



Avhandlingsnytt

2023:5



**Migration, kontroll och säkerhet i en
europeisk kontext**

Migration, kontroll och säkerhet i en europeisk kontext

Lisen Löwstedt och Suzanne Planchard
(redaktörer)

Avhandlingsnytt 2023:5



Delmi Avhandlingsnytt 2023:5
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se
Omslagsfoto: Coline Hasle, Unsplash
Stockholm 2023
ISBN: 978-91-89701-36-6

Förord

Trygghet och säkerhet fortsätter att tillsammans med migration och integration vara högt prioriterade ämnen på den politiska dagordningen såväl i Sverige som i övriga Europa. Vid EU:s yttre gränser har insatser för att motverka irreguljär migration intensifierats under de senaste decennierna. När vi summerar EU:s gräns- och migrationspolitik under 2010-talet fram till idag finner vi ett ständigt växande maskineri som söker nya vägar för att hantera irreguljär migration genom såväl teknologiska lösningar som externalisering av EU:s yttre gränser. Parallellt med dessa aktioner vid gränser har personer med migrationsbakgrund i allt högre utsträckning blivit måltavlor för brottsbekämpande åtgärder på nationell nivå, särskilt då bristande integration har kommit att associeras med organiserad brottslighet.

I det politiska landskapet öppnar mötet mellan trygghet, säkerhet, migration och integration upp för en rad frågor. Vems trygghet och säkerhet är det som prioriteras? Gäller det alla eller är det ett fåtal utvalda? När vi talar om migration och bristande integration som grogrunder för kriminalitet, vilka lösningar ser vi framför oss då? Avhandlingarna som ligger till grund för denna Delmi-rapport erbjuder olika perspektiv på hur sammankopplingen mellan migration, integration och säkerhetspolitik manifesteras i olika kontexter på såväl nationell- som EU-nivå.

Avhandlingarna, som publicerades mellan 2019 och 2022, är skrivna av **Teresa Quintel**, **Daniel Silberstein**, **Louise Bengtsson**, **Jennie Brandén** och **Leandro Schclarek Mulinari**. För Delmis räkning har **Lisen Löwstedt** och **Suzanne Planchard** redigerat denna antologi.

Avhandlingsnytt syftar till att belysa aktuella avhandlingar på integrations- och migrationsområdet på ett lättillgängligt sätt för att nå ut till en bred publik. Vår förhoppning är att denna antologi ska uppmuntra till diskussion och reflektion kring konsekvenserna av en alltmer säkerhetsfokuserad migrationshantering. Som brukligt i Delmi-sammanhang står författarna själva för sitt respektive innehåll och slutsatser.

Stockholm, mars 2023

Joakim Palme
Ordförande Delmi

Henrik Malm Lindberg
Kanslichef Delmi

Innehåll

Introduktion.....	8
Migration som en säkerhetsfråga: några avgörande händelser	8
Centrala begrepp: säkerhetsisering, avsäkerhetsisering och osäkerhetsisering	10
Avhandlingarnas tematik	11
Centrala slutsatser	12
Källförteckning	14
Migration, gränskontroll och det försämrade skyddet av tredjelandsmedborgares personuppgifter	17
1. Inledning	17
2. Sammanflätningen av brottsbekämpning och migrationskontroll.....	19
3. Resultat och slutsatser	22
4. Avslutning	26
Källförteckning	27
Frontex visuella representationer av risk och hot vid EU:s externa gränser: hur gränspraktiker normaliseras och legitimeras	31
1. Inledning och bakgrund	31
2. Resultat och Slutsatser	33
3. Avslutning	36
Källförteckning	37
Hälsosäkerhet inom EU: tjänstemän som avsäkerhetsiserande aktörer	39
1. Inledning och Bakgrund.....	39
2. Resultat och slutsatser	42
3. Avslutning	45
Källförteckning	45
För trygghet: Makt, politik och styrning i svenska kommuners trygghetspraktiker	48
1. Inledning och bakgrund	48
2. Resultat och slutsatser	50
3. Avslutning	58
Källförteckning	58
Kritiska perspektiv på kriminalitet och brottsbekämpning i Sverige: rasprofilering och muslimeras upplevelser av anti-terrorismåtgärder	61

1.	Inledning	61
2.	Resultat och slutsatser	64
3.	Avslutning	68
	Källförteckning	68
	Förteckning över tidigare publikationer.....	72

Introduktion

Delegationen för migrationsstudiers (Delmi) sjätte publikation i rapportserien Avhandlingsnytt tar avstamp i fem aktuella doktorsavhandlingar som med olika perspektiv och angreppssätt belyser hur migration och efterföljande integration kopplas samman med säkerhetspolitiska agendor inom EU. Avhandlingarna undersöker en rad frågor kring EU:s inre och yttre gränser samt representationer av utrikesfödda (främst med utomeuropeiska rötter) som säkerhetshot i såväl politiska, och mediala som regelverksmässiga sammanhang på nationell och EU-nivå.

Tillsammans belyser de valda avhandlingarna hur migration i allmänhet, och irreguljär migration i synnerhet, ramas in och hanteras som ett säkerhetsproblem. Vidare belyser avhandlingarna hur efterföljande integration hanteras som ett problem som bemöts av brottsbekämpande praktiker i en svensk-nordisk kontext. Den komplexa tematiken kring migration och säkerhet ramas därmed in i form av två övergripande områden, där den första delen fokuserar på hanteringen av migranter vid EU:s *yttre* gränser, och den andra delen understryker hanteringen av migranter och utrikesfödda personer *inom* EU – främst i en svensk kontext. En röd tråd mellan avhandlingarna är betoningen på hur migranter själva påverkas av utvecklingen av en alltmer säkerhetsfokuserad migrationshantering.

Migration som en säkerhetsfråga: några avgörande händelser

Tematiken för publikationen tar avstamp i ett flertal aktuella händelser och processer som lett fram till att säkerhet, tillsammans med migration och integration, kommit att bli högt prioriterade ämnen på den politiska dagordningen i Sverige, Europa och världen i stort.

Gränskontroller och insatser för att motverka irreguljär migration har ökat under de senaste decennierna. Denna utveckling kan spåras tillbaka till terrorattentaten den 11 september 2001 (9/11), och spåddes på av Islamiska Statens våldsstyre samt terrorattacker i Paris, Bryssel, Stockholm och Berlin mellan 2015 och 2017. Krav på att stärka EU:s yttre gränser, samt nationella landsgränser inom EU, intensifierades även under flyktingkrisen som kulminerade 2015. Ett stort antal av de människor som söker sig till Europa via irreguljära vägar över Medelhavet riskerar att förolyckas då dåligt rustade båtar hamnar i sjönöd. De tusentals migranter som utsätts för

människosmuggling och i värsta fall död när de korsar Medelhavet har lett till att allt mer högteknologiska övervakningsinstrument används enligt en övergripande logik om humanitärism. Den ökade övervakningen och förstärkta infrastrukturen vid Medelhavet förväntades leda till att färre migranter skulle använda sig av dessa vägar och därmed minska risken för att förolyckas till havs, men faktum kvarstår att Medelhavet representerar en av världens farligaste gränzoner.

Migranterna som lyckas korsa gränsen in i EU möts av en politisk debatt som fortsatt placerar dem på spektretumet över säkerhetsrisker. Bristande integration används som förklaringsmodell för sociala utmaningar och har genererat ett nytt policy-område som präglas av säkerhetslogiken. Den svenska valrörelsen under 2022 representerar ett färskt exempel på en dominerande säkerhetspolitisk agenda som kretsar kring brottsbekämpande åtgärder som svar på problem kopplade till bristande integration. I *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige* som presenterades i samband med regeringsskiftet 2022 höjdes tonläget ytterligare, framtida satsningar inom området för integration och migration betonar vikten av att bekämpa associerad kriminalitet genom exempelvis höjda straff och inre gränskontroller (Tidöavtalet s. 31). Blickar vi framåt tycks fokuset på säkerhet i förhållande till migration och integration knappast avta. När Sverige tar över ordförandeskapet i EU:s ministerråd den 1 januari 2023 utgör säkerhet en av fyra av prioriteringarna som statsminister Ulf Kristersson kungjorde den 14:e december 2022 (Regeringskansliets kommunikationsenhet, u.å.). Denna politiska inriktning inkluderar dels en fortsatt prioritering av det ekonomiska och militära stödet till Ukraina, men vid sidan av detta betonas även behovet av en gemensam respons för att stoppa den gränsöverskridande organiserade brottsligheten.

Säkerhetspolitik och efterföljande brottsbekämpande åtgärder har således kommit att bli alltmer centrala för att både kontrollera och hantera migration vid EU:s yttre gränser, samt bemöta konsekvenserna av det som framställs som en misslyckad integration av immigranter. Frågorna som väcks i denna kontext är emellertid vad sammankopplingen mellan migrations- och säkerhetspolitik har för konsekvenser. Bidrar ökade gränskontroller till ökad säkerhet? Bidrar brottsbekämpande åtgärder till förbättrