i>	89
UDVIKLINGSLANDENE OG EU.....	90
10. KONKLUSION	93
<i>Sikkerhedsliggørelse</i>	93
<i>EU's hegemoni</i>	94
<i>Humanistisk vs. økonomisk-liberalistisk tankegang</i>	95
<i>Sammenkædningen af migration og udvikling</i>	96
11. PERSPEKTIVERING	98
<i>Handel</i>	98
<i>Ældning af Europas befolkning – et demografisk problem</i>	98
<i>Hvordan anvendes ressourcerne anderledes</i>	99
<i>Fattigdomsbegrebet</i>	100
<i>Det etiske aspekt af nærområdestrategien og tilbagetagelsesaftalerne</i>	100
<i>Fri indvandring</i>	101
12. KRITISK REFLEKSION OVER STRATEGI	102
13. LITTERATURLISTE:	103
<i>Rådsdokumenter</i>	106

2. Abstract

Since 1997 and the ratification of the Amsterdam Treaty, the EU has increased its focus on the relationship between migration, development and security. The bombings of 9/11 in the USA, in Madrid 2004 and in London 2005 have led to an increase in this focus. The bombers in all countries were immigrants themselves or descending from immigrant parents, and many held citizenship of the country in question.

The Amsterdam Treaty decided to focus on migration to the EU. At the follow-up council meeting of Tampere 1999 held by the EU ministers of foreign affairs, it was agreed upon to create a so-called area of *Freedom, Security and Justice* for EU member states. The focus was on increased migration control on immigrants from third countries. In 2004, it was decided to include the integration of questions on security and asylum on matters concerning third countries.

This paper investigates how one should view the relationship between migration, development and security, according to the council documents of the European Union by the EU Commission (controlled by the EU ministers, run by officials) and the EU Council (the voice of the different member states).

Scholars have extensively criticised the European Union's intensified restrictions on the migration policy. It has been claimed that the areas of migration and development in the EU have only come together as one area of policy to serve the purpose of regulating migration, and that the EU-institutions use development to reach that goal. Further the thesis deals with whether the EU-institutions try to exclude as many migrants as possible, and thereby (sometimes) violate the Geneva Convention.

Through a thorough analysis of the EU-Council documents concerning migration, the criticisms will be investigated and discussed.

The thesis investigates the connection between migration, development and security and looks into what significance the EU-migration regulation has for migrants rights and possibilities before they enter the EU. The thesis further questions to what extent securitisation influences the migration and development policies of the EU. In addition, the thesis deals with the power relations between the EU and development countries.

The goal does, as critics point out, appear to be the closing of EU borders to all unwanted migrants. The thesis finally concludes that *securitisation* is indeed part of migration and development politics in the EU. To finalise, there is also a consideration of and doubt about the success rate of migration and development as one policy area.

3. Introduktion

Indvandring til Europa af migranter sydfra, specielt Mellemøsten og Afrika er en ugentlig debatteret problemstilling i de europæiske medier, jf. blot en vilkårlig søgning på ordene *indvandring* eller *migrant* i de danske aviser på Infomedia.dk, hvor flere hundrede artikler dukker op. Gang tallet med 25 for hvert af EU's medlemslande, og der tegner sig et billede af en omfattende debat. Medierne synliggør debatterne om problemer i de fattigste lande, som kaldes *udviklingslande* og menneskene derfra, som rejser til EU. Mange borgere må således formodes at være bekendte med debatterne om bådflygtninge fra Afrika til EU-landene i Sydeuropa, flygtningelejre i EU og i Afrika, og migration som følge af krig og uro. Og en del er muligvis bekendte med udtrykket om et *Fort Europa* i hvilken sammenhæng, der ofte tales om, at EU's grænser er meget svære at forcere, fysisk, såvel som juridisk. Ikke mindst har bomberne i USA i 2001, i Spanien 2004 og i London 2005 bevirket et øget fokus, på specielt muslimske, migranter. Og det må således også formodes, at næsten alle EU's borgere har en holdning til migration. Udtrykkene *første-*, *anden-* og *tredjegerationsindvandrere*, der anvendes om andre end dem i nationen, der har en etnisk dansk, engelsk, tysk etc. oprindelse (og som ofte er mørklødede) tyder på, at der finder en ensliggørelse sted af migranter. Denne ensliggørelse må i specialets optik bevirke, at store dele af EU's befolkning ikke differentierer mellem migranter, således at opfattelser af og fordomme om én gruppe migranter ofte kommer til at gælde for 'alle' migranter. Ensliggørelsen får betydning for måden, hvorpå nye migranter anskues, når de ankommer til EU, af EU's politikere og befolkning.

EU-institutionerne har i de senere år øget fokus på sammenkædningen mellem migration, udvikling og sikkerhed. Sammenhængen mellem sikkerhed og migration blev understreget som følge af bomberne i USA (2001), Madrid (2004) og London (2005). I USA og Madrid var hovedparten af bombemændene borgere i de lande, hvor angrebene fandt sted eller i andre vestlige lande, og de havde ophav i udviklingslande. I London 2005 var bombemændene efterkommere af migranter fra Pakistan og var i besiddelse af engelsk statsborgerskab. Dette var også tilfældet i august 2006, hvor der fandt anholdelser sted af fast bosiddende efterkommere af indvandrere på engelsk grund (www.bbc.co.uk).

Migration, der inkluderer alle mennesker, der migrerer fra et land til et andet, frivilligt såvel som ufrivilligt, har været fokus i EU's politikker op igennem 90erne, og med Amsterdamtraktaten i 1997 blev retningslinierne udstukket for et øget fokus vedrørende regulering og kontrol af migration. EU-Kommissionen påpegede en stigende risiko for overvældende migrationsstrømme fra fattige lande til EU. I 1999 blev der vedtaget en plan for sammenkædningen af migration og udvikling af det Europæiske Råd mellem EU's udenrigsministre i Tammerfors i Finland, hvor den del af Amsterdamtraktaten, der omhandlede de ydre grænser vs. indre grænser, skulle operationaliseres. Der skulle skabes et såkaldt område for *frihed, sikkerhed og retfærdighed* til hjælp for EU-landenes forsøg på at kontrollere migration ind i EU (Tammerfors, 1999). I 2004 erstattedes Tammerfors rådsdokumentet med en ny femårs plan kaldet *Haag-programmet*, hvilket EU-institutionerne stadig retter sig efter i dag. Haag-programmet havde til formål at udvikle integrationen af sikkerheds-, migrations- og asylspørgsmål i forbindelserne med tredjelande (dvs. lande uden for EU der er ophavsland eller har kontakt med migranter på vej til EU) (14292/1/04). I december 2005 blev der ved EU-rådsmødet mellem EU's udenrigsministre vedtaget en *samlet migrationsstrategi* med særligt fokus på migration fra Afrika og Middelhavsområdet (15914/05).

Når en debat pågår i medierne, er der ofte en parallel debat i forskningsverdenen. Forskere fra hele Europa har udvist interesse for migrationshåndtering. Og migration er af Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) erklæret for forskningstema i de næste år. Ifølge DIIS er ”*Migration ... kommet på dagsordenen som et højt prioriteret sikkerhedsemne, i Europa såvel som andre steder i verden. Nationale og internationale institutioner (såsom EU) lægger vægt på at regulere migration på stadig mere avancerede måder. Samtidig med dette fokus på at kontrollere og begrænse migrationsstrømme er der et øget behov for at regulere migrationsstrømme gennem mere 'bløde' midler såsom handel og udvikling.*” (DIIS, april 2006; www.diis.dk/sw20925.asp).

Der er således både i EU, i medierne, i befolkningerne og i forskningen fokus på udvikling og migration og dens konsekvenser ikke mindst i forhold til udvikling i landene, hvorfra migranterne kommer - og som en ny dimension - i dette årtusind i forbindelse med sikkerhed.

4. Problemfelt

Det blev med indførelsen af EU-Amsterdamtraktaten (1997) fastslået, at EU-landenes ministre og Kommissionen så ”en effektiv og sammenhængende udviklingspolitik ...[som]... en væsentlig del af en effektiv migrationspolitik (8927/03) og ”[som] et væsentligt led i udviklingsdagsordenerne og udviklingspolitikken” (14967/05). Rådsdokumenterne¹ fra EU’s rådsmøde i Tammerfors (1999) var en detaljeret videreudbygning af Amsterdamtraktatens målsætninger på migrationsområdet. Et af målene med Amsterdamtraktaten var at skabe gode vilkår for alle, der opholder sig lovligt inden for EU’s grænser. Grundidéerne i traktaten var overholdelse af menneskerettigheder, demokratiske institutioner og retssamfund samt retten til at færdes frit i EU, for de der har ret til at befinde sig på EU-territorium (Tammerfors, 1999: 2).

Traktaten fokuserede ligeledes på kontrol af migration til Europa fra tredjelande², idet EU-medlemslandene, ifølge EU-Kommissionen og Rådet (repræsentanterne for EU’s medlemslande – herefter: *Rådet* – ikke at forveksle med det Europæiske Råd, som udgøres af ministre), så en stigende risiko for store migrationsstrømme af tredjelandsborgere til EU (Amsterdamtraktaten, 1997: artikel 73; Tammerfors, 1999).

Fra 1999 og frem skulle EU’s medlemslande følge en plan, der omhandlede operationalisering af kontrol af migration til Europa fra tredjelande, og hvor der skulle skabes ”et område for frihed sikkerhed og retfærdighed” (Tammerfors, 1999; 13463/02). I 2002 fremlagde EU-Kommissionen det første forslag til Rådet, hvor sammenkædningen af migration og udviklingspolitik blev betegnet som værende et vigtigt instrument til kortlægning af migrationsmønstre, og mulighed for kontrol af EU’s ydre grænser. EU’s medlemslande anmodede i Rådet Kommissionen om at få indvandringspolitik integreret i Unionens forbindelser med tredjelande, fordi de ”ønskede en målrettet tilgang til problemet med brug af alle egnede instrumenter i EU’s forbindelser” (15284/02). Ligeledes bad stats- og regeringscheferne EU-Kommissionen om at undersøge af mulighederne for ”tilbagesendelse af indvandrere og afviste asylansøgere, forvaltning af de ydre grænser og

¹ Rådsdokumenterne bliver udformet på EU-beslutningsniveau mellem EU-Kommissionen og Rådet, og tilkendegiver EU-medlemslandenes retningslinier på forskellige politiske områder. Henvvisning til rådsdokumenterne i specialet er udformet således (xxxx/xx) eller (xxxxx/xx). Årstal for udgivelse er de sidste to numre, eks. /02 for 2002. De første tal henviser til dokumentnummer det pågældende år.

² Specialet vender tilbage til dette begreb i analysen, da det dækker over forskellige kategorier af lande. Det skal ofte forstås som *udviklingslande*, men skal ikke udelukkende forstås som udviklingslande.

asyl- og migrationsprojekter i tredjelande” (15284/02; 13463/02). Der kom således fokus på tilbagetagelse af migranter i forbindelse med sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikkerne.

I kraft af et øget fokus på regulering af migration ind i EU har der været en parallel debat blandt forskere og migrationsanalytikere om tiltagene og restriktionerne inden for EU-migrationspolitikken og dens sammenkædning med udviklingspolitikken. Debatten har taget til i styrke, som følge af sikkerhedsrestriktioner på migranternes indrejse til EU, som følge af bombningerne siden 2001 og op gennem første halvdel af dette årti.

Flere migrationsanalytikere, bosat i EU, har påpeget forskellige kritikpunkter af migrationspolitikken, og nogle analytikere har kritiseret migrationspolitikken sammenkædning med udviklingspolitikken. Kritikken har været, at sammenkædningen kun tjener EU-landenes interesser, og at EU-institutionerne ønsker at effektivisere udviklingsbistanden samtidig med, at der opnås kontrol af migration via en regulering af migrationspolitikken på bekostning af overtrædelse af internationale regelsæt, bl.a. Geneve-konventionen. På samme måde er det blevet påpeget, at sammenkædningen af det indenrigspolitiske område *migration* (hvor medlemslandene oftest har selvbestemmelse³) med det udenrigspolitiske område *udvikling* (hvor EU-institutionerne har mange beføjelser) kan misbruges, således at EU-institutionerne kan tilegne sig mere kontrol og magt. Ligeledes har kritikken lydt, at formålet med sammenkædningen er, at EU-institutionerne ønsker at ekskludere migranter fra EU. Således skulle tiltagene være blevet intensiveret pga. sikkerhedsovervejelser efter bomberne i USA, Madrid og London. Der har muligvis fundet en sikkerhedsliggørelse sted, hvilket sker når noget betragtes som en fare og brugen af ekstraordinære midler til at forsvare sig kan retfærdiggøres (Buzan, 1998; Wæver 1995). Kritikpunkterne og overvejelserne kræver en detaljeret forklaring med henvisning til migrationsanalytikerne efter problemstillingen.

³ Det er medlemslandene, der har det sidste ord i udførelse af migrationspolitikkerne. Migration er et nationalt anliggende, dvs., det er op til de enkelte lande at beslutte, hvor stor indvandringen til et land skal være (Higazi, 2005: 5).

Problemstilling

Hvorledes skal sammenkædningen af migration, udvikling og sikkerhed ses i sammenhæng i EU, og hvorvidt ses der en sikkerhedsliggørelse af migranter?

Ifølge migrationsforsker Adam Higazi fra European Centre for Development Policy Management (ECDPM) i Maastricht er migration og udvikling to politikområder, der før vedtagelse af Amsterdamtraktaten ikke hørte sammen i en EU-sammenhæng (Higazi, 2005). De rangerer inden for to forskellige områder eller ”søjler” i EU-systemet, hvilket rent praktisk gør, at de kan være svære at diskutere som et samlet felt. EU’s søjler betegner den måde, hvorpå man inddeler politik-områder i EU. Der arbejdes med fire søjler (som EU-institutionerne planlægger, skal stige i antal), inden for hvilke finansieringen finder sted.

Phd.-stipendiat i EU’s asyl- og immigrationspolitik ved DIIS Thomas Graae Gammeltoft-Hansen og Higazi argumenterer for, at EU-institutionerne ved at flytte et nationalt kontrolleret politisk område, dvs., de har forsøgt at gøre det indenrigspolitiske beslutningsområde, migration, til et udenrigspolitisk beslutningsområde. Dette er sket gennem sammenkædningen med udviklingspolitikken for at få flere beføjelser til at kontrollere migration, og således har EU-institutionerne fået hjemmel til en bredere kontrol over migrationsanliggender (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006; Higazi, 2005).

Forsker i flygtningestudier ved Oxford Universitet i England, Stephen Castles, og forsker i migration ved Delaware Universitet i USA, Mark Miller, (*The age of Migration*, 2003) mener, at politikere ofte fejler ved ikke at se migration som en social proces, men derimod kun ser det som en økonomisk proces. Dette skaber forskellige politiske og sociale problemer. I EU-regi anses migration som et økonomisk fænomen, som hurtigt kan ændres, hvis det skulle blive nødvendigt. Det er ikke muligt umiddelbart at forvente, at arbejdsmigranter returnerer til deres hjemland, når der i værtslandet ikke er mere arbejde til dem. Det drejer sig om mennesker, der skaber sig et socialt netværk og et liv på det pågældende sted, og det er ikke simpelt at vende tilbage. Hjemlandet ændrer sig, migranterne vænner sig til en anden levestandard, et socialt sikkerhedsnet, børnene kommer i skole og vokser op og slår rødder i det ’nye’ land og kan ikke nemt flyttes tilbage (Castles & Miller, 2003: 31; Castles, 2000: 81-82). Ligeledes mener Higazi (2005), at de største udfordringer for politikere og embedsmænd,

der udformer migrationspolitikkerne i udviklingslandene og EU, opstår, når politikerne skal se på, hvorledes migration kan relatere til socio-økonomisk udvikling i udviklingslandene og respondere på en måde, der bibringer sociale fordele og øger den økonomiske vækst i udviklingslandene (Higazi, 2005: 3+7). Der har i EU-sammenhæng har i de senere år været fokuseret på remitter, som er pengeoverførsler eller gaver, som udviklende for afsenderlande af migranter (11978/05; 15284/02; 8927/03; 14967/05). Ifølge den verdensomspændende Internationale Organisation for Migration (IOM) overgår hjemsendte remitter ofte den officielle udviklingsbistand i størrelse (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004). Kritikken fra professor i migration ved Harvard Universitet, Peggy Levitt, og migrationsforsker ved DIIS, Ninna Nyberg-Sørensen, har været, at remitter kan have en negativ effekt. Ud over at skabe velstand for familien i hjemlandet, kan de også skabe afhængighed. Ligeledes bliver arbejdskraftens mobilitet et problem, hvis det resulterer i hjerneflugt og i at højtuddannede rejser fra udviklingslandet for at søge arbejde i eksempelvis EU (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004).

Ifølge de i specialet hyppigt anvendte migrationsanalytikere, Higazi (2005) Graae Gammeltoft-Hansen (2006), antropolog i migration og samfundsundersøgelser ved Frankrigs nationale videnskabelige research-center, Alain Morice (2004), forsker i politik og tvungen migration ved Oxford Universitet i England Matthew Gibney (2004), og senior-forsker ved Migration Policy Institute i Washington, Joanne van Selm (tidligere Thorburn⁴) (2004), ønsker EU-institutionerne at stramme migrationspolitikken. Ligeledes argumenterer de for, at EU-institutionerne sammenkæder migration med udvikling, således at det tjener EU's interesser. Denne kritik findes ikke kun hos analytikerne, men er en del af en bredere intellektuel debat. Stramningen har ifølge Graae Gammeltoft-Hansen (2006) og Morice (2004) til mål at holde uønskede migranter ude af EU-fællesskabet. Migrationsanalytikerne mener således, at EU-institutionerne forsøger at effektivisere udviklingsbistanden samtidig med, at der opnås kontrol af migration via en regulering af migrationspolitikken.

Det er bevæggrundene for at stoppe migranter og måden, hvorpå nogle migranter, ofte flygtninge, ekskluderes, der specifikt diskuteres af ovennævnte migrationsanalytikere. EU-

⁴ Joanne van Selm skiftede i cirka 1998 navn fra Joanne Thorburn til Joanne van Selm. Specialet vil senere henvise til en af hendes tidligere tekster, og i referenceparentesen henvise til hendes navn på tidspunktet for værket. Gennemgående vil hendes navn dog figurere som van Selm.

institutionerne forsøger at undslippe sine forpligtigelser overfor fælles internationale aftaler, som for eksempel Genève-konventionen, i forbindelse med antallet af flygtninge, der tillades indrejse til EU ifølge Gibney (2004) og seniorforsker ved Chr. Michelsen Institute i Norge, Astri Suhrke (2004). Og ifølge seniorforsker i sikkerhedsspørgsmål ved DIIS, Finn Stepputat, Selm (2004), Gibney (2004) og Morice (2004) har EU-institutionerne siden starten af 90'erne fokuseret på at holde flygtninge på afstand af EU.

Morice mener, at idéen bag er, at hvis mennesker er flygtninge, så er det ifølge EU-institutionerne bedst for migranterne at opholde sig så tæt på hjemlandet som muligt, så de kan hjælpe med at genopbygge landet, når der kommer en periode med stabilitet (Morice, 2004). Ligeledes har Selm, Gibney og Stepputat argumenteret for at EU's medlemslande forsøger at undgå asylmodtagelse ved at flytte ansvaret for flygtningemodtagelse og husning af flygtninge til lande, der grænser op til afsenderlandet eller til transitlande (Selm, 2004: 5-6; Gibney, 2004: 63; Stepputat: 2004: 2-3).

Ifølge Graae Gammeltoft-Hansen (2006) har EU-institutionernes fokus på asyl- og immigrationspolitik haft det overordnede mål at udvide migrationskontrol i tredjelandene og ved EU's grænser. Målet har været at stoppe uønskede migranter fra at nå EU-territorium. Eksternt rettede migrationspolitikker har fra EU-institutionernes side ikke kun været for at opnå et stop for årsagerne af migration. Det har samtidig været EU-institutionernes hensigt at flytte byrden af migrationssagsbehandling til udviklingslandene og genskabe kontrolmekanismer i tredje lande (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006: 13).

Ifølge van Selm (/Thorburn, 1996) har EU-institutionerne den praktiske begrundelse for sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitik, at man for stoppe migration må finde grundårsagerne til migration. Ifølge Graae Gammeltoft-Hansen (2006) og økonom og medarbejder ved det samfundsvidenskabelige svenske institut Forum Syd for Global udvikling, Kenneth Hermele (1997), har EU-Kommissionen og Rådet i sammenkædningen bl.a. undersøgt *root causes*, dvs. grundårsagerne til migration. Målet har været at gøre noget ved de årsager, der får folk til at søge væk fra deres oprindelsesland og at klarlægge, hvad der kan gøres for at afhjælpe migration til EU. EU-institutionernes anvendelse af tilgangen kritiseres af Graae-Gammeltoft-Hansen (2006) og Hermele (1997), idet tilgangen kan ses som en måde, hvorpå migranter kan stoppes fra at komme ind i EU.

Ifølge Graae Gammeltoft-Hansen har EU-institutionerne artikulert en trussel om fratagelse af udviklingsbistanden for de lande, hvor tilbagetagelsesaftaler ikke efterleves af regeringerne (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006). Tilbagetagelsesaftalerne er de aftaler, som udformes af EU-institutionerne (og til dels afsenderlandene), og som underskrives af udviklingslandene vedrørende tilbagetagelse af ulovlige migranter, dvs. migranter, der ikke har arbejdstilladelse. Aftalerne inkluderer dog også flygtninge, der enten ikke har fået anerkendt deres flygtningestatus, eller, som ifølge EU, kan vende tilbage til et erklæret sikkert område i oprindelseslandet.

Higazi (2005) argumenterer for, at EU-institutionernes migrationshåndtering er tvetydig: Den skal formindske illegal immigration, antallet af asylansøgere og flygtninge, og samtidig opfordre til immigration fra ressourcerstærke veluddannede personer, som skal udfylde de stillinger i eksempelvis sundhedssektoren, hvor Europa har mangel på personale (Higazi, 2005: 2).

Efter at have opridset analytikernes standpunkter, skal i det følgende skitseres, hvorledes sikkerhed relaterer til migration og udvikling.

Sikkerhed og eksklusion

Ifølge Duffield anså det internationale samfund i 90erne mangel på udvikling som en sikkerhedstrussel, idet det kunne føre til uro og migration (Duffield, 2001).

Ligeledes kan terrorhandlingerne i USA den 11. september 2001 og krigen mod terrorisme, som fulgte, siges at have været medvirkende til en skærpelse af indrejsekravene og opholdstilladelse for migranter, flygtninge og indvandrere. Hændelserne den 11. september bevirkede også, at politikere på internationalt plan i stigende grad diskuterede relationerne mellem bistand, sikkerhedspolitik og international politik i forhold til den fornyede terrortrussel (Stepputat, 2004: 2-6). Der var således globalt en forstærkning i opmærksomheden omkring migranter efter 11. september 2001.

Dette bliver et problem i EU, med hensyn til tiltroen til migranternes hensigter, idet nogle nationers regeringer eller sociale grupper i de pågældende lande opfatter migranterne, som en trussel mod samfundets sikkerhed og den nationale identitet, hvorfor den øgede

opmærksomhed omkring sikkerhed kan være medvirkende til en strammere migrationspolitik (Stepputat, 2004: 2-6).

Sikkerhedsaspektet i forbindelse med indrejse af migranter er et centralt fænomen i EU's migrationspolitik. Københavnerskolens begreb vedrørende international politik, blev udviklet af sikkerhedsteoretikerne Barry Buzan, Ole Wæver og Jaap de Wilde (1998). Sikkerhedsliggørelse kan siges at være opnået af den, som kan bryde fri af de regler, man normalt er bundet af, og få accept af andre til at gøre det (Buzan, 1998: 25). Det skal forstås således, at sikkerhedsliggørelse er udtryk for, at *nogen* med succes har konstrueret *noget* som et essentielt problem. Det kan således lykkes for enhver at sikkerhedsliggøre et hvilket som helst emne som et problem for en stat. Evnen til at sikkerhedsliggøre er afhængig af, hvilken status en aktør har, og hvorvidt tilsvarende emner generelt bliver anset som sikkerhedstrusler. Hvis et emne bliver sikkerhedsliggjort med succes, bliver det legitimt at anvende ekstraordinære midler til at løse det (oplevede) problem. Disse kan blandt andet (men behøver ikke at) være indførelse af undtagelseslove, mobilisering af militær og militære aktioner (Wæver, 1995: 376; Buzan, 1998; www.fredsakademiet.dk/ordbog/sord/s44.htm).

Sikkerhedsdiskussionen omkring migranternes indrejse spiller en vigtig rolle for migrations- og udviklingsdiskursen. I 2005 blev der i det Europæiske Råd vedtaget en rådskonklusion, hvori EU's ministre *"noterer sig, at migrationsspørgsmål får stadig større betydning for EU og dets medlemsstater, og at den seneste udvikling⁵ har ført til stigende bekymring i offentligheden i en række medlemsstater."* (15914/05: 2).

Med denne *bekymring*, som det Europæiske Råd giver udtryk for, bliver sikkerhedsspørgsmålet relevant. For at anvende Wævers (1995) udtryk, anses migranterne som en sikkerhedstrussel imod EU's økonomi og kulturelle homogenitet.

Kort opsummering

Der har i EU været forskellige tiltag til en stigende kontrol af migration til Europa. I forsøget på at begrænse migrationsbyrden er migrations- og udviklingspolitikken blevet

⁵ Den seneste udvikling må formodes (det står ikke eksplicit i teksten) at henvise til september/oktober 2005, hvor nogle afrikanere forsøgte at komme over hegnet til de spanske enklaver på Marokkos kyst Ceuta og Melilla for at søge asyl i Europa.

sammenkædet, således at det på lovlig vis bliver muligt at kontrollere indrejse af migranter til EU (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006: 12). Formålet med EU-migrationspolitikken, og sammenkædningen med udviklingspolitikken, er, at kontrollere eller helt stoppe indvandring til EU af udviklingslandenes borgere. Således gælder dette, uanset om det drejer sig om mennesker, der er i livsfare med brug for beskyttelse, eller mennesker i økonomisk nød, der migrerer for at opnå forbedrede økonomiske forhold for sig selv og deres familie i oprindelseslandet. EU-institutionerne ønsker at lukke de ydre grænser og kun slippe de migranter ind, der er brug for på arbejdsmarkedet (Higazi, 2005; Graae Gammeltoft-Hansen, 2006, Morice, 2004; Suhrke, 2004; Gibney, 2004; Selm, 2004).

For at afklare hovedspørgsmålet stilles følgende arbejdsspørgsmål:

Arbejdsspørgsmål

- 1) **Hvorvidt kommer sikkerhedsliggørelse til udtryk i EU-institutionernes sammenkædning af migration og udvikling?**
- 2) **Hvordan kan migrationsanalytikerens kritik af EU's migrations- og udviklingspolitik anskues i forhold til analysen af rådsdokumenterne?**
- 3) **Ses der en tvetydighed over for migrationshåndtering i EU's rådsdokumenter?**
- 4) **Hvordan bliver eksklusion af migranter i EU mulig i en sproglig sammenhæng?**
- 5) **Hvordan fremstår magtforholdet mellem EU og udviklingslande i sammenkædningen?**

Specialet undersøger, om migrationsanalytikerens resultater holder i forhold til rådsdokumenterne, og om der kan findes bevis i rådsdokumenterne for migrationsteoretikernes antagelser om følgende: at EU's migrationshåndtering er tvetydig (Higazi, 2005: 2), hvorvidt migranten sikkerhedsliggøres for at opnå målet om at begrænse indvandringen til EU, og hvordan dette i så fald finder sted, samt hvilken indflydelse migrationshåndteringen får på migranternes indrejsemuligheder til EU.

Det undersøges hvilke elementer, der lægges vægt på i migrationsdiskursen og i sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikken. Ligeledes undersøges det, om der i rådsdokumenterne ses retfærdiggørelse af tiltag inden for områderne migration og udvikling

for at ekskludere (for EU) unyttige migranter og tiltrække flest nyttige migranter. Det undersøges, hvilke teoretiske baggrunde der tages beslutninger ud fra, og hvilken betydning dette får for sammenkædningen og udfaldet af politikkerne. Ligeledes forsøges der redegjort for, hvorvidt sikkerhedsliggørelse af migranter fremstår sprogligt i rådsdokumenterne og hvilke eksklusionsmekanismer, der kan komme i funktion, når migranter differentieres fra statsborgere. Det undersøges, om EU's tilgang til migration påvirker magtforholdet mellem EU og udviklingslandene. En afklaring af magtforholdet mellem udviklingslandene og EU-institutionerne og medlemslandene får betydning for måden, hvorpå sammenkædningen af migration og udvikling anskues i forhold til samarbejdet og dets resultater på migrations- og udviklingspolitikkerne.

Afgrænsning

Specialet indfanger ikke hele diskursen om migration og udvikling, men diskursen som den kommer til udtryk i de officielle papirer. Der findes en mere populistisk retning, som bl.a. kommer til udtryk i medierne, hvor fokus ofte ligger på mislykket integration. Dette ville være interessant og en nødvendighed at inkludere, hvis hele diskursen skulle klarlægges, men det bliver den ikke i nærværende speciale.

Ligeledes er den del af diskursen, som er placeret på nationalt niveau – der, hvor migrationspolitikken kommer til udtryk – ikke inkluderet. Der er henvisninger til eksempler fra få EU-lande, men ellers går specialet ikke i dybden med enkelte landes migrationspolitikker og udførelsen af disse.

Et oplagt emne i forhold til migration ind i EU ville være migration i forhold til den demografiske ændring af EU's befolkning, som der har været tale om over de senere år, og som nu snart begynder at slå igennem.

Ligeledes ville det være oplagt at inkludere en diskussion omkring sammenbruddet af Verdenshandelsorganisationsforhandlingerne i juli 2006, idet (delvis) frihandel ville have fået stor betydning for udviklingslandenes mulighed for skabe deres egne stabile økonomier.

Det etiske aspekt af Nærområdestrategien og tilbagetagelsesaftaler kunne ligeledes være interessant at undersøge, hvilket ville give specialet en mere filosofisk indgangsvinkel.

Desuden kunne et emne som ressourceallokering være interessant set i forhold til fokus på ydre grænser. Ressourcerne kunne eventuelt bruges bedre på integrationsprogrammer og inklusion end kampen for eksklusion. Dvs., specialet handler overordnet ikke om forhold for dem, som allerede er borgere. Kun medborgerskabsafsnittet berører det delvist.

Nogle af punkterne vil blive belyst i perspektiveringen.

Fremgangsmåde i specialet

Kapitel 4 som var problemfeltet har beskrevet specialets optik om problemstillinger vedrørende migration, udvikling og sikkerhed. Ligeledes er migrationsanalytikerens problemstillinger blevet redegjort for og det er blevet påpeget, hvilke problemstillinger specialet vil undersøge og hvilke, specialet afgrænser sig fra.

Kapitel 5, metoden, som er det følgende kapitel, beskriver specialets teoretiske udgangspunkt og kommer kort ind på konstruktion af udviklingsbegrebet, og der redegøres for grundlaget for teori og empiri. Ligeledes er der en beskrivelse af EU's opbygning og af beslutningsproceduren i forhold til rådsdokumenter.

I kapitel 6 forklares det hvorledes migration, udvikling og sikkerhed skal ses i forhold til specialets analyse. Afsnittet berører emner som *migranter i Europa* og *den teoretiske baggrund hvorpå EU fører sin migrations- og udviklingspolitik*, hvor tilgange som *push-pull-faktorer*, *transnational migration* og *root-cause-tilgangen* gennemgås. Desuden ses der å *remitter* og *hjerneflugt*. Begrebet *sikkerhedsliggørelse* redegøres for, og det beskrives, hvorledes begrebet kan ses i sammenhæng med migration og udvikling. I forlængelse heraf kommer et afsnit om *eksklusion* i forbindelse med sikkerhedsliggørelse, som også vedrører problematikken omkring eksklusion af individer eller grupper, der ikke er EU-borgere, men som ønsker at blive det og forskellige medborgerskabsmodeller opstilles.

Kapitel 7 er en afklaring af den analytiske operationalisering. Laclau og Mouffes begreber *hegemoni*, *artikulationsprocesser*, *nodalpunkter*, *antagonismer* og *ækvivalenskæden* introduceres. Der forklares for de fem begreber, således at der fremstår et relativt simpelt apparat til at analysere sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikken.

Kapitel 8 introduceres med en forklaring om valg af analysekategorier og fremgangsmåde. Herefter gennemgås kategorierne enkeltvis med udgangspunkt i citater fra rådsdokumenterne. Laclau og Mouffes operative kategorier anvendes, hvor det er relevant, dvs., at ét eller flere af Laclau og Mouffes begreber kan ses i analysekategorierne. Men sjældent ses alle fem i samme kategori.

I kapitel 9 følger diskussionen som skal ses som en forlængelse af analysen. Analyseresultaterne fra kapitel 8 diskuteres i forhold til problemstillingerne i problemfeltet og de problematikker, der blev redegjort for i problemfeltet og i kapitel 6 om migration, udvikling og sikkerhed. Migrationsanalytikernes kritikpunkter som blev redegjort for i kapitel 4 holdes op over for analysens resultater.

Der konkluderes slutteligt i kapitel 10 på specialets resultater.

Kapitel 11, som er perspektiveringen, skal ses som en forlængelse af afgrænsningen i kapitel 4, og nogle af punkterne herfra diskuteres kort. Dette gøres for at beskrive, hvad yderligere forskning kunne fokusere på i forlængelse af specialet.

I kapitel 12 reflekteres over valg af strategi, og der redegøres for forslag til alternativ fremgangsmåde for at nå til et svar på problemstillingen og som hypotetisk set kunne have forbedret specialet.

Kapitel 13 er litteraturlisten, hvor først bøger, artikler, hjemmesider o. lign. listes, hvorefter rådsdokumenterne listes efter årstal.

5. Metode

Sproglig analyse

Sproget er struktureret i forskellige mønstre, hvor mønstrene kan udgøre et helt område som eksempelvis migration eller udvikling. Menneskets tale og skrift følger disse mønstre, eller regler, for at andre kan forstå essensen af det talte og meningen med det i forhold til den sammenhæng, det artikuleres inden for. Måden, hvorpå mennesker taler eller argumenterer, følger disse mønstre inden for de sociale domæner, inden for hvilke mennesket agerer (Jørgensen og Phillips, 1999: 9). Dvs., at mennesker i sproget anvender udtryk, som de ved, bliver forstået eller accepteret, hvis de anvender de samme udtryk, som andre i samme gruppe. Eksempelvis bliver en ikke-akademiker nødt til at tilpasse sit sprog, hvis en argumentation skal accepteres i en akademisk sammenhæng.

Diskursanalyse er analysen af disse mønstre (Jørgensen og Phillips, 1999: 9). Diskurs er en bestemt måde, hvorpå man kan omtale og forstå verden (eller et udsnit af verden) på og er en blandt flere konstruktivistiske tilgange (Jørgensen og Phillips, 1999: 9 +13). Diskursanalysen findes i flere varianter (Thomsen, 2001: 179). Nogle af de banebrydende varianter har været fremsat af Norman Fairclough i hans udvikling af den kritiske diskursanalyse og Michel Foucault, som udviklede videnskabsarkæologiske og genealogiske metoder til sproglig analyse. Ofte er magtbegrebet centralt i de forskellige diskursanalytiske retninger (Torfing, 2001, på diskurs.dk). Gramsci så politik som en form for hegemoni, dvs. en bestemt måde at opfatte magt på der ikke nødvendigvis blot handlede om fysisk magt (Laclau & Mouffe, 2001: ix + 67; Fairclough, 2003: 45).

Fairclough, Foucault og Gramsci (og uden tvivl andre teoretikere) har fået betydning for poststrukturalisterne Ernesto Laclau og Chantal Mouffes (1985 (*ed.*2001) 2002) diskursanalyse (Jørgensen & Phillips, 1999). Ifølge Laclau og Mouffe bør tekstanalyse afdække, hvorledes sproget fungerer som grundlag for politiske og sociale handlinger. Laclau og Mouffe er interesserede i at forklare, hvorfor politiske og sociale aktører gør, som de gør (Laclau & Mouffe, 2001; Thomsen, 2001: 185).

For at afklare hvordan sammenkædningen af migration og udvikling i EU finder sted, må specialet ty til Laclau og Mouffes diskursive sproganalyse. De er af den opfattelse, at samfundet beror på sproglige faktorer. De forsøger at forklare, hvorfor politiske og sociale aktører gør, som de gør ved at udsætte sproget for en diskursanalyse, og herigennem prøver de at forstå, hvorfor visse politiske projekter får større gennemslagskraft end andre (Laclau & Mouffe, 2001; Thomsen, 2001: 180+185).

Resultatet er et fortolkningsspørgsmål, og et andet speciale ville muligvis få et andet resultat i analysen af rådsdokumenterne.

De begreber, der er udvalgt til at anvendes i specialets analyse, er: *hegemoni*, *artikulationsprocesser*, *nodalpunkter*, *antagonismer* og *ækvivalenskæden*. Begreberne redegøres for i afsnittet før analysen. Begreberne er udvalgt, fordi de kan afdække de sproglige fænomener, der tilsammen afklarer EU's migrations- og udviklingsdiskurs. Der redegøres detaljeret om begrebernes betydning og deres anvendelse i analysen i kapitel 7.

Specialet vil således undersøge, hvilke sproglige virkemidler der ses i rådsdokumenterne. Hensigten er at redegøre for EU-institutionernes regulering af migrationsdiskursen og den officielle EU-diskurs om migration og udvikling, således at det kan undersøges, hvorfor sammenkædningen er vigtig for EU, og for at undersøge *hvorvidt*, og i så fald, *hvorfor* migration sikkerhedsliggøres. Via diskursanalysen af EU's rådsdokumenter på udviklings- og migrationsområdet undersøges det, om der er hold i kritiske migrationsanalytikerens (Higazi, 2005; Graae Gammeltoft-Hansen, 2006, Morice, 2004; Suhrke, 2004; Gibney, 2004; Selm, 2004) analyser af EU's migrationspolitik.

Specialets videnskabssteoretiske udgangspunkt

Specialet er skrevet ud fra en socialkonstruktivistisk synsvinkel. Dette skal ses i forhold til en teoretisk indgangsvinkel til samfundet om, at de fleste samfundsmæssige forhold er socialt konstruerede.

Fænomenerne i verden har en selvstændig eksistens uafhængigt af tanke, dvs., de eksisterer, om mennesket tænker på dem eller ej, men de bliver først til noget, mennesket kan forholde sig til, igennem en sproglig konstituering af betydningen (Laclau & Mouffe, 2001 (1st ed.1985); Thomsen, 2001: 183-184). Derfor er sproget et centralt element i afkodningen af EU-Kommissionens, Rådets og Parlamentets dokumenter (herefter betegnet 'rådsdokumenter'), for forståelsen af diskursen om migration og udvikling. Kun i detaljerne i sproget er det muligt at forstå, hvilke virkemidler der anvendes til at forme diskursen.

Laclau og Mouffe anvendes som en del af analyseværktøjet og bliver således også en del af det videnskabsteoretiske udgangspunkt. Deres analyser baseres på politisk analyse ud fra en socialkonstruktivistisk tilgang, hvor diskurser spiller en vigtig rolle (Laclau & Mouffe, 2001). I Laclau og Mouffes opstand skal en diskurs opfattes som *den strukturerede totalitet* eller måske mere forståeligt som *betydningsuniverset*, som er et resultat af den artikulerende praksis, dvs., hvad der ytres mundtligt eller skriftligt inden for et bestemt område, og som har med ét emne at gøre (Laclau & Mouffe, 2001: 105; Thomsen, 2001: 184).

Et vigtigt element af diskursanalysen, som en del af en socialkonstruktivistisk synsvinkel, er sproget. Virkeligheden dannes i sproget, og sproget er det grundlæggende for menneskelig interaktion. Ifølge Laclau og Mouffe spiller sproget en vigtig rolle i skabelsen af politiske konflikter og samfundsmæssige dominansforhold (Thomsen, 2001: 179). Det er i Laclau og Mouffes optik vigtigt at understrege, at tekstanalyse bør afdække, hvordan sproget fungerer som grundlag for politiske og sociale handlinger. Laclau og Mouffe er interesserede i at forstå, hvorledes sproget kan være med til at forklare, hvorfor sociale og politiske aktører handler, som de gør, og hvorfor visse politiske projekter får større gennemslagskraft end andre (Thomsen, 2001: 185). Det bliver dog ikke gennemslagskraften af hvad der ytres, der måles, da dette ville kræve et større empirisk arbejde. Målet er en afdækning af, hvordan sproget fungerer som grundlag for politiske handlinger i forhold til udviklings- og migrationspolitikkerne i EU.

Ifølge Laclau og Mouffe er det kun igennem sproget muligt at tilføre den sociale virkelighed betydning. Den sociale virkelighed skal i denne henseende forstås, som den virkelighed, som mennesker konstruerer (Laclau & Mouffe, 2001: 88). Som Thomsen beskriver det, så er det sådan, at *"når der opfindes et begreb, fastlægges der også en bestemt betydning. Hermed er*

naturligvis også tilvejebragt et egentligt grundlag for at sammenkæde sprog og politik, eftersom den sproglige fastlæggelse af betydning involverer klare og ofte værdiladede valg. Der findes ikke noget neutralt sprog (Thomsen, 2001: 182). Dvs., at sproget frembringer erkendelse og forståelse af den sociale verden, når man anvender eksisterende begreber eller opfinder nye. Det er ikke givet på forhånd, hvordan 'virkelighedens sociale fænomener' som marginalisering, arbejdsløshed eller ulighed mellem kønnene defineres. Det sker igennem diskursive konstruktionsprocesser og i sproget, og udfolder sig i en magtkamp, hvor fastsættelse af værdier finder sted. Politiske interesser og præferencer bør ses som diskursive produkter (Laclau & Mouffe, 2001: 88; Thomsen, 2001: 182-185; Thomsen, 2000: 46).

Den sociale virkelighed kan forklares med følgende eksempel (som kun indirekte har politisk betydning i den symbolværdi, den har): Når man har en stak papirer, der afbilleder Karen Blixen eller Carl Nielsen, så er det kun fordi man igennem en sproglig og begrebslig ”dåbsproces” har besluttet, at papirerne skal være danske 200 og 100 kr. sedler, at de bliver det. Kun igennem sproget bliver papirerne til sedler med købekraft.

Enhver politisk ledelse befinder sig inden for en eller anden *socialpolitisk* diskurs. Dvs., at den politiske ledelse agerer i forhold til den diskurs, der er accepteret (Thomsen, 2001: 183). Ordbruget får direkte betydning for, hvordan politikere og embedsmænd behandler sociale grupper. Ved ændring i retorikken ændres den socialpolitiske kurs, eller man kan omvendt sige, at den socialpolitiske kurs ændres i takt med, at retorikken ændres, og dermed kommer sprog og virkelighed til at udgøre et samlet hele, da der er en vekselvirkning imellem retorik og politik (Thomsen, 2001: 183).

Konstruktion af udviklingsbegrebet

Når udtrykket *tredjeverdenslande*, *den tredje verden* eller *udviklingslande* anvendes, er dette en konstruktion. At kategorisere fattige lande er ikke en simpel opgave, men en opgave, der kræver varsomhed.

Nogle stater kan betegnes som udviklingslande, når størstedelen af befolkningen er i stor fattigdom, mens en lille elite (hvis der er en sådan) har indtægten, som udgør den største del af landets BNP. Stater kan også være på vej til at blive 'selvkørende' og inden for en nær fremtid kunne undvære udviklingsbistand. Dermed bevæger landene sig fra at blive betegnet som tredjeverdensland at kunne betegnes *mellemindkomstlande* eller *andenverdenslande*.

(Dette udtryk anvendes ikke ofte i litteraturen, men må formodes at være det, der kategorisk er placeret mellem førsteverdenslande, dvs., de rige lande, og udviklingslande, dvs., de fattige lande). Ligeledes er det ikke alle udviklingslande, der tildeles udviklingsbistand, idet de ikke opfylder basale krav om eksempelvis menneskerettigheder, eller har en, for vestlige lande, uacceptabel institutionel praksis, hvor landet ledes af en diktator. Førsteverdenslandene kan have besluttet, at landets praksisser skal ændres før end bistand kan tildeles, selv om bistand i høj grad er nødvendig for befolkningen, (disse kriterier for tildeling af bistand som gælder for de fleste vestlige lande er ikke nødvendigvis i et førsteverdensland som Japan).

Det er ligeledes blevet påpeget, at ved at anvende et udtryk som den tredje verden, fastholder de udviklede lande udviklingslandene i et magtforhold, hvor blot italesættelsen af *udviklingsland* kan bremse udvikling af udviklingslandet idet landene sprogligt fastholdes i en position som 'under dog' (Lewis, 1999: 355-358; Escobar, 1999: 382).

Migrantbegrebet

Migranter omtales på forskellige måder i rådsdokumenterne og af migrationsanalytikerne. (eksempelvis: lovlige eller illegale migranter, flygtninge etc.). Signalværdien af de sproglige artikuleringer får konsekvens for den måde, som migranterne opfattes på.

Migrationsanalytikere, EU-Kommissionen eller Rådets anvendelse af migrationsbegreberne afspejler ofte en bestemt opfattelse af migranterne. Dette vil specialet komme nærmere ind på. Specialet omhandler al migration ind i EU fra udviklingslande, dvs., ligegyldigt hvilken region migranterne kommer fra. Ofte vil der dog henvises til Afrika idet det er EU's erklærede fokus på migrationsområdet (se eksempelvis 15914/05).

Grundlag for valg af teori

I Danmark har man set et stort arbejde fra Dansk institut for internationale studier (DIIS) omkring migration og udvikling, hvorfor der henvises til en del af de udvalgte analytikere Stepputat (sikkerhedsspørgsmål), Nyberg-Sørensen (migrationshåndtering, transnationalisme) og Graae Gammeltoft-Hansen (EU-migrationshåndtering) arbejder ved DIIS. På europæisk

plan har dette arbejde bl.a. været udført af Europæisk center for udviklings policy management (ECDPM), hvor Adam Higazi arbejder. Ligeledes er den verdensomspændende organisation International Organisation for Migration (IOM) anvendt til faktuelle data vedrørende migration. Nedenfor skal de mest refererede forfattere kort introduceres.

Hvor nogle ville betegne Laclau og Mouffes diskursteori som en teori (Jørgensen & Phillips, 1999) anvendes diskursanalysen i specialet som en metode. Således er Laclau og Mouffe valgt ud fra den metodiske overvejelse, at de mener, at sproget er vigtigt i en politisk diskursiv sammenhæng, hvilket netop var opfattelsen efter gennemlæsning af en del rådsdokumenter. Laclau og Mouffes sproglige kategorier vil blive brugt i analysen af rådskonklusionerne, idet tekstanalyse bør afdække, hvordan sproget fungerer som grundlag for politiske og sociale handlinger. Bøgerne der henvises til er *Hegemony and Socialist Strategy, Towards a Radical Democratic Politics* som blev udgivet i 1985, men som kom i en anden udgave i 2001 og *The radical democratic imaginary* fra 1998. Som nævnt i problemfeltet benyttes Laclau og Mouffes kategorier: artikulationsprocesser, nodalpunkter, antagonismer og ækvivalenskæden. Hensigten er at finde de signifikante punkter for italesættelse af EU's politik i sproget, jf. afsnit om specialets videnskabsteoretiske udgangspunkt. Jens Peter Frølund Thomsens tekst om *Diskursanalyse* (2001) anvendes til at forklare Laclau og Mouffes diskursanalyse.

Teorien er valgt efter grundig gennemlæsning af megen litteratur inden for migrationsteorier og analyser. Castles og Miller, som tidligere blev introduceret, har skrevet indgående om migration og deres ofte citerede bog *The Age of Migration* (2003) anvendes i specialet. Der er generelle henvisninger til deres tekster om migration, og mere specifikt gennemgås deres begreber om inklusion, eksklusion og medborgerskab.

I specialet henvises der til flere migrationsanalytikere. Thomas Graae Gammeltoft-Hansen (2006) udgav i begyndelsen af 2006 teksten *Outsourcing Migration Management – EU, Power, and the External Dimension of Asylum and Immigration Policy*, der omhandler migrationshåndtering i EU og den eksterne dimension af asyl og immigrationspolitik, hvorfor teksten er relevant i forhold til den politik der føres i EU. Graae Gammeltoft-Hansens er skeptisk i forhold til EU's migrationspolitik og sammenkædningen af migration og udvikling.

En anden flittigt anvendt migrationsanalytiker er Adam Higazi (2005) fra det Maastricht/Bruxelles placerede European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Han beskriver sammenhængen mellem migration og udvikling og nogle af de konsekvenser, der er vigtige i forhold til migranterne: remitter og hjerneflugt. Higazi er ligeledes skeptisk over for resultatet af EU-institutionernes sammenkædning af migration og udvikling for migranternes muligheder, men anerkender udviklingspotentialet i sammenkædningen (Higazi, 2005: vii).

Joanne van Selm/Thorburn (2004, 1996) gav i 2004 udtryk for en mere generel kritik af EU's migrationspolitik i *EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime*. I 1996 (da hun stadig hed Thorburn) beskrev hun i artiklen *Root Cause Approaches to Forced Migration: Part of a Comprehensive Strategy? A European Perspective*, EU-institutionernes begyndende tilgang til migrationshåndtering vha. root-cause-tilgangen. Det samme gjorde Kenneth Hermele i teksten *The Discourse on Migration and Development* i 1997, hvorfor Thorburn og Hermeles redegørelser kommer til udgøre beskrivelsen af root-cause-tilgangen og dens betydning for migrationspolitikker og specialets problemstilling.

Peggy Levitt og Ninna Nyberg-Sørensen har beskæftiget sig med transnationalisme, som kort fortalt går ud på, hvordan migration fører til knytning af nye bånd mellem forskellige samfund. Teksten specialet henviser til er *The transnational turn in migration studies* i *Global Migration perspectives, GCIM* fra 2004. I specialet er der fokuseret på hvilken betydning hjerneflugt og hjemsendte remitter har på migranten og den hjemmeblivende familie.

Matthew Gibney har kritiseret måden, hvorpå asylansøgere omtales og mistænkeliggøres i artiklen *Interpreting Asylum* fra 2004. Alain Morice har ligeledes været en stærk kritiker af asylopolitik og han fokuserer på den europæiske politik. I artiklen *Europa begraver asylretten* i fra 2004, kritiserer han stærk de tiltag, der har været på flygtningeområdet efter vedtagelsen af Amsterdamtraktaten i 1997, og han beskylder EU-institutionerne for at ville ekskludere migranter med alle tænkelige midler.

Sikkerhedsteorien, som arbejder ud fra et konstruktivistisk udgangspunkt, udgøres af Københavnerskolens teorier (i forbindelse med international politik og har intet at gøre med Københavnerskolen om fysik eller teologi). Københavnerskolens begreb *sikkerhedsliggørelse*, er, som tidligere nævnt et vigtigt begreb for specialet. Ole Wæver beskrev i 1995 første gang begrebet i sin Ph.d. afhandling *Concepts of Security*. I 1998 udviklede han begrebet i

samarbejde med Barry Buzan og Jaap de Wilde i *Security: a New Framework for Analysis*. Finn Stepputat (2004) fra DIIS har med udgangspunkt i sikkerhedsliggørelses-begrebet forsket i migration, og migranters vilkår efter bomberne i USA den 11. september 2001. Specialet henviser til hans tekst *Refugees, Security and Development, Current Experience and Strategies of Protection and Assistance in "The Region of Origin*. Ligeledes beskæftiger Astri Suhrke sig i artiklen *Human security and the protection of refugees* fra 2003 med sikkerhed i forbindelse med flygtningepolitik, og henviser til bl.a. Københavnerskolens begreb om sikkerhedsliggørelse.

Grundlag for valg af empiri

Rådsdokumenterne

EU-Kommissionen, Rådet og Parlamentet er de tre institutioner, der til daglig diskuterer og udformer lovforslag, lovændringer og andre guidelines, som EU-medlemslandene skal følge.

Kommissionen har som den eneste instans *initiativretten*. Dvs., at det er Kommissionen, som fremlægger forslag, der videresendes til Rådet og Parlamentet til diskussion⁶. På baggrund af forslaget kan der opnås konsensus på et område. Herefter kan en rådskonklusion udformes, som kan, hvis den har vigtig politisk vægt, vedtages af det Europæiske Råd, hvor EU-medlemslandenes ministre deltager. Rådsdokumenter bliver, i henhold til politisk vigtighed og politikområde⁷, en politisk guide-line eller en juridisk bindende forordning.

Det gælder generelt for alle rådsdokumenter, at der i starten af teksten er en opsummering af, hvad der tidligere er vedtaget på et givent område, dvs. en forklaring af, hvad nærværende rådskonklusion har baggrund i. Denne opsummering er en måde, hvorpå det er muligt at vise hvilke beslutninger, der ligger til grund for rådskonklusionen⁸. Efter at have opnået konsensus mellem Rådet og Kommissionen, eller ved det Europæiske Råd, mellem medlemslandenes

⁶ Rådet eller Parlamentet kan dog lægge pres på Kommissionen til at udforme en meddelelse om et givent emne, som de mener, er relevant at få lavet en rådskonklusion på.

⁷ Her skal nævnes, at medmindre et udviklingspolitisk punkt omhandler økonomi, er det kun en politisk guide-line. Migration har bl.a. AENEAS-programmet, som er juridisk bindende, selv om ikke alt på migrationsområdet vedtages i en forordning.

⁸ Kun sjældent vil EU-Parlamentet have noget at sige, hvad angår områderne migration og udvikling (herfra er undtaget de finansielle områder). Konsensus beslutes af Rådet og Kommissionen.

ministre, vedtages rådskonklusionen og kan bruges som et politisk instrument (www.eurepraesentationen.um.dk/.../EU/BeslutningsprocedureIDanmarkogEU/Beslutningsprocedure.htm).

Specialet henter sin empiri fra Amsterdam-traktaten (som er fuldt bindende for medlemsstaterne), rådskonklusioner der vedtages på de Europæiske Rådsmøder (bindene eller delvist bindene for medlemsstaterne), samt i EU-rapporter og ordinære rådsdokumenter (som har fået delvis indflydelse på udformningen af de endelige rådsdokumenter, men som ikke har samme politiske betydning, når de står alene).

Alle rådsdokumenter i specialet er valgt ud fra en optik om, at de er en del af den officielle migrations- og udviklingsdiskurs i kraft af, at alle er offentliggjort på www.consilium.europa.eu.

I afsnittet om diskursen om migranter i Europa er der en tekstboks med faktuelle procentdele vedrørende antallet migranter i EU. Rådsdokumenterne, som specialet anvender, bygger på tal fra omkring 1999. Nyere statistik er fravalgt, idet den ikke er meget ulig statistikken fra 2000. Procentdelene i tekstboks 2 vedrørende, hvor migranterne oprindelsesregion, har kun ændret sig en smule med optagelse af de 10 nye EU-lande 1. maj 2004. Således udgør antallet af migranter fra de tidligere Sovjet-stater en stigende procentdel af ikke-EU-borgere.

Et 'selv-refererende tekstkorpus'

Da Laclau og Mouffe ikke direkte siger noget om, hvordan man skal finde de centrale tekstlige knudepunkter og dermed identificere diskursen, så har målet været at "*udvælge et selv-refererende tekstkorpus*" (Torfing, 1999, 11; Laclau & Mouffe, 2001). Dette består af tekster, som ud fra en umiddelbar betragtning må menes at være placeret inden for den samme diskurs, og som specifikt omhandler migration og udvikling. I nogle tilfælde er det de rådsdokumenter, der kun fokuserer på migration. Perioden, hvorfra rådsdokumenterne undersøges, er fra Amsterdamtraktaten i 1997 frem til december 2005. I fravalget af nogle tekster 'begrænses' rammerne for diskursen, idet egen forudindtagede mening eller antagelse af, hvad der er relevant, kommer i spil. Ikke desto mindre er der i arbejdet med specialet gennemgået en stor mængde dokumenter for at afgøre, om de var relevante. Dokumenterne

som er udvalgt, er dokumenter, hvor der ofte er krydshenvisninger fra dokument til dokument. På denne vis argumenteres der for, at dokumenterne er en del af den samme diskurs (Torfing, 1999: 11) i kraft af, at de refererer til hinanden.

EU

De fleste af førnævnte analytikere henviser til EU som en stor enhed og differentierer ikke mellem de forskellige institutioner (Kommissionen, Rådet, Parlamentet og det Europæiske Råd) eller medlemslandene. Ofte menes der, af de anvendte migrationsanalytikere (så vidt det har været muligt at læse sig frem til) *EU-institutionerne*. Denne generalisering er forståeligt, da EU er en underlig størrelse, og da tekstforfatterne af rådsdokumenterne også henviser til sig selv som *EU*. EU er ikke en suveræn stat, men udgør en sammensætning af flere stater og har ikke suveræn indflydelse på økonomi og lovgivning i staterne. EU er med andre ord *supra-national* dvs. Mellem national og international. Pga. denne besværlighed har det også i specialet været svært at differentiere. Ikke desto mindre er det, i det fleste tilfælde, forkert kun at skrive *EU*, når der laves en henvisning, for *EU* kan ikke betegnes som en enhed. Her følger en kort forklaring af hvilke dele, der udgør *EU*⁹.

EU består af 25 medlemslande, der alle er repræsenteret i EU-Rådet og i det Europæiske Råd. Embedsmænd fra de enkelte landes ministerier sidder i Rådet med fast plads i Bruxelles. Ligeledes mødes ministrene fra de enkelte lande nogle gange om året i det Europæiske Råd. EU er også Kommissionen, hvor de mennesker, der arbejder, ikke repræsenterer deres oprindelsesland, men arbejder for institutionen Kommissionen. Tilbage er der så Parlamentet, hvor de direkte folkevalgte sidder. I Parlamentet er de folkevalgte opdelt på tværs af nationalitet efter politisk tilhørsforhold, og arbejder således ikke direkte for deres eget lands interesser (selv om det ikke kan udelukkes at det af og til er tilfældet). Parlamentet har ikke så stor magt som Rådet og Kommissionen særligt ikke inden for de områder, dette speciale beskæftiger sig med.

Det er i specialet forsøgt, så godt som det har kunnet lade sig gøre, at være specifik i ordvalget omkring EU. Men som ovenstående viser, kan det være svært at være helt specifik. Ikke mindst idet beslutninger om politik sjældent blot tages af en af ovenstående instanser, og

⁹ Her tilføjes ingen referencer idet oplysningerne er skrevet ud fra egen viden efter ophold ved en EU-institution.

idet at medlemmerne og embedsmændene næppe mener det samme, fordi de, til trods for at de arbejder i Bruxelles, stadig fungerer for enkelte stater, og har nationale interesser.

Beslutningsprocedure

Beslutningsproceduren for vedtagelse af rådskonklusioner er følgende:

Rådets arbejdsgrupper er det første led i beslutningsproceduren. Her indledes de tekniske forhandlinger om sagerne. I Rådets arbejdsgrupper er alle medlemslande og Kommissionen repræsenteret. Mødeledelsen varetages på skift af medlemslandene afhængigt af, hvem der har formandskabet i EU. Når en sag er færdigbehandlet i en arbejdsgruppe (eller hvis det ikke er muligt at nå videre i forhandlingerne, hvilket dog sker sjældent) sendes sagen videre til mødegruppen *Coreper*. Rådet udformer hovedparten eller hele rådskonklusionen.

I *Coreper* sidder medlemslandenes ambassadører (og en repræsentant for Kommissionen). Det er Corepers opgave at forberede samlingerne i Rådet og drøfte sager, der ikke kunne opnås enighed om i Rådets arbejdsgrupper. Coreper fungerer således som bro mellem attachéerne og ministrene. I Coreper vil man så godt som færdiggøre rådskonklusionerne. Når *Rådet* samles, er alle medlemslandes ministre og Kommissionen repræsenteret. Rådet træffer beslutninger på baggrund af de forudgående forhandlinger i Rådets arbejdsgrupper og Coreper. Mødeledelsen varetages af den minister, hvis medlemsland har formandskabet i EU på det pågældende tidspunkt. Rådskonklusionerne *blåstemples* og er klar til at blive brugt i praksis.

I mange sager er *Europa-Parlamentet* medlovgiver. I sådanne tilfælde skal både Rådet og Europa-Parlamentet sige ja, før en sag er vedtaget. I andre tilfælde skal Rådet rådføre sig med Europa-Parlamentet, før Rådet afgør sagen (<http://www.eurepraesentationen.um.dk/.../EU/BeslutningsprocedureIDanmarkogEU/Beslutningsprocedure.htm>)

6. Migration, udvikling og sikkerhed

Formålet med dette afsnit er at vise sammenhængen mellem migration, udvikling og sikkerhed. Først gives et billede af den historiske udvikling af EU's migrationspolitik og nogle statistiske oplysninger om migration til EU. Dernæst er der en afklaring af de forskellige teoretiske tilgange, som angiveligt anvendes i udførelsen af migrationspolitikken. Dette gøres for at kunne forstå, hvilket idealistisk standpunkt der tages beslutninger om migranter ud fra. Den økonomiske sammenhæng mellem migrant og udviklingsland redegøres også for i afsnittene om remitter og hjerneflugt. Remitter og hjerneflugt er omdiskuterede følgevirkninger af migration og har således i forskningen været anset som både positive og negative resultater af migration fra udviklingslande til EU. Der lægges vægt på netop disse resultater af migration i rådskonklusionerne (hvilket specialet vender tilbage til i analysen), og således gives i dette kapitel en baggrundsviden om dem. Sidst, men ikke mindst, bliver der også gjort rede for, hvorledes det er muligt at undersøge, om en debat er præget af sikkerhedsliggørelse. Afslutningsvis vil afsnittet beskæftige sig med eksklusionsmekanismer i EU og undersøge, hvilke tanker der ligger til grund for medborgerskab således at det afklares, med hvilken baggrund eksklusion kan forekomme. Til sidst er der en opsummering af de vigtigste punkter i afsnittet.

Forskellige former for migration

Fattigdom, lav institutionel kapacitet, dårlig regeringsførelse, krænkelse af menneskerettighederne og væbnet konflikt kan være årsager til migration (Duffield, 2001). Migration kan være frivillig eller tvungen. Den tvungne migration kan skyldes uro og krig og resulterer ofte i store flygtningestrømme (Castles & Miller, 2003: 249-250). Tvungen migration kan ligeledes ses i form af menneskehandel, som ofte har prostitution eller tvangsarbejde til formål.

Frivillig migration kommer ligeledes i forskellige udformninger. Tilbuddet om et bedre arbejde for veluddannede kan lede til frivillig migration, eller mangel på arbejdspladser kan afstedkomme et ønske om at migrere hen, hvor der er arbejde. Dette skaber de såkaldte *økonomiske migranter*. Hvis migration er frivillig, er det ofte familien, der er med til at bestemme, om en person skal migrere eller ej, især hvis familiens indkomst afhænger af den

migrerede. Der opfordres af familien til migration, således at det bliver muligt at få en indtægt i form af de såkaldte remitter, dvs., penge eller gaver, der sendes tilbage til oprindelseslandet af migranter (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004: 3).

Migranter		
Migranter omtales på forskellige måder. Bl.a. vil der i specialet kunne ses forskellige udtryk til at omtale en migrant. De er her for overblikkets skyld opdelt i kategorier:		
Neutrale udtryk:	Positive udtryk:	Negative udtryk:
migranter diasporaer flygtninge expatriates	lovlige migranter frivillige migranter	illegale migranter ulovlige migranter unyttige migranter uønskede migranter ufrivillige migranter

Tekstboks 1.

Opdelingen af migranter er i tekstboksen meget sort-hvid. Det er eksempelvis ikke sikkert at udtrykket frivillig migrant altid associeres med noget positivt, hvis migranten som økonomisk migrant tager arbejde fra en fastboende person i landet, hvortil migranten kommer.

Diskursen om migranter i Europa

Den Europæiske Union opstod i sin oprindelige udformning 1950erne og inkluderede dengang seks medlemslande. EU ekspanderede op gennem 60erne og 70erne.

I 60erne og 70erne var der mangel på arbejdskraft i Europa, hvilket betød, at EU måtte importere arbejdskraft. Dette blev naturligt fra områder, hvor der var arbejdsløshed. Mange tyrkere kom til Europa, og de tidligere kolonimagter, bl.a. Frankrig og England, importerede arbejdskraft fra kolonierne (som i øvrigt blev afhændet i 50erne og 60erne). I slutningen af

70erne blev der sat en stopper for arbejdsrelateret migration fra syd til nord, pga. en nedgang i konjunktoren i Europa, hovedsageligt pga. oliekrisen i Mellemøsten (Gibney, 2004).

Dette betød, at der ikke længere var brug for at trække på arbejdskraft fra befolkninger uden for Europa. Men folk stoppede ikke med at migrere fra de fattigere lande. Folk stoppede ikke med at søge en vej ind i Europa, men blot ændrede metoden til at komme ind i Europa ved at erklære sig som asylansøgere i stedet for økonomiske migranter for at få adgang til det europæiske arbejdsmarked (Gibney, 2004: 60). Dette 'hul' i systemet forsøgte EU-institutionerne at lukke, hvilket, nogle påstår, dog ikke lykkedes helt. I dag ses der ofte en mistænkeliggørelse af asylansøgere som værende mulige økonomiske migranter (Gibney, 2004).

EU-landene har siden midten af 80erne forsøgt at nå en fælles bestemmelse om lovgivning for asylansøgere og flygtninge (Thorburn, 1996). I 1992 så man de første tiltag, men først i 1997, ved underskrivelse af Amsterdamtraktaten, blev asyl- og flygtningespørgsmål gjort til et kernepunkt med udformningen af direktiver og forordninger. På topmødet i Tammerfors i oktober 1999 blev der udformet en femårs-plan for det videre europæiske samarbejde angående migration. I Sevilla i juni 2002 blev nogle af reglerne finpudset, og det blev besluttet, at EU-landene måtte sætte tempoet op i processen for de planer, der blev udformet i Tammerfors i 1999. Herefter blev planen i 2004 taget op til revision og en ny femårs-plan blev udformet og givet navnet Haag-programmet, som blev vedtaget ved Det Europæiske Rådsmøde i november 2004 (Tammerfors 1999; 13463/02; Higazi, 2005: 6; Selm, 2004: 5-6).

I rådsdokumenterne er der stort fokus på, de i medierne og rent politisk meget omdiskuterede, *tilbagetagelsesaftaler*. Hjemsendelses- og tilbagetagelsesaftaler forhandles af EU-institutionerne med tredjelande og transitlande, dvs., afsenderlande af migranter. Sådanne aftaler har til formål at skabe muligheden for flygtninge til at blive repatrieret, dvs., genhuset i deres oprindelsesland, hvor EU og oprindelseslandet samarbejder. Men aftalerne giver også EU-institutionerne og EU-landene en åbning til at returnere ulovlige migranter, således at migranterne ikke bosætter sig på EU-territorium (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006). Således skal asylansøgere søge asyl i det første land, de kommer til (Suhrke, 2003), hvilket er en vigtig pointe i tilbagetagepolitikken.

I 1990 udgjorde befolkningen i EU, som kom fra andre EU-lande, 1,5 % Dvs., ud af 370 mio. mennesker boede 5,5 mio. EU-borgere i andre EU-lande. Herover for stod de borgere, som kom fra ikke-EU-lande, og som i 1994 udgjorde 3,15 % af den samlede befolkning i Europa. Borgere som ikke kom fra EU, havde ingen eller begrænset ret til at stemme (Castles & Miller, 2003: 109-111).

I 2000¹⁰ var tallene for indrejsende ikke-EU-borgere således:

Ankomne migranter fra lande uden for EU (2000):	680.000
Samlet antal migranter i EU fra lande uden for EU:	13.000.000
Hjemregion Europa:	45 %
Nordafrika:	18 %
Asien:	17 %
Afrika syd for Sahara:	9 %
USA:	3 %
Andet :	8 %

Tekstboks 2, (Kilde: 15284/02: 9).

Ifølge EU-institutionernes egne undersøgelser ses det, at næsten halvdelen af migranter i EU kommer fra andre EU-lande. I 2000 var det dermed kun 27 % (18% + 9%) dvs., 183.600 personer ud af 680.000 personer, der kom fra Afrika – regionen, der ses som den største migrationstrussel for EU-landene¹¹. Til trods for det relativt lave antal migranter fra Afrika er der i rådskonklusionerne stort fokus på migration fra Afrika. Bl.a. udarbejdedes i forbindelse med rådskonklusionerne i december 2005 en Afrika-strategi i efteråret 2005 med et afsnit om migration fra Afrika til EU (15914/05).

¹⁰ Kilde: Eurostat. Tallene skal fortolkes med omhu, da der har været mange statistiske og metodemæssige problemer med at nå til disse tal.

¹¹ Det skal nævnes at der i rådsdokumenterne ikke direkte siges, hvorledes tallene er fremkommet. Det må undre, hvorledes det er muligt for EU, at redegøre for antallet af migranter.

Antallet af migranter må således siges at være relativt lille i forhold til den totale population i EU. Til trods herfor fortsætter diskussionen i medierne og blandt migrationsanalytikere om de allerede optagne migranter og for og imod optaget af flere migranter (Suhrke, 2003: 97). Men når noget drejer sig om en trussel, så behøver tallene, relativt, ikke at være store, førend de får opmærksomhed, hvilket påpeges i afsnittet om sikkerhedsliggørelse.

EU-institutionerne og EU-landene har pligt til at efterleve Geneve-konventionen af 1951. Det er fra internationalt hold forsøgt at oparbejde et flygtningeregime, der tager hensyn til *non-refoulement*-princippet, hvilket er vedtaget i Geneve-konventionen. Den direkte oversættelse af *non-refoulement*-princippet fra engelsk er: *“En stat må ikke tvinge en person til at vende tilbage til et territorium, hvor han kan blive udsat for forfølgelse...Siden formålet med princippet er at sikre flygtninge imod tvungen tilbagevenden gælder princippet for personer inden for en stats territorium og for personers afvisning ved et lands grænser”* (UNHCR, 1994).

Det er således lovstridigt i forhold til Geneve-konventionen, hvis rige lande prøver at undslippe ansvaret for at modtage flere flygtninge og det mener Suhrke er tilfældet med EU's politikker (Suhrke 1998 i Gibney, 2004: 64). Hvis der drages tvivl om, hvorvidt en person er en flygtning, så kan EU-institutionerne og EU-landene ikke dømmes for at have overtrådt menneskerettighederne.

Ud fra hvilke teoretiske tilgange kan EU's migrations- og udviklingspolitik forklares?

Det må formodes, at EU-institutionerne i deres udførelse af migrations- og udviklingspolitikkerne ikke bevidst anvender bestemte teoretiske tilgange. Ikke desto mindre er det interessant at undersøge, hvilke teorier politikkerne kan referere til, idet det vil skærpe forståelsen for indholdet af politikkerne. Her skal redegøres for specialets bud på, hvad teorierne er. Afsnittene om *push-pull-faktorer*, *migrations-system-teorien* og *transnationalisme* er udformet med inspiration fra Castles og Miller (2003).

Push – pull -faktorer

I den *neoklassiske økonomiske* model ses migration som et resultat af *push-pull*-faktorer. Dvs., at folk migrerer til steder, hvor lønniveauet er højere, hvor det er muligt at få arbejde, og hvor der er politisk frihed og sikkerhed. Modellen forklarer migration ud fra geografiske forskelle i efterspørgslen og udbuddet af arbejdskraft.

Denne tilgang er dog blevet kritiseret for at være for simpel. Det er sjældent de allerfattigste, der migrerer, men oftere mellemklassen, som har en relativt god og stabil økonomi. Dette understreges også af EU: *"Hovedparten af de 'økonomiske migranter', som findes på EU-medlemsstaternes område, kommer ikke fra lavindkomstlande, men snarere fra mellemindkomstlande og overgangsøkonomier. De fattige i udviklingslandene har ikke de nødvendige forbindelser og midler til let at kunne kaste sig ud i interkontinental migration."* (15284/02: 10)." (se også 8927/03).

Desuden så kan migration ikke blot forklares ved, at folk fra et fattigt land flytter til et rigere land. Der er andre faktorer, der spiller ind såsom sikkerheden for at finde et arbejde, muligheden for at investere og modet til at tage en chance for at kunne leve ustabilt i et stykke tid uden at blive sat fra hus og hjem. Hvis modellen ligeledes skulle forklare migration ud fra forskelle i lønnen mellem forskellige regioner eller lande, så ville migration fortsætte fra et område til et andet, indtil der var total lønlighed, og dette er ikke tilfældet. Eksempelvis er der ikke massemigration fra Sydeuropa til Nordeuropa til trods for forskelle i lønniveauer (Castles & Miller, 2003: 22-25; Massey *et. al*, 1998, 18-19).

Migration-system-teorien

I *Migration-system-teorien* foreslås det, at migrations-bevægelser generelt stammer fra tidligere links mellem modtager- og afsender lande. Links, som kan udgøres af kolonisering, politisk indflydelse, handel, investering eller kulturelle bånd. Denne tilgang er i højere grad interdisciplinær og inkluderende i forhold til førnævnte teorier. Familien er vigtig i migrationsnetværkene, hvilket bevirker, at den i høj grad er medbestemmende om, hvorvidt individet skal migrere og det er sjældent egenrådigt individets egen beslutning. I migrationsnetværkene, som er opstartet ved at familie eller venner tidligere har migreret, finder migranter sikkerhed, og det bliver lettere at være migrant. Migrationsstrømmen bliver derfor, når den er startet, en selvopholdende social proces, idet det bliver nemmere at migrere

for de næste, fordi et netværk er etableret. Teorien antager, at der ikke er én enkelt grund til at mennesker migrerer, men at forskellige faktorer som økonomi, demografi, miljø eller politik spiller ind, når folk migrerer (Castles & Miller, 2003: 26-29).

Denne tilgang er inkluderet, idet den har mange af de samme elementer som den næste tilgang.

Transnational migration

En af de nyere teoretiske tilgange inden for migrationsstudier er transnational teori, som beskæftiger sig med, hvordan migration fører til knytning af nye bånd mellem forskellige samfund. I transnational teori forstås migranter som værende en del af to eller flere dynamiske nært sammenhængende verdener.

Transnational migration er de processer, med hvilke immigranter sammenkæder de sociale relationer i samfundet, de kommer fra, med samfundet, de befinder sig i. Migranterne er altså ikke *enten* det ene sted *eller* det andet sted. De kan have kontakt til *både* det ene sted *og* det andet sted i kraft af de muligheder, som den ekspanderende teknologi giver dem i de muligheder, der ligger i kommunikation med oprindelseslandet. Migranter interagerer og identificerer sig ofte med flere nation-stater eller samfund (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004: 2).

Kritikken af denne tilgang har lydt fra bl.a. Castles og Miller, som argumenterer for, at begrebet *transmigrant* ikke dækker over migranter, der flytter for en kort årrække til et andet land og sender remitter hjem, fordi de samtidig fortsat kommunikerer med familien og af og til besøger dem. Kategorien dækker yderligere ikke over migranter, der rejser væk resten af livet, eller grupper der ikke har kontakt til hjemlandet. Til trods herfor så mener Castles og Miller, at transmigranter er en voksende gruppe (Castles & Miller, 2003: 30).

Man må dog i denne sammenhæng spørge om, hvor realistisk det er, at mange helt mister kontakt til hjemlandet, når de rejser væk. Her skal ikke trækkes på (sandsynligvis) usikre data til at regne noget sådant ud, men det kan gøre det svært at definere, hvornår en migrant er en transmigrant, hvis kategorien først dækker efter få år (for hvornår er det?). Desuden kan det undre, hvorfor migranten ikke er en transmigrant, hvis han eller hun sender remitter hjem? Denne kritik kan sandsynligvis afvises, således at det stadig er muligt at forholde sig til Levitt

& Nyberg-Sørensens kategorier, hvor bl.a. remitter og hjernevandring er en del af transmigration, hvor der i høj grad er kontakt til hjemlandet.

Remitter og hjerneflugt har været fokus for EU-institutionerne i de senere år i sammenkædningen af migration og udvikling (se evt. 11978/05 eller 15284/02) og nedenfor følger en forklaring af begreberne.

Remitter

Remitter kan være penge eller gaver, der sendes fra frivillige migranter til deres oprindelsesland. De fleste remitter sendes fra USA, Europa eller Mellemøsten til udviklingslande. Oftest vil det kun dreje sig om remitter fra frivillige migranter og ikke fra ufrivillige migranter, som ofte er ressourcetsvage og har få muligheder for at bidrage økonomisk til familien i oprindelseslandet. Remitter fra migranter til udviklingslande ligger på et estimeret 150 mia. US dollars om året (2005)¹². Dvs., at beløbet er cirka tre gange så stort som det, der tildeles ved officiel udviklingsbistand. De officielle tal inkluderer kun formelle overførsler, og der tages ikke højde for de uofficielle overførsler, som kan betyde, at beløbet er langt højere (GCIM resumé, 2005: 3). Remit-strømmen er de sidste ti år blevet fordoblet i en periode, hvor den officielle udviklingsbistand har været faldende (Higazi, 2005: 23-24).

I specialets optik er der flere måder, hvorpå remitter kan opfattes. På den negative side kan remitter anskues som pengestrømme, der forsvinder fra rige værtslandets bankkonti og indre markeder. De kan ligeledes ses som en mulighed for familien i værtslandet til at hensygne til en doven livsstil, idet migranten, der sender penge, sørger for familien. Således kan et helt samfund eksistere på en såkaldt *afhængighedsøkonomi* fra penge tjent af dem, der er migreret til udlandet, hvorfor samfundet ikke gør noget aktivt for at opbygge en bæredygtig økonomi. Der er dog tegn på, at modtagerne i stigende grad bruger pengene til at finansiere uddannelse eller pensionsopsparing, sundhedspleje eller forbedringer inden for landbruget. Men at en familie har råd til at sende deres børn i skole eller til lægen forbedrer ikke automatisk undervisningssystemet eller uddannelsessystemet, og derfor bør remitterne investeres bredt i samfundet, hvis de skal have en vidtrækkende effekt (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004: 5-8).

¹² Tallet er svært at estimere, da ikke alle penge går igennem officielle kanaler.

Remitter kan yderligere have den ulempe, at de skaber stor ulighed i modtagersamfundet, og at der bliver et skel imellem dem, der har et familiemedlem, der er migreret, og dem der ikke har. Dette forstørre forskellen mellem rig og fattig (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004: 7). For migranternes del kan den byrde, det er at skulle hjemsende penge til familien, bevirke, at de ikke har økonomi og kræfter til at involvere sig i modtagersamfundet økonomisk, socialt eller politisk, hvilket kan bevirke eksklusion i værtslandet og kan bevirke dårlig integration (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004: 8).

Positivt set kan remitter anskues som pengestrømme, der bruges for at udjævne års ulighed mellem udviklingslande og udviklede lande, eller de kan opfattes som katalysator for udvikling i udviklingslandene. De kan ligeledes ses som pengestrømme, der gør et land mere uafhængigt af udviklingsbistand. Ligeledes kan de sociale remitter, som er idéer, opførsel, identiteter og social kapital, som migranterne tilegner sig ved et ophold i et andet land, komme hjemlandet til gavn.

Før hjerneflugt beskrives, følger her en beskrivelse af arbejdsmigration.

Arbejdsmigration

Migration indebærer ændring i arbejdskraftens allokering og er forudsætningen for, at der er remitter at hjemsende. En igangværende diskussion går på arbejdskraftens art og virkning på oprindelseslandet. Transnational migration er ikke den eneste tilgang, der fokuserer på arbejdsmigration. Arbejdsmigration og dens konsekvenser skal her redegøres for, idet Levitt og Nyberg-Sørensen (2004) ligeledes fokuserer på arbejdsmigration, specielt *hjerneflugt*, som en del af sammenkædningen mellem migration og udvikling.

International Organisation for Migration (IOM) har betegnet *brain-drain*, eller *hjerneflugt* som et af Afrikas vigtigste migrationsproblemer, fordi mennesker med en længerevarende uddannelse migrerer fra oprindelseslandet og derved skaber mangel på uddannet arbejdskraft. Man taler dog ikke om hjerneflugt, når det drejer sig om uuddannede, lavt uddannede migranter eller migranter med en mellemlang uddannelse. Her kan man i højere grad tale om arbejdsmigration (IOM, 2003; 215; Higazi, 2005: 12). Disse migranter tager ofte de (i

værtslandene) dårligst betalte jobs, fordi der ikke er jobmuligheder i oprindelseslandet, eller de tager de jobs, hvor der akut er mangel på arbejdskraft.

Når man, som her, taler om frivillige migranter, så drejer det sig om den erhvervsaktive del af befolkningen, der migrerer for at finde et arbejde (hvorimod når man taler om ufrivillige migranter, dvs., ofte flygtninge, så dækker migranterne hele aldersspektret), hvilket kan få vidtrækkende konsekvenser for udviklingspotentialet i hjemlandet¹³.

Hjerneflugt

Ifølge Verdensbanken forlader cirka 80.000 højt kvalificerede personer hvert år Afrika. Dette har betydet, at inden for sundheds- og uddannelsessektoren har Afrika haft store problemer, fordi en stor del af det veluddannede personale rejser til Europa eller USA. Dermed opstår et kæmpe ”hul” i den nationale viden, og landene mangler akut veluddannet arbejdskraft, ikke mindst inden for sundhedssektoren i bekæmpelse af et af kontinentets største trusler, nemlig AIDS (worldbank.org). Denne ”flugt” opildner udviklede lande til ifølge Higazi (2005). I EU-landene modtages gerne veluddannet personale til at udfylde læge- og sygeplejerskestillingerne, hvorved der paradoksalt opfordres til migration ind i EU, til trods for at det bliver årsag til udviklingsmæssige problemer i lande, der allerede har problemer (Higazi, 2005: 12-15). Eksempelvis så befinder der sig i USA og Canada 20.000 læger fra Nigeria, som rejste dertil i slutningen af 1980erne som følge af nedgang i den nigerianske økonomi (IOM, 2003: 216).

Problemet for oprindelseslandet er størst, når der er tale om migration, der er længerevarende, eller hvis migranter slår sig ned i modtagerlandet uden at have til hensigt at vende tilbage.

Hvis migranter derimod vender tilbage, så er migration ikke nødvendigvis negativ. Hvis arbejdskraften er midlertidig, kan det skabe vækstvilkår, forudsat at migranten bibringer sit oprindelsesland ny viden ved hjemrejsen. Migranten kan tilføre oprindelseslandet *social kapital* (som kan være en del af sociale remitter), hvis eksempelvis en hjemvendt migrant åbner en forretning og samarbejder med kontakter i det tidligere værtsland (Higazi, 2005: 12-15). Eller migranten kan tilføre oprindelseslandet *human kapital*, hvis migranten har modtaget

¹³ Fænomenet hjerne-cirkulation skal også nævnes. Det er dog ikke et emne, specialet ikke redegør for, da det i reglen sker inden for eksempelvis Afrikas egne grænser. I dette tilfælde vil cirkulær migration finde sted, når en afrikaner migrerer inden for Afrikas grænser (IOM, 2003: 216).

undervisning og i sammenhæng hermed har fået nyttige arbejdsrelaterede oplevelser (Higazi, 2005: 12-15). Men ifølge Levitt & Nyberg-Sørensen kan den positive effekt, der kan være, når en migrant rejser hjem til oprindelseslandet, bortblive. Dette kan ske hvis migranten blot har været ansat i lavt betalte jobs, hvor migranten ikke har fået forbedret sine evner, eller hvis opholdet har været af kort varighed, således at migranten hverken får oparbejdet social eller økonomisk kapital (Levitt & Nyberg-Sørensen, 2004: 9). Levitt & Nyberg-Sørensen definerer ikke den periode, det er nødvendigt at blive i værtslandet, for at det kan være af gavn for hjemlandet også, hvilket kan besværliggøre efterlevelsen af opfordringen.

Et af problemerne med at have for mange i den arbejdsdygtige alder der migrerer, hvad enten det kan defineres som almindelig arbejdsmigration eller brain-drain, er, at udvikling i landet på landets egne vilkår sættes i stå, eller tempoet for udvikling sænkes drastisk, da det er de ressourcestærke, der migrerer. Hvis migranterne hjemvender med ny viden, så er der grobund for udvikling i landet. Men hvis ikke dette er tilfældet, så bliver hjemlandet afhængigt af at få tilført penge udefra, uden at kunne føre nye projekter ud i livet, specielt hvis der ikke er mange ressourcestærke personer til at tage hånd om nytænkning og opstart af nye projekter i oprindelseslandet. Hvis migration og udvikling skal hænge sammen på en positiv måde, så er det nødvendigt at nogle, om ikke alle, migranter rejser tilbage til oprindelseslandet med nytilegnet social og human kapital samt penge på lommen (Higazi, 2005: 12-15).

Root-cause-tilgangen

Den sidste tilgang, der skal nævnes i forbindelse med EU-institutionernes teoretiske baggrund for migrationshåndtering, er *root-cause-tilgangen* eller tilgangen om de grundlæggende årsager til migration. Root-cause-tilgangen bruges i forbindelse med migrationsstudier, når det forsøges at klarlægge, hvilke grundlæggende årsager der er til migration.

I 1990'erne efterlyste blandt andre FN's daværende Højkommissær på flygtningeområdet, Sadako Okata, en mere holistisk tilgang til migrationshåndtering. Man søgte at finde en tilgang til udvikling, flygtninge- og migrationshåndteringen, der var altomfattende, og som kunne redegøre for tvungen og frivillig migration, og som i sidste ende helst skulle afværge migrationen (Thorburn/van Selm, 1996: 119-123). Således fik root-cause-tilgangen sin begyndelse.

Tilgangen fokuser på, at det er vigtigt at støtte og monitorere, dvs., overvåge, menneskerettigheder, at have fokus på forebyggende diplomati og konfliktløsning, som skal bruges til at stoppe ufrivillig migration, at stramme nationale love og institutioner, således at både tvungen og frivillig migration kunne mindskes, og at støtte bæredygtig udvikling, international bistand og sprede information og offentlig uddannelse, således at både frivillig og ufrivillig migration kan begrænses (Thorburn/van Selm, 1996: 119-123).

Men ifølge Hermele (1997) kan root-cause-tilgangen også anvendes til at ekskludere mennesker. Et fælles karaktertræk for områderne *root-causes, miljø-flygtninge og migration, og sikkerhed* er identificering af Syden (udviklingslande) som den aktive part i migrationsprocessen og dermed den part, der må ændre sig eller tvinges til at ændre sig. Norden (udviklede lande) på den anden side ses (af sig selv) som en mere eller mindre passiv modtager af migrationsstrømme. Dette er en meget aktiv-passiv tilgang til måden, hvorpå man at anskue migration. Værdiladningen af afsender-modtager-forholdet er vigtigt, da den kan lede til en selvretfærdiggørende politik i immigrationslandene i EU (Hermele, 1997: 134-145).

Tilgangen fokuserer således på, at årsagen, hvorved man kan mindske, eller stoppe migration, skal findes i udviklingslandene, og EU-institutionerne fokuserer på at undersøge netop grundårsagerne til migration for at mindske migrationstilstrømningen til EU (15924/05; 15204/05; 8472/03; 8927/03; 15284/02). Ved at betegne et område med udtrykket *root* (eller på dansk *rod*), bliver udtrykket definitivt og essentialistisk, som værende den egentlige årsag til et (migrations)problem. Dette kan betyde, at når udtrykket artikuleres, er det muligt at undgå retfærdiggørelse af handlinger (evt. indvandringsstop), hvis blot handlingen kan fjerne årsagen. Dette betyder, i forhold til Hermeles analyser, at migrationspolitik flytter sig ind i det sikkerhedspolitiske område, i EU's sikkerhed, og bliver præventiv, fordi det er afsenderlandenes tiltag, som EU skal beskytte sig imod (Hermele, 1997: 134-145).

I specialet er argumentet, at EU-institutionernes teoretiske grundlag inden for migrationshåndtering bygger på root-cause-tilgangen. Hertil skal lægges den del af den neoklassiske økonomiske teori om push- og pull-faktorer, hvor der i rådsdokumenterne oftest fokuseres på push faktorer. Der er angiveligt fra EU-institutionernes side fokus på remitter og

hjerneflugt, hvorom der teoretiseres i transnationalisme og migration-system-teorien. I analysen og diskussionen påpeges, hvor der ses beviser på dette.

Sikkerhedsliggørelse

Fra starten af 90erne var der en ændring i retorikken af, hvordan eksempelvis asylansøgere blev anset og italesat af vestlige stater. Retorikken gik fra *asylansøger* over *økonomisk flygtning* til *mulig terrorist* ifølge Gibney:

"...asylum seekers were characterized in public discourse as 'economic refugees', people taking advantage of the asylum route, to escape normal immigration control: or as immigrants in pursuit of the benefits of welfare state at the expense of citizens; or, increasingly after September 11, 2001, as a security threat, with asylum as a route by which terrorists might enter Western countries." (Gibney, 2004: 61).

Ifølge Gibney kunne den offentlige diskurs således genspejle sig i den teoretiske diskurs (eller vice versa) om sikkerhed. Hvor der i den offentlige diskurs kunne opfattes en usikkerhed i befolkningen omkring migranter, kom der blandt migrationsanalytikere større fokus på sikkerhedsbegrebet (Gibney, 2004).

På det teoretiske felt opstod den internationale politiske del af Københavnerskolen i 1990erne, med Wæver, Buzan og de Wilde (1995/1998), hvor begrebet *sikkerhed* som noget nyt blev anset, som et relativt begreb. Det var et begreb, som tidligere havde været af militær karakter. En ny dimension, *samfundssikkerhed*, blev påhæftet sikkerhedsstudierne i forhold til den tidligere forskning, og sikkerhedsbegrebet kom til at favne bredt og inkludere de fleste samfundsforhold. Begrebet blev oprindeligt udformet for at undersøge indflydelsen af migration på de områder, der modtager migranter (Suhrke, 2003: 93-95 + 99).

Med begrebet *samfundssikkerhed* fulgte begrebet *sikkerhedsliggørelse*.

Et emne sikkerhedsliggøres, når:

"Sikkerhed omtolkes i et talehandlingsperspektiv fra noget, der findes uafhængig af begrebet ... og blot efterlods kan omtales ved hjælp af begrebet sikkerhed, til en politisk handling, der ved at benævne bestemte forhold som sikkerhedsproblemer ændrer dem ift. hvad de ellers ville have været. Emnet bliver sikkerhedsliggjort, securitized.(...)At sikkerhedsliggøre [securitize] et emne er ikke et objektivt spørgsmål (er x en trussel?), men nok så meget et politisk valg af, hvordan et emne skal tackles." (Wæver, 1995: 376).

Som nævnt tidligere så er det kort sagt:

"Den som kan bryde fri af de regler, man normalt er bundet af, og få accept af andre til at gøre det, har opnået sikkerhedsliggørelse" (Buzan, 1998: 25).

Dvs., at hvis noget betegnes som en trussel og sikkerhedsspørgsmål, så kan aktøren, som omtaler problemet, påkalde sig retten til at bruge ekstraordinære midler og overskride de normale politiske regler. Modtageren gør sig ingen overvejelser om stillingtagen når budskabet gentages. Emnet accepteres eller bifaldes umiddelbart.

Det er vanlig praksis at *frame*, dvs., iscenesætte, et emne således, at det fremstår som et sikkerhedsproblem. Ifølge Wæver så er:

"Trusler og sikkerhed ... ikke objektive størrelser - sikkerhed er en bestemt måde at "frame" et emne" (Wæver, 1995: 377-378).

Når frygten er defineret og *italesat*, så fremstår emner som et problem, der kræver handling af EU-Rådet og Kommissionen; der skal gøres noget ved migrationsspørgsmålet. Om det er befolkningen, politikerne eller en anden gruppe, der har udtrykt bekymring vedrørende migrationsspørgsmål.

Disse mekanismer er, hvad man kan betegne som sikkerhedsliggørelse af et emne.

Før specialet går i dybden med at forklare begreberne, skal her først følge en kort redegørelse for baggrunden for begrebet sikkerhedsliggørelse, hvor der kan skelnes mellem to *former* for sikkerhed. Den første form ses i sammenhænge, hvor ordet *sikkerhed* forekommer. Men lige så vigtigt er det at se efter udtryk, hvor ordet *sikkerhed* ikke forekommer, men hvor forskellige ord og udtryk tilsammen skaber en udtalelse, hvor *"det er ytringen i sig selv, der er handlingen"* (Wæver, 1995: 377), dvs., hvorved man opfatter nødvendigheden af foranstaltninger for at skabe sikkerhed.

Da sikkerhedsliggørelse udgøres af sproglige formuleringer eller udtryk, er det vigtigt at have italesættelse for øje, når man skal afgøre, om noget er sikkerhedsliggjort. For at sikkerhedsliggørelse skal fungere, skal der en bestemt retorik til, sådan at afsenderens mening

tages for givet af tilhøreren. Det skal være således, at modtageren af budskabet ikke sætter spørgsmålstejn ved betydningen af det, der ytres – det bliver umiddelbart taget for pålydende. I sprogteori betegnes dette som *italesættelse*, dvs., når man udtaler de (ofte samme) ord, således at der straks følger en forventet reaktion eller handling (Buzan *et al*, 1998: 26-27). En succesfuld italesættelse er en kombination af sprog og samfund, dvs., af de ord, der vælges, og den gruppe, der genkender og tager italesættelsen for pålydende. Støtte til et budskab opnås ved anvendelse af en *sikkerhedsgrammatik*, som konstruerer et *plot*, der inkluderer en retorik om noget uafvendeligt, dvs., en trussel (Buzan *et al*, 1998: 32-33). Det bliver således vigtigt, at tilhøreren accepterer ytringen, for et emne bliver kun sikkerhedsliggjort, hvis det accepteres af *publikum*. (Buzan *et al*, 1998: 25-26).

Det kan være svært ud fra en tekst at argumentere for, at modtagerne tager et emne for givet eller accepterer en udtalelse, fordi dette ville kræve undersøgelser af, hvordan forskellige mennesker opfatter rådsdokumenterne. Desuden er en analytiker, ikke *ufarvet* i forsøget på at afgøre, om noget er sikkerhedsliggjort eller ej, da et emne og en tekst netop vælges, fordi det udtrykte ikke tages for pålydende. Teksten vælges, fordi ønsket er at undersøge de underliggende konstruktioner, der ligger til baggrund for teksten.

Sikkerhedsliggørelse bliver i dette speciale fremstillet som noget negativt. Dog skal man være opmærksom på, at sikkerhedsliggørelse for nogle fremstår som noget positivt. Dem, som ser stramningerne af migrations- og asylpolitikken som et mål, vil opfatte sikkerhedsliggørelse som positiv, og den politiske tendens i mange af EU's medlemslande (se eks. den politiske højredrejning i Danmark, Norge, Østrig, Holland, Italien etc.) er, at store dele af befolkningerne ønsker beskyttelse af nationen i form af det statslige og nationale eller i form af en skarp afgrænsning af EU i forhold til udefrakommende.

Eksklusion

I sikkerhedsliggørelses-momentet af migrationsdiskussionen ligger en implicit idé om, at hvis man blot ekskluderer folk, så vil EU kunne 'reddes' fra de mennesker, der ønsker at komme ind på EU-territorium. Individuer og grupper, som besidder de kvalifikationer, arbejdsmarkedet har brug for, og som har den rette uddannelse og/eller de accepterede kulturelle færdigheder,

inkluderes i den *globale orden* som borgere med civile, politiske og sociale rettigheder, hvorimod grupper og individer, der ikke passer ind i disse kategorier, ekskluderes (Castles & Miller, 2003: 249-250).

Eksklusion kan ses både inden for samfundets landegrænser og uden for landegrænserne. Inden for landegrænser ses graden af eksklusion på hvordan politikerne, arbejdsgiverne og borgerne i al almindelighed behandler immigranterne. Uden for landets grænser ses eksklusionsmekanismerne i *om* og *hvordan*, man vælger at beskytte sine landegrænser mod uønskede indtrængende (Castles, 2000). Eksklusion kan ligeledes ses i forhold til *de ydre grænser*, når der tales om politikker, der omhandler *non-entrée*, *inddæmning* eller *repatriering*, som løseligt kan oversættes til: ingen indrejse (til eks. EU), ingen udrejse (fra et eks. et udviklingsland) og genhusning (som det blev beskrevet tidligere). Ved en politisk strategi, der fokuserer på *non-entrée* ønsker en stat at beskytte et områdes ydre grænser, dvs., ønsket er at kontrollere, hvem der kommer ind i et land, ved at holde folk ude i første omgang. De fysiske grænser er lukket for uønskede migranter (Steen, 2004).

Inddæmningspolitikker er i EU-regi, med et mere positivt ord blevet betegnet som *støtte i nærområdet*. EU-institutionerne og EU-landene giver penge til de nærliggende områder, oftest i en krigssituation, for at nabolandene tager sig af de ufrivillige migranter, sådan at de beskyttes dér og ikke skal rejse til EU. *Nærområde-strategien* er initiativet blevet betegnet. Dette tiltag har været meget omdebatteret, og der har været argumenter både for og imod tiltagene. Morice (2004) og Gibney (2004) har kritiseret initiativet for at være inhumant og et forsøg fra EU-institutionernes side på at undgå, at for mange søger asyl i EU. *Nærområde-strategien* har også fokuseret på koordinering ved masseflugt og i langvarige flygtningesituationer, genbosættelsesprogrammer i Europa og aftale med hjemlande om afviste asylansøgere (Stepputat & Van Hear, 2003).

Desuden har EU-institutionerne ifølge Graae Gammeltoft-Hansen (2006) benyttet sig af repatriering som middel til eksklusion, således at flygtninge hjemsendes til et område, hvor der ikke længere er (eller bør være) fare for de returnerendes liv. Denne form for hjemsendelse også kaldet *tilbagetagelse* ses ser nærmere på i analysen.

Eksklusion har forskellige udformninger. Det er ikke nok at have den rette uddannelse og de

rette kulturelle færdigheder, når en migrant kommer til et EU-land for at arbejde for at blive accepteret. Eksklusion er ofte udtalt, hvor definitionen af nationen og borgeren kommer fra fødsel eller oprindelse, og hvor den dominerende gruppe i landet ikke fuldt ønsker, at acceptere immigranter og deres børn som medlemmer af nationen. Dette kommer til udtryk i en ekskluderende immigrationspolitik, eksempelvis ved stramme regler for familiesammenføring og restriktive muligheder for at opnå statsborgerskab. Immigranterne får delvis adgang til samfundet, eksempelvis arbejdsmarkedet, men har ikke adgang til resten af samfundet på lige fod med resten af indbyggerne (Castles & Miller, 2003: 249-250). Siden 60erne har dette givet sig udtryk i 'gæstearbejder'-politikker ført af mange vesteuropæiske lande, heriblandt Danmark og Tyskland. De steder, hvor modtagerlande oprindeligt kun havde intention om at have 'gæstearbejdere', kom migranterne oftest til at leve under diskriminerende forhold, fordi de ikke fik fulde rettigheder i forhold til samfundet (Castles & Miller, 2003: 249-250).

Hvis midlertidige beboere over tid har ændret status til permanente bosættere, uden en direkte politisk accept, bebrejdes nytilflytterne ofte problemerne. Dette resulterer i isolering, separatisme og forskelsbehandling (Castles & Miller, 2003: 224). Hvis immigranter fornægtes nogle rettigheder i modtagerlandet, dvs., ekskluderer dem, så skaber man grobund for negative konsekvenser, eksempelvis ved opkomsten af ghettoer. Problemer med migranter ses derfor ofte, hvor politikker, der ekskluderer migranter, skaber en risiko for at fremprovokere konflikt, som kunne have været undgået ved fuld optagelse i samfundet (Castles & Miller, 2003: 253+275; Castles, 2000: 124-125). Noget tyder på, at kontrolleret og planlagt indrejse af udlændinge skaber bedre mulighed for, at migranter og lokalbefolkningen kan leve i fordragelighed med hinanden. Diskrimination og udnyttelse af arbejdskraft ses i disse tilfælde i lavere grad. I modsætning hertil skaber uautoriseret immigration og arbejde konflikter og racisme-relateret vold (Castles & Miller, 2003: 280-281). Dette kan være et af argumenterne til at kontrollere migration ind i EU.

I mange lande ses en eller anden form for opdeling af indbyggerne i grupper. Migranter skiller sig ofte ud fra de oprindelige beboere i en arbejdsmæssig sammenhæng pga. manglende sociale netværk og lokalt kendskab. Dette skyldes ofte både, at migranterne ønsker at være sammen med dem, de har samme etniske baggrund som, dvs., de vælger tilhørsforhold ud fra

deres *selv-definition*. Men det kan i nogle tilfælde også skyldes en *anden-defintion* i tilflytterlandet, dvs., at befolkningen i tilflytterlandet betegner tilflytterne som 'de andre', hvilket til tider giver sig udslag i diskrimination. Processen kan være selvforstærkende, forstået på den måde at jo mere tilflytterne holder sig for sig selv, jo stærkere bliver afstandtagen fra den oprindelige befolkning, hvilket kan betyde, at tilflytterne ikke ønsker at bevæge sig uden for deres velkendte gruppe blandt andre tilflyttere (Castles & Miller, 2003: 228-229). Og denne mekanisme kan være selvforstærkende for sikkerhedsliggørelsen af migranterne.

I Holland har man indført test om *indfødsret*, hvor indvandrere skal have testet forskellige evner, sproglige, historiekundskaber o.lign., hvis de ønsker at få en opholdstilladelse (www.regering.nl). I Danmark er planen, at en sådan test skal være klar i 2007 (www.folketinget.dk). Efter samtale med flere hollændere¹⁴ tegner der sig et billede af at veluddannede etniske hollændere ikke kan score nok point i testen til at bestå den. Derfor ville de, i en tænkt situation, hvor de skulle have afprøvet deres egnethed til statsborgerskab, ikke kunne kvalificere sig, som gode borgere. Det kan altså være så svært at blive medborger, at ikke engang en national indbygger vil kunne klare testen (men det problem stilles borgeren selvfølgelig ikke over for). Det bør derfor afstedkomme visse overvejelser om, i hvilken udstrækning EU-institutionerne og EU-medlemsstaterne skal stramme reglerne for optagelse af nye medborgere.

Medborgerskab

Når en migrant ankommer til et nyt land kategoriseres han eller hun forskelligt. Forskellige samfund er struktureret efter forskellige 'optagelsesmetoder'. Optagelsesmetoderne kan ifølge Castles og Miller (2003: 43-47) opdeles i forskellige modeller. Medborgerskabsmodellerne er vigtige, idet de har indflydelse på migrationspolitikker og behandlingen af migranter.

I et demokratisk samfund er grundtanken, at alle medlemmer af civilsamfundet bør inddømmes i det politiske samfund, hvilket betyder, at alle optages på lige fod (Castles &

¹⁴ -af specialets forfatter.

Miller, 2003: 43-47). Som eksemplet i sidste afsnit fra Holland illustrerer, så er det ikke (altid) nemt at blive anset som en fuldgældig borger i et EU-land.

Normalt tillader stater kun medborgere ét medborgerskab og statsborgerskab. Dvs., at i nationen er der kun plads til, at tilhøre én nation. Dette vil være udgangspunktet for de fem modeller, markeret med 1-5 nedenfor, der oprindeligt blev opstillet af Castles og Miller (2003: 243-248). Modellerne er: den imperiale model, folke- og etnicitetsmodellen, den republikanske model, den multikulturelle model og transmigrant-modellen. At en borger føler loyalitet overfor flere nationer har ført til en debat af, hvad medborgerskab er, og hvordan det opnås. De forskellige modeller forklares med egne eksempler, for at klargøre for læseren, hvad de forskellige modeller indebærer.

De fleste lande har en blanding af blodets lov (dvs., *ius sanguinis*) og jordens lov (*ius soli*), hvad angår retten til at blive medborger. Som i tilfældet med medborgerskab så er dobbelt statsborgerskab blevet en vigtig del af nutidens migrationsdiskussion, hvilket den femte model viser.

Der er først 1) den imperiale model, hvor en medborger defineres ved at have været under den samme magthaver, eksempelvis indere over for den britiske krone eller alger til den franske stat. Begrebet stammer tilbage fra før de franske og amerikanske revolutioner og tillod integration af mange forskellige befolkningsgrupper af multietniske imperier, det være sig det britiske imperium eller det østrig-ungarske imperium. Modellen har for det meste en ideologisk karakter, idet den prøver at sløre den aktuelle dominans, som en etnisk gruppe eller nationalitet har over andre grupper. I England blev modellen i 1981 afløst af en mere moderne form for medborgerskab, der kan betegnes som den multikulturelle model, hvilken forklares længere nede i teksten.

2) I folke- eller etnicitet-modellen defineres medborgeren ud fra sit etniske tilhørsforhold. Borgerne har en fælles oprindelse, sprog eller kultur. (Castles og Miller, 2003: 44). Her vil statsborgerskab efter al sandsynlighed blive tildelt ifølge *blodets lov*.

Ius soli gælder ikke for bl.a. lande som USA og Frankrig. Her fungerer den 3) republikanske model, hvor man bliver medborger, hvis man kan tilpasse sig det politiske system og den

nationale kultur. Nationen er et politisk samfund, som består af en forfatning, love og medborgerskab. Denne model betegnes også som assimilationsmodellen.

Som tidligere beskrevet så er England et godt eksempel på 4) den multikulturelle model, hvor nye borgere skal tilpasse sig det politiske system, men ellers kan bibeholde deres kulturelle overbevisning. Den engelske stat har skabt et multikulturelt samfund, hvor mange etniske grupper og efterkommerne af indvandrere lever relativt fredeligt side om side.

I den sidste model, den tidligere omtalte, 5) transnationale model, overskrider sociale og kulturelle identiteter den nationale grænse, således at mennesker kan have tilhørsforhold i flere nationer. Indførelse af transnationalisme vil være en vigtig del af fremtidens medborgerskabshåndtering, da inklusionen af mennesker med flere identiteter, der også har tilhørsforhold i mere end ét politisk samfund, i stigende grad bliver nødvendig ifølge bl.a. Castles & Miller (2003) og Levitt & Nyberg-Sørensen (2004). Ifølge dem er denne model dominerende i vores samfund i dag.

For EU-landenes vedkommende skal her kun være et varsomt forsøg på at generalisere medborgerskabsmodellen. Men hvor det ind til 1950erne og 60erne og afkoloniseringen, var den imperiale model (i hvert fald for koloni'herrer'), der gjorde sig gældende inden for EU's grænser, er det i dag i højere grad den multikulturelle model og den transnationale model, der definerer, hvorledes en udefrakommende person optages i det europæiske samfund og som medborger i et af de 25 medlemslande.

Borger i EU

Castles (2000) anvender begrebet *europæisk bevidsthed* som udtryk for en identitet, man har, når man er født inden for Europas grænser, hvilket ultimativt kan give sig udtryk i racisme over for de, der ikke har en baggrund i et EU-land. Med en sådan indgangsvinkel kommer medborgerskabet i høj grad til at dreje sig om blodets lov. I hvert fald i EU-borgernes opfattelse, hvis det hypotetisk antages, at der eksisterer (til trods for vores konstruktivistiske udgangspunkt) en europæisk identitet (og hvis det antages, at denne *bevidsthed* inkluderer en fællesskabsfølelse), selv om lovgivningen siger noget andet. Castles omtaler denne bevidsthed

som mere eller mindre definitiv, men specialet vælger at se det som en konstruktion. Der har de senere år været en tendens til at frygte, at denne europæiske bevidsthed, som følge af migrationsstrømme, vil blive 'opslugt' af de 'desperate masser sydfra':

"Thus Muslim minorities appear threatening partly because they are linked to strong external forces, which appear to question the hegemony of the North, and partly because they have a visible and self-confident cultural presence" (Castles, 2000: 87).

Diskussionen efter den 11. september 2001, terrorangrebene i Madrid (2004) og i London (2005) bevirkede en heftig diskussion af det potentiale, muslimske migranter havde for at være eller blive terrorister. Dette kan være en årsag til den ekskluderende tendens, det har været muligt at bevidne i EU i det seneste årti.

Hvis denne *europæiske bevidsthed* er en del af den opfattelse, en EU-borger har, når han eller hun er født i EU, så kan det som udefrakommende være meget svært at blive accepteret som medborger i EU. Og generelt må det siges, at der i den offentlige debat, dvs., blandt politikere og i medierne, til stadighed tales om *dem* og *os* (eks. tag tilfældig søgning på Infomedia.dk).

Opsummering

Dette afsnit har således vist, at det først var i 1997 med underskrivelse af Amsterdamtraktaten at asyl- og flygtninge spørgsmål i relation til indvandring til EU blev gjort til et kernepunkt for migrationspolitikken. Der har dog 90'erne og frem til i dag været stort fokus på migranter fra Afrika ind i EU og en løbende diskussion om, hvem og hvor mange, der bør få lov til at rejse ind i EU. Dette til trods for at i 2000 var det kun 27 % ud af 680.000 migranter, der kom fra Afrika.

Anvendelsen af root-cause-tilgangen til migration, push-pull-faktorer og dele af den transnationale teori får betydning for den politik EU fører på migrations- og udviklingsområdet. Når migrations- og udviklingspolitikkerne sammenkædes opstår et idealistisk sammenstød, idet de politiske idéer omkring migration og udvikling bygger på forskellige politiske idéer. Idet politikkerne eksisterer og fungerer i praksis, er

sammenkædningen ingen umulighed, men den idealistiske modsætning kan være forklaringen på nogle af de gnidninger, der er i sammenkædningen af migration og udvikling.

Remitter og hjerneflugt er en del af sammenkædningen af migration med udvikling. Afsnittet påpegede, at disse fænomener kan anskues som havende både negative og positive virkninger på udviklingen i oprindelseslandet og på migrantlandet.

Ligeledes har tilbagesendelsesaftalerne direkte været med til at sammenkæde migranter med udviklingslandet.

Medborgerskabsmodeller viser at et lands optagelse af migranter bliver signifikante for migranternes muligheder senere i forhold til uddannelse arbejde og rettigheder. Grundtanken i et demokratisk samfund er at alle medlemmer af civilsamfundet bør inkluderes i det politiske samfund, således at alle optages på lige fod. Som eksemplet fra Holland med test om indfødsret illustrerer, så er det ikke nemt at blive anset som en fuldgyldig borger i et EU-land, om end Hollands eksempel er enestående i EU, endnu.

Det blev i afsnittet fastslået, at hvis noget direkte eller indirekte omtales som et sikkerhedsspørgsmål, så er det legalt at bruge ekstraordinære midler. Der skal dog være en accept hos et *publikum*, ofte andre politikere, eller (dele af) befolkningen. For at få hjemmel til at kunne handle, så skal emnet *frames*, således at det 'glider nemmere ned' hos publikum.

7. Analytisk operationalisering

Før analysen påbegyndes, introduceres her begreber, som anvendes i analysen.

Som beskrevet i metoden så er Laclau og Mouffe af den opfattelse, at samfundet beror på sproglige faktorer. De forsøger at forklare, hvorfor politiske og sociale aktører gør, som de gør, ved at udsætte sproget for en diskursanalyse, og herigennem prøver de at forstå, hvorfor visse politiske projekter får større gennemslagskraft end andre (Laclau & Mouffe, 2001; Thomsen, 2001: 180+185).

Laclau og Mouffe er således valgt som en del af analyseværktøjet, fordi det kun gennem sproget er muligt at tilføre den sociale virkelighed betydning (Laclau & Mouffe, 2001: 88). Dvs., at det er i sproget, den officielle EU-diskurs skal undersøges, da *"de virkemidler, som indgår i den politiske praksis, er af sproglig karakter"* og fordi sproget er et politisk værktøj, *"hvormed de sociale aktører dels skaber alliancer, dels formulerer nye visioner og strategier for et samfunds udviklingsproces"* (Laclau & Mouffe ifølge Thomsen, 2001: 180-182). Til dette formål følger her afklaring af Laclau og Mouffes hegemoniske begreb samt redegørelse for, hvordan begreberne artikulationsprocesser, nodalpunkter, antagonismer og ækvivalenskæden kan anvendes.

Hegemoni

Laclau og Mouffe udviklede deres hegemonibegreb fra Gramscis idéer (Laclau & Mouffe, 2001: ix + 67). I Gramscis optik ses politik som en kamp for hegemoni, der er en bestemt måde at opfatte magt på, som ikke nødvendigvis blot handler om fysisk magt. Det vigtigste er at få accepteret den ideologi, man tror på (Fairclough, 2003: 45).

Som Gramsci mente Laclau og Mouffe (1985; 2001), at hegemoni skulle defineres som 'intellektuelt moralsk lederskab'. Laclau og Mouffe videreudviklede hegemoni-begrebet i den forstand, at *"det er politisk-ideologiske diskurser, der etablerer politisk enighed på trods af altid eksisterende konflikter i den sociale orden"*. Den lille forskel består (bl.a.) i, at den hegemoniske kamp er mellem politiske kræfter. Det er en kamp, som kan ses som en form for konkurrence om *rigtigheden* af forskellige grupper argumenter om visioner eller

konstruktioner af verden (Fairclough, 2003: 45; Thomsen, 2000: 41-43). Deres hegemonibegreb afliver tanken om en ”fri debat og indflydelse”, da ”*hegemoniske mekanismer – og dermed undertrykkelse af alternative synspunkter –... altid[vil] være til stede*” (Thomsen, 2001: 192). Hvad der, i denne sammenhæng, er vigtigt, er den måde, hvorpå Laclau og Mouffe anskuede ”*skabelsen af politiske antagonismer, således at oppositionelle grupper defineres som illegitime*” (Thomsen, 2001: 191). Dvs., at alle grupper i den sociale virkelighed - den virkelighed som defineres og konstrueres igennem sproget - forsøger at opnå hegemoni, og lederskabet udformes i netop denne proces (Laclau & Mouffe, 2001: 88; Thomsen, 2000: 41-43).

Den del af Laclau og Mouffes begreber, der specifikt anvendes i analysen, er den del, der fokuserer på skabelsen af antagonismer igennem italesættelse af grupper som værende illegitime eller på anden måde objekt for en, af EU-institutionerne defineret, retfærdig eksklusion. Desuden benyttes den oprindelige betydning af begrebet hegemoni, som er *overherredømme*, med en omskrivelse til *meget* eller *mest magt*. Det undersøges *om*, og i så fald *hvorledes*, EU-institutionerne og EU-medlemslandene i forhold til udviklingslandene og migranter fremstår som den part, der tager magten på migrationsområdet i forhold til udviklingslandene.

Specialet antager at hegemoni og sikkerhed hænger, idet det må være den, der har mest magt og således det hegemoniske overtag, der udstikker retningslinierne for sikkerheden omkring hvem der skal beskyttes, og hvilken form beskyttelsen skal antage (eks. stor hær, fokus på elektronisk krigsførelse, etc.)

Artikulationsprocesser, nodalpunkter, antagonismer og ækvivalenskæden

Kategorierne vil blive gennemgået for at give et billede af, hvordan de operationaliseres i forhold til rådsdokumenterne.

Artikulationsprocessen er en sammenføjning af begreber, der fastlægger en ny betydning i et bestemt udsnit af den sociale virkelighed, dvs., den virkelighed der skabes når noget tildeles en betydning, fordi det bruges i sproget (Laclau & Mouffe, 2001: 105; Thomsen, 2001: 184). Artikulation er, når noget sættes i forhold til noget andet for at give begrebet mening, dvs.,

man sætter 'noget' sammen (Jørgensen & Phillips, 1999: 38). Det kan være at sætte ord sammen til meningsfulde sætninger eller at sætte dele af ideologier sammen til konkrete ideologier i et givet samfund. I det sidste tilfælde vil der ofte være ét element, der er vigtigere end de andre. Det vil i så fald fungere som et såkaldt artikulationsprincip. Rent diskursivt er det, hvad der sker, når migrations- og udviklingspolitikken sammenkædes. Det vigtigste element bliver migrationspolitikken i forholdet mellem de migrations- og udviklingspolitikken.

Ifølge Laclau og Mouffe findes *nodalpunkter* i enhver diskurs, hvor de fremstår som kernebegreber, der er styrende for meningsdannelsen inden for den etablerede diskurs. Det er udtryk, der tages for givet, og ikke skal forklares og derfor afslører skjulte dagsordener. Politikere henviser til nodalpunkterne, hvis de vil have fokus på et bestemt budskab. Nodalpunkterne fastlægger meningsrammen til formulering af mål og midler i den politiske dagsorden – de fungerer som *navigationscentre* for dem, som ønsker at holde sig inden for diskursens rammer, dvs., den antager eksistensen af en universel strukturel funktion inden for et bestemt diskursivt felt. Eksempelvis er det i den socialistiske ideologi kollektivets forpligtelser og den sociale solidaritet, der fungerer som nodalpunkter (Laclau & Mouffe, 2001: xi; Thomsen, 2001: 62+185).

I forhold til analysen vil nodalpunkterne være at finde i de gentagelser, der bruges for at skabe en bestemt konstruktion. Med en kategori hentet fra analysen kan dette eksempelvis være *partnerskab*. Symbolværdien i partnerskabet mellem EU og udviklingslandene/afsenderlande af migranter forklares ikke i rådsdokumenterne – det tages for givet af EU, hvad der ligger i udtrykket.

Hvis sproget har mange nodalpunkter, har det muligvis en vigtig betydning for diskursen. Effekten kan være at handlinger eller ytringer inden for diskursen ikke skal retfærdiggøres eller redegøres for. Nodalpunkterne kommer derved til at få, næsten, samme funktion som sikkerhedsliggørelse, idet succesfuld sikkerhedsliggørelse drejer sig om, at en aktør ikke længere skal redegøre for sine handlinger, idet sikkerhedsliggørelsen er blevet accepteret. Hvor sikkerhedsliggørelsen eller nodalpunktet virker, bliver der vide grænser til at agere for den der har skabt nodalpunktet eller som har haft succes med sikkerhedsliggørelsen. Og det det bliver nemmere at få gennemført lovgivninger o. lign.

Nodalpunkter og sikkerhedsliggørelse kan ikke siges at have helt samme funktion idet nodalpunkter har en mere generel karakter, hvor sikkerhedsliggørelse, som det forstås af ordets betydning, drejer sig om sikkerhed. Ikke desto mindre kan parallellen, som den redegøres for her, anvendes i analysen.

Antagonismene, eller konfliktlinierne, vil kunne ses, når nodalpunkter og artikulationsprocessen er klarlagt. Antagonismer udgør konfliktlinierne i samfundet og således også i en diskurs (Laclau & Mouffe, 2001: xiii-xiv)

En antagonisme udspilles på baggrund af nogle sociale, økonomiske eller kulturelle forskelle. Men forskelligheder leder ikke nødvendigvis til konflikt. Konflikten bliver først aktiv, når den bevidst politiseres af bestemte grupper. Politisering skal i denne forstand forstås som en proces, hvor den ene part konstruerer en polariseret position i forhold til en anden gruppe, hvor undertrykkelse kan være målet. En sådan antagonisme skabes hovedsageligt af sproglige virkemidler eller forenklingstaktikker, hvor magtudøveren bevidst tilsidesætter den variation, der måtte være forbundet med de grupper, der udsættes for undertrykkelse (Thomsen, 2001: 189-190).

Eksempelvis kan migranter få påhæftet den lidet flatterende kategori *økonomisk byrde* i stedet for *gavnlig arbejdskraft*. Dermed bliver ”*De objektive forskelle [omdannet] til symboler på noget stærkt negativt*” (Thomsen, 2001: 189). Således ”*antaster [en antagonisme] retten til forskellighed, og indeholder derfor også en bevidst form for magtudøvelse*” (Thomsen, 2001: 188), hvis én gruppe opfatter en anden gruppe som anderledes. De to grupper vil således være forskellige og altså have objektive forskelle, hvad angår levemåde, udseende etc. Men det er ikke, førend den ene gruppe (som er i overtal) aktivt definerer denne forskellighed som værende en trussel for egen identitet, at antagonismene fremtræder.

Antagonismene og *ækvivalenssystemet* er nært forbundet. I ækvivalenskæden er det de sproglige symbolikker, der bruges til at fjerne forskelle og understøtte antagonismene, dvs., de er med til at skabe en pol og en modpol (eks. *dem* vs. *os*) (Thomsen, 2001: 189; www.diskurs.dk). ”*Selve polariseringen skabes ved forskellen mellem to grupper, men antagonismen arbejder også ved hjælp af symbolikker, der fjerner forskelle, dvs., igennem såkaldte ækvivalenskæder*” (Thomsen, 2001: 189). Eksempelvis kan nævnes, at betegnelsen *flygtning* eller *indvandrere* repræsenterer en bestemt udefrakommende gruppe. I og med at man bruger disse betegnelser, gør man en egentlig heterogen gruppe til en homogen gruppe,

dvs., gruppen opfattes ens af udenforstående, således at der sættes lighedstegn mellem de to grupper uden at yderligere artikulation er nødvendig. Når diskursen således har fastlagt, at der er forskel mellem *dem* og *os*, er det muligt at gøre det politisk mest bekvemmelige: sørge for at det ikke er nødvendigt at tage hensyn til, at der er forskelligheder inden for grupperne, således at man kan lave politikker, der skærer alle over én kam. Ækvivalens er både polarisering og ensliggørelse. Således appelleres der øjensynligt til folks frygt.

8. Analyse af rådsdokumenterne

Analysekategorier

Analysen beskæftiger sig med rådsdokumenter fra perioden 1999 til december 2005.

Der er i rådsdokumenterne udvalgt ni kategorier ud fra overvejelser omkring, hvorledes hovedspørgsmålet og arbejdsspørgsmålene belyses bedst. I udvælgelsesprocessen af kategorierne har det været efterstræbt at være neutral (selv om dette ikke er muligt), således, at der tegnes et udsnit af migrations – og udviklingspolitikkerne, der er repræsentativt for diskursen. Emnerne er valgt når ord i rådsdokumenterne er omtalt gentagne gange i forbindelse med sammenkædningen af migration, udvikling og sikkerhed og derfor fremstod som selvskræve at analysere.

Kategorierne er: *frihed, sikkerhed og retfærdighed, terrorisme, tilbagetagelsesaftaler og hjemsendelsesaftaler, partnerskab, tredjelande, (u)lovlige migration og medborgerskab, root-cause-tilgangen, remitter og hjerneflugt.*

Valget at kategorier får således betydning for valget om, at betegne EU-institutionernes sammenkædning af migration og udvikling for en diskurs. Hvis en diskurs betegner al viden inden for et område, og noget ekskluderes, ville det være forkert at argumentere for, at hele diskursen redegøres for her, nærmere er det, som skrevet står, et 'repræsentativt billede'. Forsøget er dog at være bevidst om ikke at være (for) selektiv for at nå en bestemt konklusion og anvende kategorier, der kan hjælpe med at svare på spørgsmålene i problemformuleringen og ikke kategorier, der kan understøtte et eventuelt forudindtaget standpunkt.

Nogle kategorier er udvalgt, fordi de ofte debatteres i medierne, eksempelvis *tilbagetagesbegrebet* og *hjerneflugt* (Rye Olsen, 2005; eller se eks. Politikens artikler fra hele 2004), og således er det også muligt at argumentere for, at begreberne er en del af samfundets og borgernes generelle viden. Når ordet *hjerneflugt* artikuleres, så må de fleste i den vestlige verden formodes at vide (1. verdenslandene og til dels 2. verdenslandene), at der ikke er tale om hjerner, der flygter, men at det er en metafor for mennesker, der flytter fra et område, hvor deres evner efterlader et tomrum i kraft af viden og fysisk kunnen.

Partnerskabsbegrebet er valgt, fordi det giver et billede af den hegemoniske tilstand, imellem EU-institutionerne og EU-medlemslandene og migranter og deres oprindelseslande.

Til at undersøge hvorledes diskursens grænser bestemmes, er begrebet *frihed, sikkerhed og retfærdighed* valgt. Begrebet fremstod i flere gennemlæsninger af dokumenter som rammen, inden for hvilken dele af diskursen skabes, således at (nogle af) diskursens grænser synliggøres, når begrebet artikuleres.

Root-cause-tilgangen er inkluderet, således at det kan undersøges hvilken betydning EU-institutionernes søgning efter grundårsagerne til migration får for migranter. Tilgangen er en teori, men den gøres til en kategori for at understrege det skrevne om præcis om *root-causes* i teoriafsnittet. *Remitter* og *hjerneflugt* er signifikative kategorier, fordi de kan give et billede af EU-institutionernes udvalgte fokusområder i sammenkædningen af migration og udvikling.

Ulovlige vs. lovlige migranter er inkluderet, fordi medborgerskabet har stor betydning for migranternes rettigheder.

Tredjelande er et interessant begreb om lande uden for EU, idet *tredjelande* måden, hvorpå EU-institutionerne definerer lande uden for EU.

Fremgangsmåde i analysen

I forhold til problemformuleringen vil analysen beskæftige sig med, hvorledes sproget i rådsdokumenterne kan betegnes i forhold til Laclau og Mouffes analytiske begreber. Det vil blive undersøgt, hvorvidt sikkerhedsliggørelse kommer til udtryk i EU-institutionernes sammenkædning af migration og udvikling. Ligeledes vil analysen afklare, hvor de, af EU-institutionerne anvendte teorier (*root-cause-tilgangen, push-pull-faktorer og transnationalisme*) kommer til udtryk. Det vil blive undersøgt, hvorledes magtforholdet mellem EU og udviklingslandene fremstår i sammenkædningen, og det vil blive undersøgt, om der overordnet i rådsdokumenterne ses en tvetydighed i EU-institutionernes migrationshåndtering.

Analysekategorierne vil blive gennemgået individuelt ved, at relevante passager citeres fra de forskellige rådsdokumenter. Laclau og Mouffes begreber nodalpunkter, antagonismer, artikulationsproces og ækvivalensskæde anvendes til at analysere citaterne.

Migrationsanalytikernes kritik stilles over for analysens resultater i diskussionen efter analysen, hvorfor der kun vil være få henvisninger til teorikapitlets og analytikernes kritik og pointer i analysen.

De ni kategorier

Frihed, sikkerhed og retfærdighed

Begreberne *frihed, sikkerhed og retfærdighed* blev sammensat i forbindelse med Amsterdamtraktaten som en del af planen om at operationalisere kontrol af migration til Europa fra tredjelande og er senere blevet anvendt i flere rådsdokumenter.

I rådskonklusionerne fra Tammerfors i 1999 understreges begreberne:

”Det Europæiske Råd er besluttet på at udvikle EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved fuldt ud at gøre brug af de muligheder, som Amsterdam-traktaten giver”. (Tammerfors 1999).

I de første fire afsnit af Tammerfors rådsdokumentet nævnes *frihed, sikkerhed og retfærdighed* tre gange, og i alt nævnes konstellationen af ordene syv gange i et 14 sideres dokument.

I senere dokumenter, bl.a. i introduktionen af Haag-programmet (2004), artikuleres udtrykket således:

”Kommissionen har altid bestræbt sig på at sikre en balance mellem de tre aspekter frihed, sikkerhed og retfærdighed. Hvis frihedsrettighederne skal kunne udøves fuldt ud, bør EU endvidere garantere et højt sikkerhedsniveau” (10249/04: 3-4).

Ordene kan ikke betegnes som havende en umiddelbar sammenhæng. Men i kraft af den måde, hvorpå ordene artikuleres, så får de en ny betydning. De får mening i forhold til hinanden således:

“Med Amsterdam-traktaten ligger udfordringen nu i at sikre, at frihed, herunder retten til at færdes frit inden for hele EU, kan nydes under forhold med sikkerhed og retfærdighed, der gælder for alle”(Tammerfors, 1999: 2).

Frihed, sikkerhed og retfærdighed er et tilbagevendende udtryk i de senere rådskonklusioner op til 2005, og det kan derfor betegnes som en del af artikulationsprocessen i den diskursive ramme, inden for hvilken politikker på udviklings- og migrationsområdet udformes og udføres. Dermed kan begrebet betegnes som et nodalpunkt.

Ordene *frihed, sikkerhed og retfærdighed* har en positiv konnotation. Når der, som her, henvises til at udføre en handling inden for et af disse tre områder, vil det besværliggøre processen i at argumentere imod handlingens berettigelse. Handlingen bliver en del af en sikkerhedsliggørelse. Et tænkt eksempel kunne være stramninger i reglerne om opholdstilladelse i EU, som resulterer i argumenter med, at for mange opholdstilladelser truer sikkerheden i EU. Og dette er muligt, idet handlingen i udgangspunktet er placeret inden for en positiv diskursiv ramme.

Dette nodalpunkt må således skabe en antagonisme, altså en modpol. For nodalpunktet beskriver tilstanden inden for EU's grænser og må derfor, om end usagt, sige noget om EU-institutionernes anskuelse af tilstanden uden for EU's ydre grænser. Dermed lægges der op til, at der er ufrihed, usikkerhed og mangel på retfærdighed uden for EU's grænser i visse lande. *Frihed, sikkerhed og retfærdighed* får dermed en central placering for, hvordan EU's migrations- og udviklingspolitik må opfattes. Når ordet 'sikkerhed' artikuleres, fremtræder sikkerhedsliggørelsen.

Terrorisme

De politiske tiltag omkring terrorisme i kølvandet på terrorhandlingerne i USA i 2001 og bomberne i Madrid 2004 blev beskrevet i Haag-programmet i 2004:

"Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters sikkerhed er blevet et mere presserende anliggende, navnlig på baggrund af terrorangrebene den 11. september 2001 i USA og den 11. marts 2004 i Madrid. EU-borgerne forventer med rette, at Den Europæiske Union anlægger en mere effektiv, fælles tilgang til grænseoverskridende problemer som ulovlig migration, menneskehandel og menneskesmugling, terrorisme og organiseret kriminalitet og til forebyggelse af disse problemer, men samtidig garanterer respekten for de grundlæggende friheder og rettigheder. Navnlig for så vidt angår sikkerhed er koordinering og sammenhæng mellem den indre og den ydre dimension blevet stadig mere påkrævet (14292/1/04: 11-12)

EU-borgernes sikkerhed kan således ses som værende truet pga. terrorismens indtog i 2001, og derfor er handling påkrævet for at beskytte borgernes sikkerhed. Sikkerheden skal således styrkes ved en *"koordinering og sammenhæng mellem den indre og den ydre dimension"*. Migrationsregulering nævnes som en af måderne, hvorpå dette kan lade sig gøre.

Det kan se ud som om, at EU-borgerne lægges ordene i munden idet der står: ”*EU-borgerne forventer med rette...*”. Uden at redegøre for hvorledes EU-borgernes ønsker kendes *frames* et område, der kræver tiltag omkring sikkerhed samtidig med, at tiltagene retfærdiggøres ved at de artikuleres, som borgernes ønske. Der skabes en antagonisme ved at tilsidesætte den variation, der måtte være omkring årsager og forhold vedrørende ”*ulovlig migration, menneskehandel og menneskesmugling, terrorisme og organiseret kriminalitet*” for at kunne foretage de nødvendige foranstaltninger for sikkerheden i EU. *Sikkerhed* bliver et nodalpunkt, idet det tages for givet, at EU skal beskytte sig. Tilbage er øjensynligt blot at diskutere, hvordan beskyttelsen skal eksekveres i EU’s medlemslande.

Tilbagetagelsesaftaler og hjemsendelsesaftaler

EU’s aftaler med udviklingslande italesættes på forskellig måde: *tilbagetagelse, hjemsendelse og tilbagesendelse*. Det kan undre, at der i rådsdokumenterne ikke er konsekvens i anvendelsen af begrebet, da der indholdsmæssigt ikke er forskel på, hvad der ligger i ordet. Begreberne vil herefter blive omtalt som ét begreb, nemlig *tilbagetagelsesaftaler*. Aftalernes betegnes som,

”*en vigtig del af den samlede tilgang til migration*” (15204/05, 7-8) og ”*Spørgsmålet om tilbagesendelsespolitik, både på frivillig og tvungen basis, er af meget stor betydning for fremme af effektive EF-migrationspolitikker [sic] over for tredjelande*” (6731/03, 6)¹⁵.

I artikulationen af *tilbagetagelsesaftaler* fastlægges et nyt begreb med sammensætningen af ordene *tilbagetagelse* og *aftale*. Isoleret set er der intet i begrebet, der umiddelbart siger, hvad indholdet af ordene er. Men i kraft af den hyppige anvendelse af ordet (se bl.a. 14292/1/04; 8927/03; 6731/03; 15284/02; 13463/02), er det ikke længere nødvendigt at artikulere værdiladningen af ordet (som det bl.a. kan ses i ovennævnte rådsdokument), hvorved udtrykket kan betegnes som et nodalpunkt i diskursen.

¹⁵ EU artikulerer to grupper af migranter, som kan blive inkluderet i tilbagetagelsesaftalerne; de lovlige og de ulovlige migranter. De kan hjemsendes på frivillig eller ufrivillig vis.

I rådsdokumentet fra 2002, der sammenkæder migration og udvikling, skrives der således om EU-institutionerne og EU-landenes samarbejde med udviklingslandene vedr. tilbagetagelsesaftalerne:

” Stats- og regeringscheferne anmodede om at få indvandringspolitik integreret i Unionens forbindelser med tredjelande og ønskede en målrettet tilgang til problemet med brug af alle egnede instrumenter i EU's forbindelser med tredjelande.... Dialogen og aktionerne med tredjelande inden for migration skal indgå i en alsidig approach på EU-plan, som grundlæggende skal tilskynde de pågældende lande til at acceptere nye discipliner, idet dem, der ikke er villige eller i stand hertil, ikke dermed må straffes. Tilgangen skal desuden være differentieret, således at der tages behørigt hensyn til situationen i hvert enkelt tredjeland” (15284/02)

Tredjelandene skal *tilskyndes* til at samarbejde i en *alsidig approach på EU-plan*. Citatet giver et umiddelbart billede af, at der lægges op til samarbejde mellem EU og udviklingslandene. Men der opstår et forklaringsmæssigt problem i kraft af, at der både lægges vægt på *dialogen og tilskyndelse* til at *acceptere nye discipliner*, som er en mere *målrettet tilgang til problemet* – *problemet* som i denne sammenhæng henvises til som migrationsspørgsmål (generelt) (dette er specialets opfattelse, idet det i rådsdokumentet ikke forklares). Når der i rådsdokumenterne henvises til et ønske om at tilskynde landene til at acceptere nye discipliner, så fremtræder det hegemoniske forhold. Slutresultatet artikuleres således, dvs., at EU's *alsidige approach følges*, og EU-institutionerne og EU-landene bestemmer, hvad der skal være skal være indholdet af tilbagetagelsesaftalerne. Der kan muligvis være en *dialog* herefter, men den kan ikke være ligebyrdig mellem de to parter, for rammerne er optegnet for tilbagetagelsesaftalerne og kursen for retningen af indholdet af aftalerne er udstukket.

Senere i samme dokument anerkendes det at tilbagetagelsesaftalerne af udviklingslandene ofte vil anses for at være i EU's interesse:

”Erfaringerne har vist, at det ikke bør undervurderes, hvor lang tid der skal til for at forhandle en tilbagetagelsesaftale, som udelukkende anses for at være i [EU] Fællesskabets interesse, ... Det vil kun kunne lykkes, hvis de indgår i en bredere samarbejdsdagsorden, hvor der bliver taget behørigt hensyn til de problemer, som partnerlandene har med at behandle migrationsproblemer på en effektiv måde” (15284/02: 25-26).

Rådsk dokumenterne påpeger at fokus på dialog er vigtig og der tilkendes forståelse over udviklingslandenes skepsis imod tilbagetagelsesaftalerne. Dog foregår dette samtidig med, at der ønskes et samarbejde, hvor EU udstikker retningslinierne. Således kan dette betegnes som en antagonisme, der giver et forvirrende billede af, hvordan aftalerne skal komme i stand. Isoleret set kunne ovennævnte rådsk dokument (15284/02) give et indtryk af, at EU-institutionerne ønsker samarbejde om tilbagetagelsesaftalerne. Men det er svært at ignorere rådskonklusionerne fra det Europæiske Rådsmøde i Sevilla blot et halvt år tidligere, hvor der står:

”Det Europæiske Råd finder det nødvendigt at foretage en systematisk evaluering af forbindelserne med de tredjelande, der ikke samarbejder om bekæmpelsen af ulovlig indvandring. (...) Utilstrækkeligt samarbejde fra et lands side vil kunne gøre det vanskeligere at uddybe forbindelserne mellem dette land og EU.” (13463/02).

Manglende samarbejde om bekæmpelse af ulovlig indvandring ”vil kunne gøre det vanskeligere at uddybe forbindelserne mellem dette land og EU”. Ergo ses en udefineret trussel. Det understreges i rådskonklusionen et halvt år senere, at ikke-samarbejdsvillige lande ikke må straffes, som det ses i citatet længere oppe i afsnittet.

Betyder det så, at EU-institutionerne har forladt det tidligere synspunkt om, at trusler på udviklingsbistanden ikke bør finde sted, og at der blev begået en fejl i den ildevarslende udtalelse? Nej, det gør det ikke, og rådskonklusionerne giver selv svaret. For i maj 2003, dvs., et halvt år senere, vedtages følgende rådskonklusion:

”Utilstrækkeligt samarbejde fra et lands side vil kunne gøre det vanskeligere at uddybe forbindelserne mellem dette land og EU” (henvisning til rådsk dokument fra Sevilla 2002) og ”Endelig finder Rådet det nødvendigt systematisk at vurdere forbindelserne med de tredjelande, som ikke samarbejder med EU om at bekæmpe ulovlig immigration, idet integriteten af målsætningerne i EF's udviklingssamarbejde fuldt ud respekteres. Under hensyn til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Sevilla kan utilstrækkeligt samarbejde hindre etableringen af tættere forbindelser med EU.” (8927/03).

Manglende samarbejde fra tredjelandenes side truer således *integriteten* i udviklingssamarbejdet og, for EU, dermed EU's udviklingspolitiske mål. Hvilket hverken EU-institutioner eller individer kan sidde overhørigt. Resultatet er, at EU-institutionerne giver sig selv hjemmel til at forhindre *udddybe[lsen af] forbindelserne mellem dette land og EU.*

Dette understreges af en passage fra Haag-programmet i 2004, hvor indholdet af tilbagetagelsesaftalerne beskrives:

"Migranter, som ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig lovligt i EU, skal vende hjem på frivillig basis eller om nødvendigt tvangshjemsendes. Det Europæiske Råd opfordrer til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer hjemsendes på en human måde og med fuld respekt for deres menneskerettigheder og værdighed (14292/1/04: 21-22).

Tvangshjemsendelse bliver øjensynligt acceptabel. I den *effektiv[e] udsendelses- og repatrieringspolitik* er ønsket at ekskludere nogle migranter samtidig med, at de hjemsendes på en human måde. Og det må undre hvorledes dette skulle kunne være muligt.

I kraft af artikulationen omkring tilbagetagelsesaftaler og indholdet i rådsdokumenterne, som her påvises, ser det ud som at EU skaber et nodalpunkt vedr. tilbagetagelsesaftaler. Nodalpunktet får en negativ konnotation i kraft af de antagonismer, der træder frem i diskursen, dvs., i form af det hegemoniske overtag, som EU-institutionerne og EU-landene har i forhold til tredjelandene.

Partnerskab

I forlængelse af diskussionen om EU-landenes samarbejde med tredjelande gennemgås herunder begrebet *partnerskab*. Ordet *partnerskab* artikuleres i så godt som alle rådsdokumenterne. Herunder gennemgås nogle af eksemplerne, og de diskuteres i den kontekst, de står i.

Betegnelsen af samarbejdet mellem EU og udviklingslande på migrationsområdet bliver gentagne gange omtalt som et *partnerskab*. Ordet har en positiv konnotation.

Som nedenstående to citater viser, så dækker ordet i en EU-sammenhæng over, at EU, eller enkelte medlemslande, skal samarbejde med et udviklingsland, dvs., et *tredjeland* eller *afsenderland*, om at finde en løsning på et givent problem i forhold til migration.

1) *"Med henblik herpå kræver en vellykket migrationspolitik, at der etableres et reelt partnerskab med tredjelandene vedrørende bedre fælles håndtering af migrationsstrømmene, herunder*

grænsekontrol, tilbagetagelse, opbygning af institutionel kapacitet og styrkelse af kontrolforanstaltningerne med hensyn til overholdelse af de internationale forpligtelser om beskyttelse af flygtninge” (8927/03: 4).

2) *”EU's politik bør tage sigte på, eventuelt under anvendelse af eksisterende fællesskabsmidler, at bistå tredjelande - i fuldt partnerskab - i deres bestræbelser på at forbedre deres kapacitet med hensyn til håndtering af migrationsstrømme og beskyttelse af flygtninge, forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, oplysning om lovlige migrationskanaler, håndtering af flygtningesituationer gennem bedre adgang til holdbare løsninger, opbygning af grænsekontrolkapacitet, øgning af dokumentetsikkerheden og håndtering af hjemsendelsesproblemer (14292/1/04: 20).*

De to citater fokuserer begge på håndtering af migrationsstrømme, forbedret indsats i forbindelse med grænsekontrol, beskyttelse og kontrol i forbindelse med flygtningesituationer og hjemsendelses/tilbagetagelesaftaler, som grundlag for en effektiv migrationspolitik. Det understreges i (citat 2), at tredjelande skal *bistås* i deres kamp for *forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring*, og de skal oplyses om *lovlige migrationskanaler*.

Her er der flere punkter, hvorpå man kan undre sig over, hvorledes EU-landene og tredjelandene kan have samme interesser. Bl.a.: ved bekæmpelse af ulovlig indvandring. Her artikuleres EU-institutionernes interesse, for tredjelandet må det formodes, kerer sig ikke synderligt for at holde egne medborgere inden for landets grænser (med mindre alle arbejdsdygtige frarejser landet, og det er ikke det, citaterne ligger op til). Ligeledes kan det undre, hvorvidt et menneske fra et tredjeland, som har besluttet sig for at migrere, overvejer mulighederne af at rejse via *lovlige migrationskanaler* (specielt ikke hvis han eller hun ved, at det ikke er muligt for den pågældende at opfylde kriterierne for disse). Vil han eller hun ikke migrere under alle omstændigheder?

Det kan overvejes, hvilket incitament tredjelandene har for at opfylde de kriterier, som ifølge EU, skal udarbejdes i *partnerskab*. Det sker sandsynligvis kun, hvis tredjelandene trues eller loves en belønning. Truslen sås der et eksempel på i det tidligere afsnit om tilbagetagelesaftaler. Tredjelandene kan have en interesse vedrørende håndtering af migrationsstrømme, hvis håndteringen vel at mærke drejer sig om, at man ønsker at holde på arbejdskraft.

Og det giver visse forklaringsproblemer i forhold til måden, hvorpå partnerskaber omtales. I citat 1 betegnes partnerskabet som et *reelt partnerskab*, i citat 2 som et *fuldt partnerskab*, og i rådsdokumenter fra 2005 omtales udførelse af partnerskabet således:

“A dialogue on migration issues, also touching sometimes on development aspects, has been going on with a number of third countries in the EU’s neighbourhood, in the framework of the relevant bodies and in a spirit of partnership (11978/05, 13-14)”¹⁶

Der er således også tale om en ‘partnerskabsånd’ (*spirit of partnership*).

Partnerskabsbegrebet tillægges dermed en positiv betydning i artikulationen og får påhæftet forskellige positive tillægsord: *reelt*, *fuldt* og *partnerskabsånd*. Begreber, som skal understrege det ligeværdige forhold imellem EU og tredjelandene, til trods for at det må formodes, at interesserne er på EU-institutionernes og, EU-medlemslandenes side.

EU-institutionerne og EU-landenes samarbejde med tredjelande betegnes et *partnerskab*, og partnerskabsbegrebet omtales i positive vendinger. Begrebet fremstår som et nodalpunkt i diskursen, for når det italesættes i en udviklingssammenhæng, så hentydes der til EU-landenes samarbejde med udviklingslande.

Men for at vende tilbage til belønningen for udviklingslandene, skal her vises et eksempel fra Haag-programmet:

”Lande, der viser ægte vilje til at opfylde deres forpligtelser i henhold til Geneve-flygtningekonventionen, vil modtage støtte til kapacitetsopbygning i nationale asylsystemer, grænsekontrol og bredere samarbejde om migrationsspørgsmål” (14292/1/04: 22).

Hvis blot landet udviser *ægte vilje*, så vil det *modtage støtte til kapacitetsopbygning i nationale asylsystemer, grænsekontrol og bredere samarbejde om migrationsspørgsmål*.

Det kan overvejes, hvor meget interesse tredjelande kan have i *grænsekontrol* og et *bredere samarbejde om migrationsspørgsmål* (stadig med mindre det drejer sig om massemigration). Det første spørgsmål bør nærmere være, hvordan et land udviser *ægte vilje*? Og desuden,

¹⁶ Rådsdokument eksisterer ikke på dansk, hvilket også gør sig gældende, hvor der er andre engelske citater.

hvem der skal bestemme, om tredjelandet har udvist ægte vilje. Citatet ligger selv op til svaret – det skal EU.

Pointen er: hvordan kan forholdet være et ligeværdigt partnerskab, når EU-institutionerne stiller sig til dommer over landets handlinger?

Et sidste eksempel skal her undersøges for at se, hvorledes partnerskabsbegreberne anvendes i forhold til beskyttelse af de ydre grænser. I EU-institutionernes beskrivelse af naboskabspolitikken artikuleres udtrykket *ring af venner*:

”¹⁷Denne naboskabspolitik skal danne en realistisk ramme om et samarbejde baseret på en række fælles grundværdier, men tilpasses til hver enkelt partners specifikke behov på bilateral basis ved hjælp af handlingsplaner (hvoraf de første syv vedrørende Israel, Jordan, Marokko, Moldova, Den Palæstinensiske Myndighed, Tunesien og Ukraine blev forelagt i 2004). Dens endelige mål er at skabe en "ring af venner" omkring EU” (11421/05, 5).

I naboskabspolitikken forsøges det at give EU's nabolandene (ikke-medlemmerne) gode muligheder, eksempelvis vedr. handelområdet, for ikke at skabe en konfliktlinie imellem de nye medlemmer og de nye (direkte) naboer (hvilket i og for sig er interessant, for de nævnte lande, undtagen Moldova, er stadig lige tæt på/langt fra EU, som de var før udvidelsen i kraft af deres demografiske placering). *Ring af venner* giver dermed et positivt indtryk af EU-landenes forhold med tredjelandene. Men man kan spørge, hvorfor der skal skabes en *ring* rundt om EU – rækker EU's grænser ikke? Er det fordi EU skal beskyttes mod de udefrakommende migranter? Hvorfor artikuleres f.eks. ikke den gensidige beskyttelse af de syv nævnte lande, hvis man nu, som udtrykket siger, er venner?

Pointen er her, at udtrykket *venner* anvendes for at betegne ligeværdighed, men i kraft af den *ring*, som vennerne skal udgøre i form af beskyttelse af EU, så fremstår begrebet således at det bliver EU's fordel, således at sikkerheden forbliver intakt inden for EU's grænser.

¹⁷ Start af citat: ”Den 12. maj 2004 godkendte Rådet EU's naboskabspolitik, som tager sigte på at dele fordelene af EU's udvidelse med nabolandene, bl.a. ved at give dem adgang til det indre marked. Ved at styrke alle berørte partners stabilitet, indre sikkerhed og velfærd skal denne politik forhindre, at der opstår nye skillelinjer mellem det udvidede EU og dets naboer... ” (11421/05, 5).

Artikulationerne *reelt og fuldt partnerskab* samt *in a spirit of partnership* leder dermed tankerne i en positiv retning, hvilket også var tilfældet med artikulationen *frihed, sikkerhed og retfærdighed*. Dét, der placeres inden for de diskursive rammer, dækker, efter alt at dømme, over nogle ulige forhold mellem EU-landene og udviklingslandene. Samarbejdsvilkårene for EU-landene og tredjelandene fremstår ikke som værende lige. EU-institutionerne udøver hegemoni, men ønsker ikke at definere præcist, hvad landene skal leve op til. I forhold til partnerskabsaftalerne, så kan dette være et tegn på en manglende åben erkendelse af magtforholdet mellem EU og udviklingslandene. I den gentagne brug af begrebet partnerskab skabes således et nodalpunkt, som også kommer til at inkludere anden sprogbrug, eksempelvis *ring af venner*. Der anvendes et positivt udtryk til at udøve hegemoni, og der kan ikke umiddelbart være noget at udsætte på EU-institutionerne og EU-medlemslandenes handlinger. Men udtrykket kan få den betydning, at EU, med henvisning til ordet partnerskab, kan få flere beføjelser i migrations- og udviklingspolitikken, fordi de kan henvise til, at handlinger planlægges ud fra fællesskabstanken i partnerskabet.

Tredjelande

Udtrykket *tredjelande* er gennemgående i alle rådsdokumenterne i EU's migrations- og udviklingsdiskurs, og det har allerede været nævnt i flere citater i analysen.

Artikulationen af udtrykket er dog forskellig.

I Amsterdamtraktaten (1997) omtales tredjelande som lande, hvorfra flygtninge eller asylansøgere kommer, hvilket ses i artikel 63:

"...en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne" (Artikel 63, stk. a);

"...minimumsstandarder for tredjelandstatsborgeres opnåelse af status som flygtninge" (Artikel 63, stk. c);

Tredjeland beskrives i Tammerfors-dokumentet (1999) som et hjem- og transitland:

"Den Europæiske Union har brug for en samlet strategi for migration, som tager fat på de politiske spørgsmål samt spørgsmålene vedrørende menneskerettigheder og udvikling i hjem- og transitlandene og hjem- og transitregionerne. Dette kræver bekæmpelse af fattigdom, forbedring af levevilkår og beskæftigelsesmuligheder, forebyggelse af konflikter og konsolidering af demokratiske stater samt sikring af

respekt for menneskerettighederne, navnlig mindretals, kvinders og børns rettigheder... Partnerskab med de berørte tredjelande vil også få afgørende betydning for, at en sådan politik kan gennemføres tilfredsstillende med henblik på at fremme fælles udvikling." (Tammerfors, 1999: 3)

Men ud over at være et hjem- og transitland listes ligeledes indikatorer, der betegner et udviklingsland: *...menneskerettigheder, udvikling, bekæmpelse af fattigdom, forbedring af levevilkår og beskæftigelsesmuligheder, forebyggelse af konflikter og konsolidering af demokratiske stater....*

I 2002 omtales *tredjelandstatsborgere* som økonomiske migranter:

"...sigter mod at forbedre indsatsen for at integrere tredjelandstatsborgere, der er økonomiske migranter" (15284/02: 38).

Begrebet *tredjeland* anvendes afhængigt af dokument, om hjemlande, om transitlande, om lande, hvortil flygtninge sendes, hvis de ikke kan blive i EU og ikke kan sendes tilbage til hjemlandet, om lande der er afsendere af flygtninge og asylansøgere eller om lande, der er afsendere af økonomiske migranter.

Således fungerer begreberne *tredjeland* og *tredjelandstatsborger* som et nodalpunkt, men et nodalpunkt der, i bedste fald, kan betegnes fleksibelt. Dette kan give udtrykket uklarhed. Udtrykket kan være årsag til forvirring, idet artikulationsprocessen ikke er konsekvent. Hvis begrebet bliver relativt, så giver EU-institutionerne sig selv et carte blanche til at omtale alle andre lande end EU-lande som tredjelande i sammenhæng med løsning på migrationsårsager. Dette kan vise sig som en fordel for politikere og embedsmænd i EU, men kan skabe forståelsesvanskeligheder for læsere af rådsdokumenter. De fleste lande vil ofte, hvis de ikke er hjemlande, på et tidspunkt agere transitland, hvis de er placeret inden for en rimelig afstand enten i forhold til afsenderlandets grænser eller EU's grænser. Gruppen af lande bliver dermed stor, og effekten kan blive, at tredjelande, er de lande, der ikke er en del af EU.

I kraft af artikulationen af dette nodalpunkt ses en antagonisme, hvor variationen tilsidesættes mellem de lande, der er uden for EU. Dette fører til en ækvivalenskæde, idet tredjelandene ikke nævnes ved navn, men blot er 'alle uden for EU's grænser'.

(U)lovlige migration og medborgerskab

I det følgende ses, hvorledes antagonismen fremtræder i beskrivelsen af migranter, således at en ækvivalenskæde fremtræder.

Der skelnes mellem lovlige og ulovlige/illegale migranter. I rådsdokumenterne beskrives lovlige migranter således:

”Gruppen af lovlige migranter, som der er pålidelige statistikker for, kan inddrages i: asylansøgere, familiemedlemmer, der slutter sig til migranter, som allerede har taget ophold i en EU-medlemsstat, registrerede arbejdsmigranter og erhvervsmigranter. Der bør foretages en vigtig (retlig) sondring mellem økonomiske migranter og personer, som har behov for beskyttelse. I henhold til international ret er staterne ikke forpligtet til at lade økonomiske indvandrere indrejse på deres område. Asyl er derimod en menneskeret baseret på internationale beskyttelsesnormer (...) som f.eks. Genève-konventionen”. (15284/02: 9).

Lovlige migranter er, ifølge EU, således: asylansøgere, familiesammenførte migranter, registrerede migranter og erhvervsmigranter. Hvilket, øjensynligt, efterlader ulovlige migranter til at være ’resten’, dvs., de grupper, der ikke omtales her.

En antagonisme fremtræder således i kraft af italesættelse af én gruppe og den manglende italesættelse af ’antigruppen’ (i kraft af det artikulerede ’u’). Eksempelvis når der skrives omtaler *”Lovlig migration og bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse”* (14292/1/04: 19-21) eller når der står, *”Furthermore, the question of creating sustainable solutions as a means to tackle root causes for illegal immigration should be considered”* (11978/05).

Definitionen af ulovlige migranter beskrives altså ikke direkte i rådsdokumenterne (ikke blot dette ene). Det kan se ud som om, der skelnes mellem forskellige kategorier blandt ulovlige migranter, som ifølge dette rådsdokument kan være økonomiske migranter uden arbejdstilladelse eller asylansøgere, hvor der ikke umiddelbart ses nogen grund til at give asyl. Der skabes i rådsdokumenterne en ækvivalenskæde ved at ensliggøre en stor gruppe mennesker, således at hvis en person falder inden for kategorien ’ulovlig migrant’, så kan personen umiddelbart ekskluderes.

Som citatet viser, fokuseres der på at *”staterne ikke [er] forpligtet til at lade økonomiske indvandrere indrejse på deres område”*, hvilket kan undre, idet der lige er blevet beskrevet to

grupper af økonomiske migranter, registrerede og erhvervsmigranter, som, når de betegnes som lovlige, må (nogle af dem) formodes at måtte indvandre til EU. Det kan ligeledes undre, at de økonomiske migranter, ifølge dette citat, ikke har de samme retlige rettigheder som flygtninge, dvs., en overvejelse kunne være om økonomiske migranter ikke har brug for beskyttelse.

Mens der ikke er en præcis beskrivelse af ulovlig migration¹⁸, så beskrives konsekvenserne af den ulovlige migration:

”Rådet – som erkender, at migration, hvis den forvaltes forsvarligt, kan være en positiv faktor for vækst og udvikling i både Den Europæiske Union og de pågældende lande, medens ulovlig indvandring har negative følger for det enkelte individ og for hjem-, transit- og bestemmelseslandene.” (8927/03).

Uden den definition af begrebet kan det se ud som om, der fremstår et nodalpunkt i diskursen om migration. Og ifølge EU-institutionerne er den ulovlige indvandring negativ for alle parter. Ved at etablere dette som en sandhed, så vil EU-institutionerne notorisk kunne afvise positive aspekter ved ulovlig indvandring med henvisning til, at det er ’bevist’, at ulovlig indvandring ikke kan være positiv. Således kan dette virke som en grov generalisering, da EU-institutionerne i realiteten ikke kan vide, om individet får det bedre i EU, end han eller hun havde det i oprindelseslandet.

En anden pudsig observation er, at EU-institutionerne ønsker at:

”Etablere informationskampagner, der er møntet på potentielle migranter, for at fremhæve de risici, der er forbundet med ulovlig migration, og øge kendskabet til tilgængelige lovlige migrationskanaler.” (15914/05: 12)

Det kan synes interessant, at ulovlig migration kan afhjælpes, hvis blot de *lovlige migrationskanaler* redegøres for. Således ser det ud som om, EU-institutionerne er af den opfattelse, at migration af migranter foretages efter nøje overvejelser og kan stoppes, hvis migranten finder ud af, at han eller hun ikke passer ind i kategorien som lovlig migrant, hvilket, det kan formodes, ikke hører blandt de overvejelser en migrant gør sig i forbindelse

¹⁸ Dog beskrives det i flere rådsdokumenter sammen med menneskehandel.

med migration. Udtrykket *lovlig migrationskanal* bliver således en del af artikulationsprocessen omkring ulovlig migration.

Medborgerskab

Her skal kort redegøres for, hvilke muligheder migranter har, når indrejse til EU er opnået. Hvis migranterne ikke opnår medborgerskab, er det en form for eksklusion og tegn på EU-institutionernes magtudøvelse. I en medborgerskabskategori tales der i denne sammenhæng om lovlige migranter, der med tiden få mulighed for at opnå med- eller statsborgerskab efter deres indrejse til EU.

Det viser sig, at der på EU-niveau er forskellige forslag til, hvordan lovlige migranter skal integreres i de forskellige medlemslande.

F.eks.

”bedre integration af lovlige indvandrere, der bor og arbejder i EU, idet der lægges vægt på:
– *foranstaltninger, der vil kunne give dem samme rettigheder og forpligtelser som EU-borgerne, og som tager sigte på at forbedre sprogfærdighederne og kendskabet til det retlige og sociale system i den pågældende medlemsstat, samt på politikker, som også bør fremme ikke-forskelsbehandling inden for det økonomiske liv samt kultur- og samfundslivet og udvikle foranstaltninger til bekæmpelse af racisme og fremmedhad.*
– *uddannelse af lovlige indvandrere, der bor og arbejder i EU, herunder deres erhvervsmæssige integration. Der skal i denne forbindelse lægges særlig vægt på socialt sårbare grupper (8927/03, 6)*

Tiltagene for lovlige indvandrere omfatter dermed lige rettigheder for EU-borgere og fokuserer på antidiskrimination, uddannelse og har fokus på grupper, som er socialt sårbare. EU-institutionerne ønsker altså tiltag for lovlige indvandrere på mange områder for at inkludere borgeren i EU-samfundet.

Root-cause-tilgangen

Som nævnt i teori afsnittet er der i EU-institutionerne stort fokus på at finde, undersøge og tackle *root-causes* eller *de grundlæggende årsager til migration* (15924/05; 15204/05; 8472/03; 8927/03; 15284/02).

Således,

” [anser] Kommissionen migration for at være en vigtig politisk prioritet. Den er helt enig med Rådet i, at EU's forskellige eksterne politikker og instrumenter, herunder udviklingspolitikken, spiller en stor rolle med hensyn til at gøre noget ved de grundlæggende årsager til migrationsstrømmene” (8472/03).

Det fastslås således af Kommissionen, at migration er et prioriteret politisk område. Dette er der for specialet ikke noget nyt i, men citatet siger ikke noget om, *hvordan* udviklingspolitikken spiller en væsentlig rolle for migration.

I artikulationsprocessen sættes ordene *årsager* og *migration* sammen og skaber en artikulation, der får betydning for den måde, hvorpå løsningen af migration skal ansues: nemlig ved at se på årsagerne.

Idet Kommissionen erklærer sig enig med Rådet i, at bl.a., udviklingspolitikken kan afhjælpe de grundlæggende årsager til migration, så fremtræder skabelsen af et nodalpunkt, da der ikke sættes spørgsmålstejn ved nødvendigheden af at tackle de grundlæggende årsager. Der fokuseres på midlet, hvormed man skal nå målet – selve målet defineres, men diskuteres ikke.

Pointerne understreges i rådsdokumentet fra december 2005:

”¹⁹EU's udviklingspolitik, der har som mål at bekæmpe fattigdom og at nå millenniumsudviklingsmålene, bl.a. ved at befordre økonomisk vækst, at skabe arbejdspladser og at fremme god regeringsførelse og menneskerettighederne, er med til at skabe bedre livsbetingelser, som leverer alternativer til udvandring, og bidrager derved til at tackle årsagerne til migration.” (15204/05).

Når EU, som her, ytrer, at *...EU's udviklingspolitik... er med til at skabe bedre livsbetingelser... og bidrager derved til at tackle årsagerne til migration...*, så artikuleres, igen, at migrationsårsagerne skal tackles, og der gives eksempler på, hvordan EU-institutionerne via udviklingspolitikken og udviklingsmålene kan nå dette mål. Men der sættes ikke spørgsmålstejn ved begreberne *...økonomisk vækst, at skabe arbejdspladser og at fremme god regeringsførelse og menneskerettighederne....* Det kan derfor se ud som om begreberne er EU-institutionernes konstruktion af, hvad der er vigtigt af fokusere på.

¹⁹ Starten af citatet lyder således: *Migrationsproblematikken er en vigtig del af dialogen mellem EU og dets naboer i øst. Tilsvarende er der også mange migrationsbevægelser fra Asien, bl.a. et stort antal ulovlige migranter, der bruger lande i Afrika eller nabolande i Europa som transitlande. Europas tilsagn om at understøtte hjem- og transitlandenes udviklingsindsats er et klart svar på disse udfordringer....*

Af eksemplerne kan det udledes, at, ifølge EU, kan udviklingspolitikken bidrage til at *...tackle de bagvedliggende årsager til migrationsstrømme...* Dette gøres ved at undersøge og kortlægge årsagerne til migration. Root-cause-tilgangen bliver et nodalpunkt i måden, hvorpå man søger at løse det, af EU, italesatte problem med store migrationsstrømme.

Der etableres i tilblivelsen af nodalpunktet en opfattelse af at *...løsningen på migrationsstrømme skal findes i de grundlæggende årsager...* Dermed artikuleres en holdning om, at migration *kan* stoppes – løsningen er at sætte ind ved roden af problemet i *de grundlæggende årsager til migration*. Dette modsiger, hvad der blev diskuteret i teoriafsnittet, nemlig at migration er en uundgåelig kendsgerning i en globaliseret verden (Castles & Miller, 2003).

EU-institutionerne tager således højde for push-faktorerne for at migrere, dvs., forbedret økonomi, bedre regeringsførelse og overholdelse af menneskerettighederne. Men pull-faktorerne ignoreres for det meste, dvs., de levevilkår som migranterne søger forbedrede ved indrejse, der vedrører politisk frihed, sikkerhed og retfærdighed i en juridisk sammenhæng. De økonomiske muligheder og den økonomiske sikkerhed er selvfølgelig ofte et incitament for mange til at migrere, men det er ikke nødvendigvis den eneste årsag.

Remitter

Som specialet understregede tidligere, har der i EU-migrations- og udviklingsdiskursen været fokuseret på remitter som en vigtig del af sammenkædningen mellem migration og udvikling.

”Den stigende strøm af registrerede pengeoverførsler fra migranter igennem de seneste par år og det øgede kendskab til disse pengestrømme har skabt større opmærksomhed om dette fænomen hos de politiske beslutningstagere, eftersom disse pengestrømme kan yde et bidrag til udviklingsmålene i migranternes oprindelseslande. Det er klart, at selv om der er tale om betydelige overførsler, vil de ikke kunne udrette mirakler og løse alle udviklingsproblemer.” (11978/05: 3), (se ligeledes 15284/02;8927/03; 14967/05).

Ud over at remitter sammenkæder migration med udvikling, er der i EU-diskursen, som tidligere beskrevet, fokus på, at remitterne ikke må stå alene, idet de ikke er *løsningen på alle udviklingsproblemer*.

Men, som det blev fastslået i teorikapitlet med bl.a. Levitt og Nyberg-Sørensen, så er pengeoverførslerne oftest pengeoverførsler mellem individer til familiemedlemmer og bruges ofte til privat forbrug. Og i rådsdokumenterne står der også således:

“...the remittances which workers send to their relatives often represent a significant share of families’ overall income (11978/05, 26)”.

Fokus har været på, hvorledes omkostningerne ved overførsel af remitter kunne mindskes, da remitter, som tidligere nævnt, udgør en betydelig del af pengestrømmen ind i et udviklingsland fra den udviklede del af verden:

”EU iværksætter tiltag for at øge konkurrencen på EU's marked for pengeoverførsler. Det bør have en positiv effekt på markedet for pengeoverførsler og mindske omkostningerne ved at sende penge, da det vil lette adgangen til markedet og skabe mere konkurrence. Det kan også bidrage til mere gennemsigtighed og understøtte innovative pengeførselsystemer(15204/05, 6-7)(se desuden: 8927/03 og 11978/05).

Og,

“ finansielle institutioner, internationale banker og pengehandlere [har] et ansvar for at sikre, at der er effektive, omkostningseffektive systemer til rådighed for overførsel af pengebeløb til udviklingslandene (15284/02: 15).

Der fokuseres i rådsdokumenterne meget på remitter som bindeled mellem migration og udvikling.

Når det er slået fast, at remitter kan anvendes til at udvikle udviklingslandene, så banes vejen for at anerkende arbejdsmigration til EU som en del af en udviklingsplan i udviklingslandet. Og EU-institutionerne anerkender også, at medlemsstaterne har brug for arbejdsmigranterne:

”Temporary migration – sometimes even seasonal migration – is becoming an increasingly popular way of meeting the demand for unskilled or relatively low skilled labour in a number of Member States. Whilst it is true that such temporary migration has limited advantages in terms of skills enhancement, especially as far as low-skilled workers are concerned, its potential positive impact on development or at least poverty alleviation should not be dismissed too quickly. It can help relieve excess labour supply in developing countries (11978/05, 26).

Denne erkendelse af, at migration kan være et middel til at imødegå manglen på højt uddannet, lavt uddannet og uuddannet arbejdskraft i EU er central for europæerne for opretholdelse af levestandarden, idet der bl.a. er lægemangel mange steder i EU. Den funktion, migranter kan have, når EU skal afhjælpes i manglen på arbejdskraft, anerkendes således. Ligeledes fokuseres der på, at der ingen mellemmand skal være til at kræve tårnhøje gebyrer for at overføre pengene.

Remitter får således en funktion som et nodalpunkt i sammenkædningen af migration og udvikling. Og i rådsdokumenterne lægges der vægt på det positive omkring remitter. Således kommer der mere fokus på remitter, som samtidig får opgaven at fungere som en art udviklingsbistand.

Næste afsnit, som er det sidste i analysen, vil se nærmere på de følger, migration kan have for arbejdsstyrken i udviklingslandet.

Hjerneflugt

Det er muligt at undres over, hvorfor hjerneflugt vælges som et fokusemne inden for migrations- og udviklingsdiskursen. Hjerneflugt er, ligesom remitter, et omdebatteret resultat af migration, som har direkte indflydelse på udviklingen i udviklingslandene.

I rådsdokumenterne er der ikke en konsekvent i artikulationen omkring udtryk i beskrivelsen af uddannede migranternes udrejse fra et udviklingsland til (hovedsagelig²⁰) en EU-medlemsstat. Ordet artikuleres som *hjerneflugt/brain-drain* (se bl.a. 15284/02; 11978/05; 14967/05), som *hjernevandring* (15284/02), *hjernekraft* (8927/03) og *hjernemobilitet* (11978/05).

Problemet med hjerneflugt i forhold til udviklingssamarbejdet beskrives således:

Fællesskabets politik for udviklingssamarbejde påvirkes ofte af de negative virkninger af 'hjerneflugt'. (15284/02: 24).

²⁰ Ordet hovedsageligt anvendes idet (hjerne)cirkulation, som ikke medtages her, drejer sig om rejse fra et land til et andet i samme region, eks. i Afrika.

De problemer, der kan være med hjerneflugt og den indflydelse EU har som årsag til hjerneflugt anerkendes:

”Denne politik skal tage hensyn til både EU's og de tredjelandes interesser, hvorfra migranterne kommer, og må harmonere med bestræbelserne på at imødegå de negative konsekvenser af (...) ”hjerneflugt”, (15284/02: 15), og ”...da der kan være problemer forbundet med at rekruttere højtuddannet arbejdskraft fra nogle udviklingslande, kan medlemsstaterne med henblik på at sikre sammenhæng med udviklingspolitikken tage disse spørgsmål op i deres politik (8927/03, 6).

Ligeledes fokuseres her på, at man udover at se hjerneflugten i de sociale eller økonomiske sektorer, kan se de værste tilfælde af hjerneflugt i uddannelses- og sundhedssektoren (11978/05).

”Den afrikanske sundhedssektor - som kæmper hårdt for at overvinde AIDS-pandemien – lader til at være den, der lider mest under denne hjerneflugt. I Zambia har tre fjerdedele af lægerne af zambisk nationalitet forladt landet på blot få år. I Nigeria er 21.000 læger emigreret til industrialiserede lande. Nigerianske og sydafrikanske sygeplejersker rekrutteres i stort tal til stillinger i EU, hvor lønnen er op til ti gange højere” (15284/02: 24).

EU-institutionerne er deres rolle, som mulig årsag til hjerneflugt, bevidst, og der lægges i rådsdokumentet vægt på, at EU og medlemsstaterne ikke skal være varsom med at undgå at tilskynde hjerneflugt.

Denne kategori giver plads til, at EU-institutionerne vedkender sig deres ansvar og deres hegemoniske position i forhold til udviklingslandene i kraft af det faktum, at EU er tiltrækningsmagnet for veluddannede migranter og således, at medlemslandene må være klar over de konsekvenser hjerneflugt kan få for udviklingsperspektiverne i udviklingslandene. Ligeledes ses der i rådsdokumenterne forskellige forslag til, hvad løsningen kan være for at mindske hjerneflugten (se bl.a. 11978/05, 8-9). Der er ikke den store forskel for EU, hvorledes betegnelsen af *hjerne-begreberne* (-flugt, -vandring, -kraft) anvendes i forhold til, hvad der står i forbindelse med ordene. Nærmere er der konsekvent opmærksomhed omkring, at flugten af uddannet arbejdskraft til EU kan skade udviklingsmulighederne i udviklingslandene.

Opsummering af analysens resultater

Frihed, sikkerhed og retfærdighed kan betegnes, som et nodalpunkt, der er en del af artikulationsprocessen i den diskursive ramme, inden for hvilken politikker på udviklings- og migrationsområdet udformes og udføres. Hvis EU-institutionerne henviser til at udføre en handling inden for et af disse tre områder, vil det besværliggøre processen i at argumentere imod handlingens berettigelse. Handlingen bliver en del af en sikkerhedsliggørelse. Nodalpunktet skaber en antagonisme, idet nodalpunktet beskriver tilstanden inden for EU's grænser.

I forbindelse med *terrorisme* skabes der i rådsdokumentet en antagonisme ved at tilsidesætte den variation, der måtte være omkring årsager og forhold vedrørende "*ulovlig migration, menneskehandel og menneskesmugling, terrorisme og organiseret kriminalitet*" for at kunne foretage de nødvendige foranstaltninger for sikkerheden i EU. *Sikkerhed* bliver et nodalpunkt, idet det tages for givet, at EU-landene skal beskytte sig.

Tilbagetagelsesaftalerne tegner et lidt forvirrende billede af, hvad EU-institutionerne ønsker at opnå ved at få dem i stand. Det fremtræder uklart, om EU-institutionerne ved manglende opfyldelse af kravene fra EU-institutionernes side, truer udviklingslandene med at fratage dem bistand, men indtrykket er, at det er tilfældet. Tilbagetagelsesaftalerne bliver et nodalpunkt, idet der ikke sættes spørgsmålstegn ved aftalerne, men kun redegøres for, hvordan de skal blive en realitet. Nodalpunktet får en negativ konnotation i kraft af de antagonismer, der træder frem i diskursen, dvs., i form af det hegemoniske overtag, som EU-institutionerne og EU-landene har, i forhold til tredjelandene, og deres ønske om at regulere migration. Når EU-institutionerne ønsker at tvinge udviklingslandene til at acceptere nye tiltag, så fremtræder det hegemoniske forhold.

Ifølge rådsdokumenterne arbejdes der i *partnerskab* med udviklingslandene omkring migrationshåndtering. Partnerskabsbegrebet tillægges en positiv betydning i artikulationen og får påhæftet forskellige positive tillægsord: *reelt, fuldt og partnerskabsånd* for at understrege det ligeværdige forhold imellem EU og tredjelandene. Men når flere rådsdokumenter gennemgås, tegner der sig et ulige forhold mellem de to parter. EU's hegemoniske overtag fremtræder vel at mærke samtidig med, at EU-institutionerne ikke vil vedkende sig en ulighed

i magtforholdet. Med henvisning til ordet partnerskab må det formodes, at EU-institutionerne kan få flere beføjelser i migrations- og udviklingspolitikken, fordi de kan henvise til, at handlinger planlægges ud fra fællesskabstanken i partnerskabet, dvs., handlinger, der overvejende kommer EU til gode.

Begreberne *tredjeland* og *tredjelandstatsborger* fungerer som et nodalpunkt, der er fleksibelt. Indholdet af begrebet er forvirrende, idet artikulationsprocessen ikke er konsekvent angående, hvad der præcis ligger i udtrykket. I kraft af artikulationen af et sådant nodalpunkt ses en antagonisme, hvor variationen tilsidesættes mellem de lande, der er uden for EU – tredjelande kan være alle andre lande, og begrebet bliver relativt. Dette fører til en ækvivalenskæde, idet tredjelandene ikke nævnes ved navn, men blot er 'alle uden for EU's grænser'. Betydningen af dette diskuteres i diskussionen.

Der skelnes i rådsdokumenterne mellem *lovlige* og *ulovlige/illegale migranter*. Men definitionen af ulovlige migranter beskrives ikke direkte i rådsdokumenterne. Der skabes en ækvivalenskæde *ulovlige migranter* ensliggøres, hvorved en person umiddelbart kan ekskluderes, fordi han/eller hun er 'ulovlig'. Uden definition af en 'ulovlig' migrant skabes der et nodalpunkt i diskursen om migration, og den ulovlige indvandring kan anses som negativ for alle parter inklusive migranten selv. En del af artikulationsprocessen omkring ulovlig migration bliver de lovlige migrationskanaler, som migranter opfordres til at rejse via. Når migranten har fået ret til at opholde sig i EU, får migranten bedre rettigheder. Disse omfatter rettigheder i forhold til antidiskrimination og uddannelse og har fokus på grupper, som er socialt sårbare. EU-institutionerne ønsker tiltag for lovlige indvandrere for at inkludere borgeren i EU-samfundet.

Analyseafsnittet om *root-cause-tilgangen* viser EU-institutionernes tilgang til migrationshåndtering. Grundårsagerne til migration er et nodalpunkt i EU-diskursen, da der ikke stilles spørgsmålstejn ved *nødvendigheden* af at tackle de grundlæggende årsager. Der fokuseres på midlet, hvormed EU-institutionerne og EU-landene skal nå målet – selve målet (regulering af migration) defineres, men diskuteres ikke. Udviklingspolitikken skal bidrage til at tackle årsagerne til migration.

Afsnittet om *remitter* understregede, at der i migrations- og udviklingsdiskursen er fokus på remitter som en vigtig del af sammenkædningen mellem migration og udvikling. Remitter får en funktion som et nodalpunkt, idet de anses som værende noget positivt, som hjælper familierne i udviklingslandene. Der sættes ikke spørgsmålstegn ved konsekvenserne af remitter for hjemlandet og migrantens sociale muligheder i EU.

Rådsdokumenterne viser at *hjerneflugt* er et omdebatteret emne som resultat af migration og udvikling, og har direkte indflydelse på udviklingen i udviklingslandene. Der ses anerkendelse af de problemer, der kan være forbundet med hjerneflugt til EU for udviklingslandet, og EU anerkender sin hegemoniske position i forhold til udviklingslandene.

Med denne opsummering vil analysens resultater blive diskuteret i forhold til problemfeltets problematikker og teoriafsnittets resultater.

9. Diskussion af migration, udvikling og sikkerhed i EU

I diskussionen gennemgås, hvorvidt analysens resultater stemmer overens med de problemstillinger, der blev opridset i begyndelsen af specialet, hvorved et fuldent billede begynder at tegne sig af sammenhængen mellem migration, udvikling og sikkerhed i en EU-sammenhæng. Analysens resultater sættes i relation til de problemstillinger, der blev gennemgået i problemformuleringen.

EU's sikkerhed

Idet sikkerhedsliggørelse er i fokus i problemstillingen sikkerhedsaspektet her diskuteres som det første punkt.

Som tallene i problemfeltet viste, ifølge EU-institutionernes egne oplysninger, så kan migration og flygtningestrømme siges at være i en relativ lille størrelsesorden og det kan overvejes, som Suhrke (2003) påpeger, om størrelsesforholdet eller hastigheden af migrationen er af sådan en størrelse, at det udgør en sikkerhedstrussel. Men der er ifølge forskellige sikkerhedsanalytikere sket en sikkerhedsliggørelse i udviklingspolitikken og italesættelsen af migranter i EU (Stepputat, 2004; Gibney, 2004). Ifølge Stepputat (2004) har *krigen mod terrorisme* understreget en sammenhæng mellem usikkerhed og flygtninge og asylansøgere, fordi EU-institutionerne og EU-landene (samt resten af den vestlige verden), er bange for, at der findes endnu en terrorist blandt de muslimer, som migrerer. Dermed blev den 11. september 2001 i høj grad medvirkende til en skærpelse af indrejsekravene og opholdstilladelse for flygtninge og indvandrere til vestlige lande (Stepputat, 2004: 5-6), hvilket også rådsdokumenterne viser tegn på.

Sikkerhedsliggørelsen ses i analysen direkte begrebet *frihed, sikkerhed og retfærdighed*, hvor ordet *sikkerhed* artikuleres eksplicit. De tre ord fremstår til sammen næsten som et 'slogan' for retfærdiggørelsen af EU-institutionernes sammenkædning af migration og udvikling.

Når rådskonklusionerne fokuserer på et område med *frihed, sikkerhed og retfærdighed*, så skabes der en opfattelse af, at hvis dette er målet, så helliger målet midlerne, og hvem vil ikke gerne være en del af et sådant område?

Den offentlige debat omkring asylansøger drejer sig ofte om, at asylansøgere kriminaliseres og ensliggøres, idet det betvivles, om de er flygtninge og ikke blot velfærdsbedragere, økonomiske migranter eller terrorister, der forsøger at udnytte værtslandets gæstfrihed (Gibney, 2004: 56). I analyseafsnittet om ulovlig migration ses der en parallel hertil idet ulovlige migranter ensliggøres og mistænkeliggøres. Analysen ligeledes, at fokus i rådsdokumenterne er at mindske migration ind i EU, som Higazi (2005) og Graae Gammeltoft-Hansen (2006) skriver. Ifølge dem vil EU begrænse migration til EU til kun at være dem, der *virkelig* er i nød eller de mennesker, hvis arbejdskraft der er mangel på i Europa. Og dette medfører en mistænkeliggørelse af migranter, hvilket ses i de forskellige måder, hvorpå migranter omtales.

Som specialet fastslog i indledningen var terroristerne bag bomberne i 2001, 2004 og 2005 ikke flygtninge eller asylansøgere eller migranter. De var efterkommere af migranter, og oftest fastboende, eller endda statsborgere i et vestligt land. Bomberne kom muligvis til at bevirke, at der er en generel skepsis over for migranter, og i særdeleshed muslimske migranter, hvad enten de er flygtninge, arbejdsmigranter eller efterkommere af migranter. En anden, men måske ikke mindre relevant problemstilling, der her blot skal nævnes, er om sammenkædningen af migration og EU-institutionerne og EU-landenes sikkerhedstiltag som følge af bomberne af EU-institutionerne bruges som undskyldning for at stramme migrationspolitikken i EU.

Migration og EU

Teoriafsnittet viste at EU, efter alt at dømme, har fastlagt sig på root-cause-tilgangen i håndteringen af migration i forhold til udviklingspolitik. Samtidigt er at dele af push-pull-teorien og dele af transnationalisme inkorporeret. Analyseafsnittet om root-causes-tilgangen understøtter Selm (/Thorburn, 1996), Graae Gammeltoft-Hansen (2006) og Hermeles (1997)

kritik om, at EU-institutionerne og EU-landene ønsker at undgå modtagelse migranter. Ved at anvende *root-cause*-tilgangen, så er der en risiko for at EU får hjemmel til at føre en politik, der fokuserer på *nærområdeindsatsen* for flygtninge. Hvis problemer med for stor migration til EU skal løses, så bliver den bedste fremgangsmetode, ifølge rådsdokumenterne, at hjælpe folk i de områder, der er tættest på deres hjemland, hvilket beviser Morices (2004) kritik. Ligeledes viser EU's fokus på *tredjelande*, at Selm (2004), Gibney (2004), Graae-Gammeltoft-Hansen (2006) og Stepputat (2004) argument om, at EU ønsker at flytte ansvaret for flygtningemodtagelse og husning af flygtninge til nabolande eller transitlande, holder stik.

Hermeles postulat om at *root-cause*-tilgangens værdiladning af afsender-modtager-forholdet er vigtigt, da værdiladningen kan lede til en selvretfærdiggørende politik i EU's medlemslande i forhold til hvem, der har 'skylden' (hvis en sådan da kan placeres). EU-medlemslandenes selvbillede kan, som Hermele (1997) påpeger blive, at EU bliver passive modtagere af migranter, hvilket analysen understreger, er korrekt, hvis det ses i forhold til det fokus der er i rådsdokumenterne på push-faktorer.

Root-cause-tilgangen er af Graae Gammeltoft-Hansen (2006), Hermele (1997) og van Selm (/Thorburn, 1996) i EU-sammenhæng blevet kritiseret for at være ekskluderende. Et fælles karaktertræk for emnerne *root-causes*, *migration* og *sikkerhed* er identificering af udviklingslandene som den aktive part i migrationsprocessen og dermed den part, der må ændre praksis for at mindske migration (Hermele, 1997: 134-145).. I analysen ses, at der ingen steder i rådsdokumenterne ikke stilles spørgsmål ved retten til at føre en stram migrationspolitik.

Så snart en *root-cause*-tilgang er accepteret og anvendes på en politik, opstår der forskellige spørgsmål: for det første vedr. oprindelse af migrationen. For hvilke årsager skal betegnes som årsager til migration? De 'rigtige' *root-causes* findes, ifølge rådsdokumenterne, altid i udviklingslandene. Paradoksalt nok kan det nogle gange være svært at se, at EU-medlemslandene og EU-institutionerne forsøger at finde løsningen på grundårsagerne. Der kan, som Hermele påpeger, stilles spørgsmål ved viljen til at stoppe opfordring til migration af højtuddannede borgere fra udviklingslande. Det vil kunne forklare, hvorfor *root-cause*-tilgangen virker, som om den bliver en del af en sikkerhedsdiskurs, forstået på den måde, at

der i rådsdokumenterne argumenteres for, at EU-landene skal beskyttes mod de udefrakommende migranter. Hermele mener, at i takt med at det accepteres, at migration fra udviklingslande til EU vil fortsætte, så kan migration redefineres som et sikkerhedsproblem. Som nævnt ovenfor kan sikkerheden i EU's medlemslande anses som truet. Kun i et sådant sikkerhedsperspektiv giver det mening at argumentere for sikre områder for flygtninge – og henviser til 'sikre' områder i hjemlandene (Hermele, 1997: 154-155).

Root-cause-tilgangen får således, som den anvendes af EU, den uheldige konsekvens, at EU ser løsningen på migrationsproblemerne i udviklingslandene. Ved at anvende root-cause-tilgangen lægges ansvaret for migration på udviklingslandene og EU-landenes eget ansvar anerkendes ikke. Der ses således kun et sted i analysen at EU-institutionerne og EU-landene vedkender sig de pull-faktorer, der kan være i EU, hvor der henvises til Europas dragende *frihed* på migranter. Rådsdokumenterne afspejler en 'stolthed' fra EU-institutionernes side, fordi det er muligt at tilvejebringe et område med *frihed, sikkerhed og retfærdighed*. Men samtidig ses der ikke en anerkendelse af dens betydning, når grundårsagerne til migration skal findes. Det skal, ifølge rådsdokumenterne, helst kun være de migranter, der er af gavn for EU's økonomiske fremgang, der inkluderes, som en del af EU's medborgerskab. Resten skal ekskluderes.

Således kan det overvejes, hvad der kan gøres for at afhjælpe pull-faktorerne i EU. Det er sandsynligvis vigtigt, at EU-institutionerne åbent anerkender den indflydelse, som pull-faktorerne har på migration. Dette kunne muligvis medføre, at EU-institutionerne er tvunget til at tage ansvar i forhold til udviklingslandenes udvikling. EU-institutionerne og EU-landene kan ligeledes selv være katalysator for at afhjælpe migration ved at skabe bedre vilkår i udviklingslandene i kraft af bedre handelsbetingelser.

Migration og udvikling

Remitter kan ses som et vigtigt link mellem migrations- og udviklingspolitikken ifølge Levitt og Nyberg-Sørensen (2004). Der blev på det Europæiske Rådsmøde i december 2005 (11978/05: 3; 14769/05: 4) truffet afgørelser om at bidrage til at forbedre og nedsætte omkostningerne for overførsler af remitter fra migranter bosatte i EU til udviklingslande. Således kan migranter sende remitter tilbage til oprindelseslandet, hvorved det pågældende land udvikling støttes. Remitterne kan gøre udviklingslandene mere uafhængige af direkte

udviklingsbistand, hvilket isoleret set er godt (Olsen, 2005; Higazi, 2005: vii+11+26). Men i rådsdokumenterne ses ingen diskussion om de forskellige resultater af remitter. Som teoriafsnittet viste kan remitter skabe en afhængighedsøkonomi i oprindelseslandet og resultere i manglende muligheder for den migrerede for at fungere som værtslandets medborger, hvis de fleste penge hjemsendes. Det kan således undre, at remitter får en central placering i sammenkædningen, uden at de negative resultater, som beskrevet af Levitt og Nyberg-Sørensen (2004) inkluderes²¹. Årsagen til den manglende kritik skal nok findes flere steder. Men et argument kan være, at EU-institutionerne ser muligheder i at kunne udnytte en allerede eksisterende pengestrøm til udviklingslandene, som ikke omfatter udviklingsbistand til udviklingslandene, for at opnå udvikling. Remitter er, hvis der ses bort fra nedsættelse af gebyrer for overførsel (som ikke skal betales af EU-landene), en omkostningsfri måde at skabe grobund for øget udvikling. Selv om remitter således kan anvendes til et godt formål, kan remitterne også være et middel til at mindske migration, idet remitter afholder potentielle migranter fra at migrere. Hermed understøttes Higazis (2005: 28) argument om, at EU-institutionerne ikke nødvendigvis (kun) ønsker fremgang for udviklingslandene i deres sammenkædning af migration og udvikling med hensyn til tilbagetagelsesaftaler, men at sammenkædningen tjener EU's interesser, således at antallet af indrejsende migranter mindskes.

Remitter og hjerneflugt giver et blandet billede af EU's formål med sammenkædningen af migration og udvikling. Remitter bliver anset som penge med udviklingspotentialer for udviklingslandene. I forbindelse med hjerneflugt er der forståelse for EU's rolle som magnet for uddannet arbejdskraft. Rådsdokumenterne viser således ikke uvidenhed over for den tiltrækkende effekt, som EU-landene har. Desværre viser statistikken, at hjerneflugt fra udviklingslandene er en realitet, og at eksempelvis læger er en mangelvare i Afrika, hvilket hjerneflugten til EU også bidrager til.

Ensliggørelsen af migranter, som omtales i første afsnit af diskussionen, ses også i analysen af *tredjelande*. Forskellene mellem de forskellige afsenderlande af migranter udviskes, og det synes i rådsdokumenterne ikke at være nødvendigt at tage hensyn til forskelle mellem

²¹ Og siden EU's viden må formodes at baseres på officiel forskning, må det formodes, at EU's beslutninger tages på samme (eller et bredere) teoretiske grundlag end det, specialet anvender (der henvises i rådsdokumenterne til bl.a. IOM).

landene, hvilket ses, idet begrebet bruges i forskellige sammenhænge. Det defineres aldrig helt hvilke lande, der er tredjelande, men opfattelsen bliver, at det er alle de lande uden for EU, der er afsendere af migranter.

Når konstruktionen af begrebet ikke er konsekvent, giver det grobund for forvirring omkring forståelse af rådsdokumenterne. Således opfattes tredjelande nemt som 'alle de andre lande' uden for EU, og variationen mellem landene tilsidesættes. Og dette får selvfølgelig betydning for de migranter, der skulle komme udefra, hvis ikke de har de ønskede kvalifikationer i forhold til EU's arbejdsmarked.

I problemfeltet refereredes til Higazis (2005) argumenter om, at EU's migrationshåndtering forsøger at opfordre til immigration fra ressourcestærke veluddannede personer, som skal udfylde de stillinger i eksempelvis sundhedssektoren, hvor Europa har mangel på personale (Higazi, 2005: 2). Som det ses i analysen, er *hjerneflugt* den eneste kategori, hvor der i rådsdokumenterne ses anerkendelse af ansvar. Hjerneflugtsproblemet anerkendes; selv dét, at nogle immigrationspolitikker har bidraget til udrejse af uddannet arbejdskraft fra udviklingslandene til EU-lande.

En forsigtig overvejelse (som der muligvis ikke er hold i) omkring det massive fokus på dette område, kunne være, at der er så stort fokus på hjernevandring, fordi der har været stor debat blandt migrationsanalytikere og i andre institutioner (eks. FN og IOM) om udviklingslandes problemer med hjerneflugt. Det ville være iøjnefaldende, hvis ikke EU-institutionerne valgte at fokusere på det, og medtage det i diskussionen omkring moralske overvejelser, når EU's mangel på arbejdskraft diskuteres. Muligvis er denne argumentation helt skudt forbi, og muligvis har EU-institutionerne ingen selviske hensigter på dette punkt, men, som Higazi (2005) skriver, er det problematiske, at migration af uddannet arbejdskraft fortsætter ind i EU.

Migration og sikkerhed

Som nævnt i analyseafsnittet om ulovlig migration, påpegede rådskonklusionerne vigtigheden af informationskampagner, som skal fremhæve de risici, der er forbundet med ulovlig migration. Dette må betegnes som en pudsigt opfattelse EU af, at migranter ikke selv er klar over de risici, de udsætter sig selv for ved at migrere ulovligt. Eksempelvis har migranterne (ligesom befolkningen i EU) højst sandsynligt hørt om de mange både, der kæntrer i forsøget på at sejle fra Afrika til EU. Men migranterne tager stadig chancen. Fra migranternes

synspunkt kan valget om at migrere ulovligt være en mulighed for at ændre ved de livsbetingelser, de har i Afrika og skabe sig et bedre liv i Europa, samtidig med at de sender penge hjem, og således også hjælpe i oprindelseslandet. Desværre viser idéen, som migranterne har om 'det forjættede' Europa, sig som en konstruktion der grænser til en myte, og ofte er det vanskeligt at få dagligdagen til at leve op til drømmene. Men efter at dømme efter antallet af migranter, bliver dette ikke udslagsgivende for de ulovlige migranternes valg om at migrere. De fortsætter deres rejse mod Europa, hvorfor rådskonklusionen der omhandler dette punkt, kommer til at fremstå lidt malplaceret.

Udviklingslandene og EU

Analysen slog fast, at der er en ulighed imellem EU og udviklingslandene. Der er næppe noget forhold, der er helt ligebyrdigt. Der vil for det meste være forskel i magtfordelingen mellem to parter. Men analyseafsnittet om partnerskabsaftaler afspejler en forholdsmæssig stor forskel i magtforholdet mellem EU og udviklingslandene og betegner et forhold, der på overfladen virker, som om det er et ligebyrdigt forhold, men viser sig, ved nærmere eftersyn, ikke at være det.

Når rådsdokumenterne omtaler *partnerskaber*, kan udtrykket fortolkes, som om der menes 'partnerskab, hvor EU-institutionerne bestemmer reglerne'. Ordet står ofte i en sammenhæng, hvor det kan opfattes som om, at det trods alt stadig er EU, der beslutter, hvordan planen skal udføres.

Analysen viste, at ordet anvendes på en måde, hvor der appelleres til overtalelse om samarbejde, hvad enten den er frivillig eller tvungen. Dette er også tilfældet med udtrykket *ven i ring af venner*. Og det kan overvejes, hvorledes ordet *ven* defineres. Hvis udtrykket er i samme kategori, som partner, så er også 'venskabet' på EU-institutioners præmisser.

Analysen drager ligeledes tvivl om, hvorvidt udviklingslandene ønsker institutionelle forbedringer på de punkter, der påpeges i rådskonklusionerne. Det kan overvejes, hvilke incitamentter udviklingslandene skulle have i at forbedre *opbygning af grænsekontrolkapacitet, øgning af dokumentsikkerheden og håndtering af hjemsendelsesproblemer* (14292/1/04: 20). Disse ændringer bliver nødvendige for udviklingslandet i det øjeblik, der bliver en grund til at løse et, i rådsdokumenterne, italesat

problem. Dette sker, når EU-institutionerne bruger forskellige pressionsmidler over for udviklingslandet, og truer udviklingslandene med fratagelse af udviklingsbistand. Hermed fremtræder uligheden i magtbalancen mellem EU og udviklingslandene.

Et eksempel på en magtdemonstration er, som vist i analysen, at der i rådskonklusionerne er fokus på at forhandle tilbagetagelsesaftaler med oprindelseslandene. Drivkraften bag sådanne politiske initiativer har ifølge Graae Gammeltoft-Hansen (2006) været et forsøg på at opfordre afsenderlande af EU-immigranter til at indvilge i migrationskontrol og kontrol af EU's ydre grænser, som udmønter sig i restriktive tilbagetagelsesaftaler og et EU, som presser afsenderlandene på deres udviklingsbistand, hvis ikke landene tilbagetager det antal personer, som EU foreskriver (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006). Analyseafsnittet om tilbagetagelsesaftaler har understreget denne pointe.

Når der i rådsdokumenterne anvendes et udtryk som *ægte vilje*, må det, som nævnt, overvejes, hvorledes EU-institutionerne har tænkt sig at måle graden af vilje. Ikke blot er dette besværligt. Udtrykket kommer også til at betegne uligheden imellem EU og udviklingslandene i kraft af, at der er en belønning, hvis den ægte vilje udvises i form af støtte til kapacitetsopbygning når flygtninge modtages. Og belønninger gives som bekendt fra forælder til barn eller fra leder til undersåt. Tankerne kan ledes hen på tidligere tiders kolonialistiske opfattelse af tidligere kolonier, som i dag ofte er udviklingslande, hvor beboerne 'the savages' i kolonierne skulle lære af de mere civiliserede koloniherrer²².

Et sidste eksempel fra analysen er, at der i Haag-programmet skrives, at *personer hjemsendes på en human måde med fuld respekt for deres menneskerettigheder og værdighed* (14292/1/04: 22) i afsnittet om tilbagetagelsesaftaler. Det kan være svært at argumentere for, at det er muligt at sende migranter ufrivilligt tilbage med værdigheden i behold. I specialets optik kan dette opfattes som en *tom* formulering, idet EU-institutionerne ønsker at sætte en eksklusionsmekanisme i gang på en *værdig* og *human måde*. Men migranterne objektificeres fuldstændigt, og EU-institutionernes hegemoniske position fremtræder. Der er i rådsdokumenterne henvisninger til, at tilbagetagelsesaftalerne kan ses som et gode, der

²² Udtrykket 'savages' er hentet fra *White Man's Burden* af briterne Rudyard Kipling (1899), der på versfødder beskrev det ulige forhold mellem koloni og kolonimagt i, hvad der i dag kan betegnes, et kolonialistisk utilsøret racistisk digt (men som af samtiden ikke blev opfattet sådan).

kommer EU til gavn. Men det er kun sjældent artikulert og overskygges af, at tilbagetagelsesaftalerne bruges til at true udviklingslandene på deres udviklingsbistand. Det er EU, der har det hegemoniske overtag. Den hegemoniske praksis kommer til udtryk, idet det retfærdiggøres, at det er i orden for EU-institutionerne at tage magten og tilbageholde penge hvis ikke tilbagetagelsesaftalerne overholdes.

10. Konklusion

Specialet har nu givet et billede af hvorledes sammenkædning af migrations- og udviklingspolitikken i EU kan ses i sammenhæng med sikkerhed. Neden for opsummeres svaret på specialet problemstilling, som var:

Hvorledes skal sammenkædningen af migration, udvikling og sikkerhed ses i sammenhæng i EU, og hvorvidt ses der en sikkerhedsliggørelse af migranter, der ønsker at komme til EU?

Sikkerhedsliggørelse

Rådsdokumenterne viser at EU-institutionerne og EU-landene ser sig nødsaget til at gøre *noget* for at afhjælpe usikkerhed i befolkningen, idet de giver indtryk af, at der er en potentiel trussel imod EU, som kan afhjælpes i skabelsen af et område med *frihed, sikkerhed og retfærdighed* i sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikken. Den fornyede opmærksomhed omkring terrorisme efter 11. september 2001, bomberne i Madrid 2004 og i London i 2005 har været medvirkende til denne *usikkerhed*.

Altså finder der en sikkerhedsliggørelse sted.

Migranterne omtales i rådsdokumenterne i forbindelse med terrorisme som en trussel, og gennemgående har specialet afdækket en mistænkeliggørelse af migranterne. Det er en mistænkeliggørelse, der fremstår som et dække for at ekskludere unyttige migranter fra EU. Om sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med migranter fungerer som en undskyldning eller et dække for at stramme migrationspolitikken er svært at sige, men det er sandsynligt.

Hvad, der kan fastslås, er, at der i rådsdokumenterne fremtræder et ønske om at regulere migration til EU, hvorved uønskede migranter ekskluderes af EU og udviklingsbistanden effektiviseres, hvilket var hvad Graae-Gammeltoft-Hansen (2006) og Morice (2004) argumenterede for. Rådsdokumenterne viser adskillige eksempler på sikkerhedsliggørelse idet de mange nodalpunkter i rådsdokumenterne, som nævnt i operationalisering af analysen, kan siges at have næsten samme funktion som sikkerhedsliggørelse, har. Skabelse og anvendelse i rådsdokumenterne af de mange nodalpunkter er således det klareste tegn på

sikkerhedsliggørelse idet analysen viser, at der ikke stilles spørgsmål ved at migration skal begrænses. Det tages for givet.

Rådsdokumenterne tegner et billede af, at målet er at lukke grænserne, når migrationspolitikken sammenkædes med udviklingspolitikken. Sammenkædningen af migration og udvikling udføres med en sikkerhedsdiskurs, dvs., med argumenter om forøget sikkerhed for EU's borgere i skabelsen af et område for *frihed, sikkerhed og retfærdighed* inden for EU's grænser. Men ikke blot inden for EU's grænser er der løfter om forbedrede vilkår. I rådsdokumenterne argumenteres der for at det er bedst for udviklingslandene, hvis flest bliver i oprindelseslandet. Ophold i nærområde bør ikke ske ved at overtræde Genevekonventionen, og analyseafsnittet om tilbagetagelse, viser, som Suhrke (2003) argumenterede for, at det kan betvivles om konventionen overholdes.

Analyseprocessen har også afdækket andre problematikker end blot sikkerhedsliggørelse.

EU's hegemoni

Afsnittet om hegemoni i forbindelse med operationaliseringsafsnittet påpegede, at den der har det hegemoniske overtag sætter retningslinierne for sikkerheden. Dvs., at EU-institutionerne kan beslutte, hvor grænserne for sikkerhed trækkes. EU-institutionerne udstikker retningslinier for samarbejdet mellem udviklingslande og EU, og udviklingslandenes bistand. Ligeledes viser rådsdokumenterne at roden til migrationsårsagerne, ifølge EU-institutionerne, skal findes i udviklingslandene.

Uligheden ses i analysen artikuleret i de gentagne beviser på magtbeføjelserne, som EU tager. Det er hensynet til EU's interesser om kontrolleret migration og ikke udviklingslandenes udviklingsmål, der skal tages hensyn til i partnerskaberne. I magtforholdet mellem EU og udviklingslandene har EU-institutionerne, i kraft af EU's økonomiske formåen i forbindelse med udviklingsbistand (og på handelsområdet) det hegemoniske overtag.

I rådsdokumenterne ses der et, næsten krampagtigt, forsøg på at understrege, at partnerskabet er et to-vejs forhold, til trods for at det i analysen af rådsdokumentet ses at det ikke er tilfældet. Der behøver således i rådsdokumenterne ikke være en beskrivelse af magtforholdet mellem EU og udviklingslandet, for man har, som læser, allerede dannet sig et permanent billede af, at 'partnerskab' i EU-institutionernes optik er et forhold, hvor EU bestemmer.

Dette kan få betydning, for de der læser rådsdokumenterne sporadisk, og ikke læser cirka 30-40 dokumenter i træk (som det har været tilfældet med dette speciale), hvor ordet *partnerskab* kan opfattes som et ligeværdigt forhold.

Partnerskaber kommer til at fremstå tvetydigt til trods for, at idéen om et partnerskab er godt, men der er fra EU-institutionernes og EU-landenes side en del klausuler for udviklingslandene angående samarbejdet.

Analysen viser, hvorledes EU's hegemoniske position kommer til udtryk, og hvor migrationspolitikken er i fokus i sammenkædningen af de to politikker. Fokus er overvejende på migration og mindre på udvikling i udviklingslandene.

Set i et sikkerhedsperspektiv i forbindelse med, at det er muslimer, der stod bag bomberne i 2001, 2004 og 2005 kan et kontroversielt argument være, at det ulige magtforhold mellem EU og andre vestlige lande, og den arabiske verden og muslimer i Vesten, får indvirkning på sikkerheden i den vestlige verden pga. øget terrorrisiko. Og at dette afstedkommes fordi den vestlige verdens hegemoniske overtag skaber antipati, blandt muslimer, mod vestlige lande. Dette kan dog ikke retfærdiggøre bomberne, snarere være en del af forklaringen.

Humanistisk vs. økonomisk-liberalistisk tankegang

EU-institutionerne forsøger at forene en humanistisk tankegang om solidaritet, som udviklingsbistand bygger på, med en økonomisk-liberalistisk tankegang som i EU-sammenhæng skal ses i forbindelse med migration (Castles & Miller, 2003; Castles, 2000). Dette får betydning for, hvor fokus lægges i sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikkerne. I rådsdokumenterne ses det, at EU anvender en teoretisk tilgang, hvor der ses på grundårsagerne til migration og fokuseres på push-faktorer, og hvor udvikling ses som et mål til at afhjælpe migration.

Det er stop for migration, der er målet – og udvikling, der er midlet.

Når migration og udvikling sammenkædes, burde vigtigheden af de to være lige. Men det er ikke tilfældet. Det er udvikling i udviklingslandene der skal afhjælpe migrationen. Problematikken og resultatet ville uvægerligt have været anderledes, hvis rådsdokumenterne havde fokus på at udvikling skulle være målet og migration således skulle have været midlet. Og netop uoverensstemmelsen mellem de to, hvor den økonomisk-liberale tankegang kommer i fokus, må kunne forklare meget af migrationsanalytikerne kritik af EU's migrations- og

udviklingspolitik. En andet aspekt af denne diskussion er, at de migrationspolitiske tiltag, som af og til kan virke inhumane, muligvis bliver nemmere at acceptere af EU's befolkning, når tiltagene sammenkædes med den mere humanistiske udviklingspolitik.

Som problemfeltet viste har Graae Gammeltoft-Hansen (2006) og Higazis (2005) kritiseret, at når EU-institutionerne sammenkobler migrationspolitik med udviklingsbistand og sikkerhedspolitik, så gives politikerne et "globalt set instrumenter" til at kontrollere migrationsstrømme imod Europa. (Graae Gammeltoft-Hansen, 2006; Higazi, 2005).

Ud fra analysen er det svært at sige, at det er politikernes tanke bag. Men migrationsanalytikernes kritik underbygges når rådsdokumenterne læses. Hvis problematikken kun drejede sig om migrationspolitikken, så ville det måske være naturligt, at EU-institutionerne og EU-landene forsøger at beskytte egne interesser. Men her ses yderligere en uoverensstemmelse mellem den humanistiske tankegang og den økonomisk-liberale tankegang.

Sammenkædningen af migration og udvikling

Grundtanken med sammenkædning af migration og udvikling er god, men som EU-institutionerne har valgt at 'udnytte' sammenkædningen i kraft af den migrations- og udviklingsdiskurs, der er skabt, hvor trusler på udviklingsbistanden er blevet en naturlig del af diskursen, så kan sammenkædningen misbruges. Således artikuleres også EU's tvetydighed omkring resultaterne af migration i forhold til udvikling, i rådsdokument fra 2002: "*Der findes scenarier, hvor alle er vindere, hvor både hjem- og modtagerland samt migranten selv høster fordel af migrationen... Men disse scenarier er stadig isolerede tilfælde* (15284/02: 16).

Essensen i dette citat er vigtig, idet den afspejler sammenkædningens dilemmaer for EU-institutionerne, og et synspunkt om at migration kan være negativ.

Men i 2005 står det modsatte i et andet rådsdokument, hvor der står "*at forbindelsen mellem migration og udvikling er kompleks, men at migration, når den håndteres effektivt, kan være yderst positiv for både værtslandet og hjemlandet.*" (14967/05)

Det er en mulighed at EU-institutionerne har ændret holdning til migration, men det er ikke sandsynligt, når analysens resultater tages med i overvejelserne. Men de to citater afspejler uoverensstemmelse i rådsdokumenterne og dermed i EU-institutionerne om migration er positiv eller negativ. EU's migrationshåndtering kommer, for at anvende Higazis udtryk, til at

fremstå tvetydigt. Tvetydigheden understreges af, som Higazi (2005) skriver, at EU-institutionernes migrationshåndtering skal mindske illegal immigration, antallet af asylansøgere og flygtninge, og samtidig opfordre immigration fra ressourcestærke veluddannede personer, som skal udfylde de stillinger i eksempelvis sundhedssektoren, hvor Europa har mangel på personale (Higazi, 2005: 2) Alt dette passer på analyseresultaterne.

Sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikken kommer til at fremstå negativt, fordi EU-institutionerne tilsyneladende overtrumfer udviklingslandene i magtbeføjelserne, pga. ønsket om at holde migranter ude af EU. På dette punkt har migrationsanalytikerne ret i deres kritik af EU. EU-institutionerne misbruger sammenkædningen af migration og udvikling til eget formål. Dette er en skam, for i samarbejdet mellem migration og udvikling ville man, hvis man kunne skabe muligheder, hvor det bedste fra migrations- og udviklingspolitikken, blev anvendt til at afstedkomme udvikling i oprindelseslandene.

Som det ses i specialet, så er der mange faldgruber i sammenkædningen, bl.a. fokus på hjemsendelse og trusler på udviklingsbistanden, og det er derfor usandsynligt at den humanistiske indstilling, som udviklingsbistand bygger på, kan stå mål med sammenkædningen. Der vil unægtelig være en sandhed i, at man når udvikling sammenkædet med migration så forsvinder fokus på arbejdet med fattigdomsorienteret bistand.

Men det må, trods analysens resultater, være muligt at finde noget positivt i migration og dens sammenkædning med udvikling. Udvikling er mere end blot fattigdomsbekæmpelse. Sagt på en anden måde: fattigdomsbekæmpelse udelader ikke muligheden for at inkorporere en positiv 'udnyttelse' af migration og dens konsekvenser i sammenkædningen. Men det skal blot foregå på udviklingslandenes præmisser i lige så høj grad, som på EU's præmisser, og det er ikke tilfældet, som politikkerne ser ud nu.

11. Perspektivering

Handel

EU-institutionerne og EU-landene anerkender de forbedrede muligheder, som toldsækning og et åbent marked ville få for udviklingslandenes økonomi. Men dette afspejler sig ikke i rådsdokumenterne, der omhandler migration og udvikling. Handelsbarriererne kan være et tegn på, at EU, og andre vestlige lande, ikke er villige til at forbedre mulighederne for udviklingslandene til at ændre grundårsagerne til migration.

Det nylige sammenbrud i Verdenshandelsorganisationen (WTO) (juli 2006) i de såkaldte Doha-forhandlinger forhindrede WTO medlemmerne udviklingslandene for - inden for den nærmeste årrække - at kunne se frem til gunstigere handelsbetingelser i form af en global frihandelsaftale. Forhandlingerne bliver, efter alt at dømme, ikke genoptaget før om nogle år. WTO omfatter 150 lande, og forhandlingerne har fundet sted mellem EU, USA, Brasilien, Indien, Australien og Japan, hvor Indien og til dels Brasilien repræsenterede udviklingslandene. Der er forskellige bud på, hvor meget en gennemførelse af frihandelsaftalen villet have betydet i dollars pr. år for udviklingslandene, men ifølge Verdensbanken ville en fuld liberalisering af verdenshandlen indkomstmæssigt have oversteget den globale udviklingsbistand. Generelt ses en handelsdollar som værende mere værd end en bistandsdollar idet den er en del af en proces, der forbedrer et lands økonomiske ydeevne og udvikling og ikke en gave, som bistand kan ses som (Information, 27. juli 2006: 1+22; Jyllands-Posten, 25. juli 2006: 1+6).

Ældning af Europas befolkning – et demografisk problem

En vigtig pointe i diskussionen af medborgerskab (og migrations og udviklingsdiskussionen og diskursen) er, at der ikke finder en diskussion sted om ældning af EU's befolkning. Hvilket Hans Kornø Rasmussen fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) i marts beskrev (Kornø Rasmussen, 2006: 26).

I rådsdokumenterne nævnes sjældent nødvendigheden af at tage stilling til, at EU i de næste år bliver nødt til at tage flere mennesker ind fra andre lande, hvis velfærdssamfundene i EU skal

opretholdes. Der er dog et par henvisninger til det fra rådsdokumenterne i 2002 og 2004 (15284/02: 7; 10504/04: 16).

”The Communication on immigration, integration and employment concluded that while using immigration to fully compensate for the impact of demographic ageing on the labour market is not a realistic option, increased immigration flows are not only likely but necessary” (10504/04: 16).

”migration ikke alene skal ses som et problem men også som et i hovedsagen positivt fænomen, som altid har forekommet, og som byder på både muligheder og udfordringer. Det er en kendsgerning, at de industrialiserede lande, inklusive Den Europæiske Union, drager stor fordel af indvandringen og vil have behov for denne i tiden fremover, både i sektorer for højtuddannede og lavtuddannede (15284/02: 7) .

Det demografiske problem anerkendes, men ikke nær nok i den udstrækning, som det af flere er blevet anset som værende nødvendigt at være opmærksom på. Men det virker som om, at når det tjener til EU-landenes formål at tage folk ind, så kan man godt tale for, at de kommer ind. Dilemmaet er det, Hermele beskriver i sin gennemgang af root-causes.

Hvordan anvendes ressourcerne anderledes

Denne diskussion om udvikling og migration har i høj grad i sig indbygget en europæisk tankegang om at alle (afrikanere) vil til Europa pga. EU-landenes velstand. Holdningen er udtryk for egoisme, ikke mindst når man tænker på, hvor mange migranter, flygtninge og internt fordrevne personer, der findes rundt om i verden. Når antallet af migranter, der hvert år kommer til Europa, er så relativt lavt, skulle man så måske træde et skridt tilbage og se på tingene i et større perspektiv. Europa er ikke verdens navle, selv om man kan få det indtryk, når man ser på den frygt, der er for, at 'de' skal komme 'ind' til 'os'. Migration har altid eksisteret, og det er vel utopi at tro, at migration stoppes ved at opstille grænser. Spørgsmålet bliver så, om man kan bruge EU-landenes ressourcer bedre? Måske man skulle sørge for, at pengene i højere grad blev brugt til at gøre tilrejsende migranter arbejdsdygtige og bruge deres arbejdskraft sådan, at de kan afhjælpe Europa med den spåede mangel på arbejdskraft. At hjemsendte remitter udgør et langt større beløb end den offentlige tildelte bistand, burde sige noget om i hvor høj grad, migration kan være en mulig vej til øget udvikling i udviklingslandene. Men desværre rangerer følelsen af at være sig selv nærmest nok højere, end trangen til at hjælpe sin næste, hvilket er paradoksalt i et EU, hvor man ved udformningen af (den nu praktisk talt 'døde') EU-traktat heftigt diskuterede, om Gud skulle nævnes i

traktaten, hvormed man skulle forvente et vist aspekt af at 'hjælpe sin næste', som er en del af den kristne filosofi.

Fattigdomsbegrebet

EU-institutionerne forsøger at have en samlet tilgang til kriterierne for tildeling af udviklingsbistand fra de forskellige medlemslande. Dette kan dog være problematisk, da ikke al bistand doneres multilateralt, men bilateralt. Medlemsstaterne er enige om at følge Millennium Development Goals, dvs., 2015-målene, som er en samling af mål, man med bl.a. UN i 2000 blev enige om skulle være nået i år 2015, hvor fattigdomsbekæmpelse (og udryddelse af sult) i udviklingslande er det første mål. Det kan blive et problem, hvis udviklingsbegrebet i en migrationssammenhæng ikke længere har fattigdom som første prioritet, fordi EU-institutionerne ønsker at bruge udviklingspolitik som et middel, hvormed migration kan kontrolleres.

Uanset om EU-institutionernes sammenkædning af migration og udvikling betegnes som en nedprioritering af fattigdomsbegrebet, eller om det skal betegnes som en berigelse for udviklingsfeltet, så kendetegner italesættelsen en ændring i måden, hvorpå udvikling tænkes og det er værd at undersøge, hvorvidt det rent faktisk er tilfældet.

Det etiske aspekt af nærområdestrategien og tilbagetagelsesaftalerne

Megen kritik har været af nærområdestrategierne og opsamlingslejre, som har været at finde i Sydeuropa. Det er interessant at diskutere, om det er forkert, at vælge at hjælpe folk i nærområderne. Man skulle måske vende problemstillingen om og i stedet spørge, om det i en flygtningesituation ikke er bedre at folk beskyttes i nærheden af, hvor de kommer fra.

Forslaget med hjælp i nærområdet kan være en god idé, men problemet kan være, at nogle EU-lande udnytter situationen og ikke hjælper mennesker i nød, fordi EU-landene har mulighed for at sende folk tilbage til nærområdet. Det kan være tid til nytænkning blandt kritikere af EU-asyll- og migrationspolitik. For hvad enten man vil acceptere EU's politik eller ej, så er den en realitet. En idé ville være at komme med forslag til, hvad man kan gøre inden for de rammer, EU udstikker i stedet for blot at kritisere.

Fri indvandring

De anvendte migrationsanalytikerne i specialet ignorerer stillingtagen til fri indvandring. Kun få migrationsanalytikere nævner det kort. EU hjælper, når de modtager migranter, andre lande og mennesker som har brug for arbejdet i EU. For EU løses et flaskehals problem i forhold til den demografiske fordeling aldersmæssigt i EU. Men EU kan antageligvis ikke tage imod alle, der ønsker at komme ind EU. For hvad ville der ske, hvis EU åbnede op for grænserne? I værste fald må det formodes, at der ville herske anarki, med masseindvandring og deraf følgende fald i levestandarden hos EU borgerne, fordi de nyankomne ville tage jobs fra EU borgere og få rettigheder til velfærdsydelse. Dette er selvfølgelig blot spekulationer. Men at migrationsanalytikerne ikke diskuterer alternativer, når de kritiserer EU's migrationspolitik, er iøjnefaldende. Hvis ikke fri indvandring er målet, hvad skal så være målet? Er det 300 migranter om året, 3000, eller 30.000?

12. Kritisk refleksion over strategi

Som altid, når et socialkonstruktivistisk udgangspunkt tages i forbindelse med en opgave og det forsøges at lave en diskursanalyse, er der to problemer. Det første er, at ved at udvælge kategorier til analyse, så afskæres muligheden for at få klarlagt hele diskursen, idet valget af bestemte områder betyder fravalget af andre områder, og det er også, hvad der er tilfældet i dette speciale. Hvis en diskurs betegner al viden inden for et område og noget ekskluderes, ville det være forkert at argumentere for, at hele diskursen redegøres for her. Nærmere er det, som skrevet står, et 'repræsentativt billede' Resultatet er min fortolkning af politikkerne ud fra de analyseredskaber, der virkede som de mest relevante for at finde et svar på problemstillingen.

Resultatet kunne være blevet uddybet med interviews af medarbejdere i EU-institutionerne som arbejdede med sammenkædningen. Medarbejdere fra EU-Kommissionens *Generaldirektorat for Udvikling* eller *Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed* (som normalt håndterer migrationsanliggender) kunne i denne forbindelse have været nyttige. Interviews med medarbejdere i disse generaldirektorater kunne have kastet lys over tilblivelsen af sammenkædningen af migrations- og udviklingspolitikken. Dette blev dog fravalgt, da interviews ville være at gå væk fra skriftlig diskursanalyse.

En anden mulighed for at give et bredere billede af EU's migrations- og udviklingspolitik var at undersøge resultaterne af politikkerne. Dvs., mere statistisk materiale kunne have været nyttigt for at se på resultaterne af sammenkædningen. Dette ville dog kræve indsamling af empiri fra hvert EU-land, idet migrationspolitik, som det er nævnt i specialet, er et nationalt anliggende. Herefter ville det statistiske materiale skulle underlægges grundig analyse. Dette ville være tidskrævende, men uden tvivl relevant for et andet speciale.

13. Litteraturliste:

www.bbc.co.uk

Buzan, Barry, Wæver, Ole & de Wilde, Jaap, *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc., London, 1998.

Castles, Stephen, *Ethnicity and Globalization*, London, Sage, 2000

Castles, S. & Miller, M. J., *The age of migration*, New York: Palgrave Macmillan, 2003

Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), www.diis.dk/sw20925.asp: april 2006

www.diskurs.dk

Duffield, Mark, *Global Governance and the New Wars. The merging of development and security*, London and New York: Zed Press, 2001.

Escobar, Arturo, *The Invention of Development* i *Current History*, november 1999, vol. 98.

EU Repræsentations hjemmeside
<http://www.eurepraesentationen.um.dk/da/menu/OmOs/OmOs.htm>
(<http://www.eurepraesentationen.um.dk/.../EU/BeslutningsprocedureIDanmarkogEU/Beslutningsprocedure.htm>)

EU-Kommissionens hjemmeside (http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_en.htm)

Fairclough, Norman, *Analysing discourse – textual analysis for social research*, Routledge, London, 2003.

www.folketinget.dk, Det danske folketing, Integrationskontoret, *Notat om de indkomne hørings svar vedrørende forslag til lov om indfødsretsprøve* Journal nr. 2006/5175-17, 5. april 2006.

www.fredsakademiet.dk/ordbog/sord/s44.htm, Fredsakademiets hjemmeside. Ordbog.

G8 Action Plan: Applying the Power of Entrepreneurship to the Eradication of Poverty, Sea Island Summit 2004, Gleneagles.

Graae Gammeltoft-Hansen, Thomas, *Outsourcing Migration Management – EU, Power, and the External Dimension of Asylum and Immigration Policy*, København: DIIS Working Paper no 2006/1, 2006

Gibney, Matthew, 'Interpreting Asylum' i *Tidsskriftet Politik*, årg. 7, nr. 3: september 2004, s. 46-68.

Hermele, Kenneth, *The Discourse on Migration and Development i International Migration, Immobility and Development – multidisciplinary perspectives* (Eds. Hammar, Brochmann, Tamas & Faist) 1997.

Higazi, A., *Integration migration & development policies: challenges for ACP-EU cooperation*. (ECDPM Discussion Paper 62). Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 2005.

Hollands regerings hjemmeside: www.regering.nl

www.infomedia.dk, internetportal med en samling af alle danske avisartikler.

Information, 27. juli 2006.

International Organisation for Migration, (IOM), www.iom.int

International Organization for Migration, (IOM) *World Migration 2003: Managing Migration - Challenges and Responses for People on the Move*
<http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/ServletSearchPublication?event=detail&id=2111>

Jyllands-Posten, 25. juli 2006, Erhverv & Økonomi-sektionen.

Jørgensen og Phillips, *Diskursanalyse som teori og metode*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag, 1999.

Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, *Det radikale demokrati-diskursteoriens politiske perspektiv*, København: Roskilde Universitetsforlag, 2002.

Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, *Hegemony and Socialist Strategy, Towards a Radical Democratic Politics* (2nd ed.; 1st ed. 1985), London, Verso, 2001.

Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, *The radical democratic imaginary*, London: Sage, 1998.

Levitt, Peggy & Nyberg-Sørensen, Ninna, *The transnational turn in migration studies i Global Migration perspectives, GCIM*, nr. 6: October 2004.

Lewis, Martin W., *Is there a Third World?* i *Current History*, november 1999, vol. 98

Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino, Taybor, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, England: Oxford University Press, 1998.

Morice, Alain, "Europa begraver asylretten" i *Le MONDE diplomatique*, marts 2004.

Noll, Gregor, 'Disaggregated Security' i *Tidsskriftet Politik*, årg. 7, nr. 3: september 2004, s. 44-55.

Noll, Gregor & Selm, Joanne van, *Rediscovering Resettlement i Insight*, Migration Policy Institute, december 2003, nr. 3.

Olsen, Gorm Rye, *Danmark og ulandsbistanden: Fra #1 til #2*, www.raeson.dk/olsen220103h.htm, 2003.

Olsen, Gorm Rye, *EU topmødet var andet og mere end budget - om EU topmødet den 15. og 16. december 2005* i *Politiken*, 21. december 2005.

Politik, (tidsskrift), *Flygtninge og grænsekontrol*, vol.3, årgang 7, september 2004.

Poulsen Jørgen J., *Fremmede i båden! – multikulturelle problemer og multikulturel kompetence*, Tidsskriftet Politik, 2004, nr. 3.

Kornø Rasmussen, Hans, *Mellem kontrol og afmagt: EU's asyl- og indvandrerpolitik*, København, DIIS bog, marts 2006.

Selm, Joanne van, *The EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime*, Aalborg Universitet, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID) Working Paper Series 35/2004, http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_35-2004_Joanne_van_Selm.pdf

Steen, Pia, forelæsning om migration efterår 2004, Roskilde Universitetscenter.

Stepputat, Finn, *Refugees, Security and Development, Current Experience and Strategies of Protection and Assistance in "The Region of Origin"*, september 2004, DIIS Working Paper 2004:11

Stepputat & Van Hear, *Den Ny Verden*, Dansk institut for internationale studier, nr. 1, 2003

Storbritanniens parlament
www.direct.gov.uk/Employment/Employees/DiscriminationAtWork/DiscriminationAtWorkArticles/fs/en?CONTENT_ID=10026667&chk=miqh1v

Suhrke, Astri, "Human security and the protection of refugees" i Newman, Edward (ed.) *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*, United Nations University press, 2003. s. 93-108, <http://site.ebrary.com/lib/rubruc/Doc?id=10035747&page=104>

Thomsen, Jens Peter Frølund, 'Diskursanalyse' i *Andersen & Kaspersens (Red.) Klassisk og Moderne Samfundsteori*, Hans Reitzels forlag, 2001, Viborg, s. 179-194.

Thomsen, Jens Peter Frølund, *Magt og indflydelse*, Magtudredningen, 2000, Århus

Thorburn, Joanne, 'Root Cause Approaches to Forced Migration: Part of a Comprehensive Strategy? A European Perspective' i *Journal of Refugee Studies Vol. 9, No. 2 1996*, s. 119-135

Torfig, Jacob, Research Paper no. 2/99 *Velfærdsstatens ideologisering*, Roskilde Universitet, 1999.

http://www.diskurs.dk/litteratur/pdf/artikler/Torfig,%20Jacob_Velfaerdsstatens%20ideologisering_Paper%202-99.pdf

Torfig, Jacob, 2001

www.diskurs.dk/skaermkursus/skaerm2.pdf#search=%22diskursanalyse%22

UNHCR - *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law*.

(UNHCR, 31. Januar 1994), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.html?tbl=RSDLEGAL&id=437b6db64>

www.worldbank.org, Verdensbankens hjemmeside.

Wæver, Ole, *Concepts of Security*, Ph.D. Afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 1995, s. 374-387.

Rådsdokumenter

Findes på EU-rådets hjemmeside:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BIID=76&LANG=9&cmsid=347

2005

15914/05, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bryssel, 15. – 16. december 2005. Inkl. Afrika-strategien.

15451/05. Note: *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*, 6. december 2005.

15204/05. Følgeskrivelse: *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Prioriteret indsats for at tackle udfordringerne ved migration: Første opfølgning af Hampton Court*, 1. december 2005.

14769/05. Note: *Udkast til Rådets konklusioner om migration og eksterne forbindelser*, 21. november 2005

12125/05. Forslag: *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals*, 10. oktober 2005. (ikke citeret, da dokumentet ikke er offentliggjort).

SEC(2005)1233. **Forslag: *Proposal for a Council decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration*. (ikke citeret, da dokumentet ikke er offentliggjort).

11989/05. Følgeskrivelse: *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om regionale beskyttelsesprogrammer*, 6. september 2005.

11978/05. Cover note: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Migration and Development: Some concrete orientations*, 6. september 2005.

11421/05. Følgeskrivelse: *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – Årsberetning 2005 om EU's udviklingspolitik og bistand til tredjelande i 2004*, 20. juli 2005;

2004

G8 topmøde 2004, *G8 action plan: Applying the power of entrepreneurship to the eradication of poverty*

14292/1/04 REV 1. Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bryssel, 4. – 5. november 2004 (*Haagprogrammet*).

11504/04. Følgeskrivelse: *Første årsrapport om indvandring og integration*, 26. juli 2004.

10249/04. Følgeskrivelse: *Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden*, 7. juni 2004.

L 80/1. Forordning: *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 491/2004 af 10. marts 2004 om et program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet (Aeneas)*, 18. marts 2004, Den Europæiske Unions Tidende.

2003

6731/03. Note: *Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries; Part II, Report on the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries*, 24. februar 2003.

8927/03. Rådskonklusion: *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande*, 5. maj 2003.

2002

15284/02. Følgeskrivelse: *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande*, 5. december 2002.

13463/02. Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Sevilla, 21. – 22. juni 2002.

1999

Formandskabets Konklusioner, Det Europæiske Råd i Tammerfors, 15. – 16. oktober 1999.

Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om den europæiske union, traktaterne om oprettelse af de europæiske fællesskaber og visse tilknyttede akter, *EF-Tidende nr. C 340 af 10. november 1997* – Artikel 73, *Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer*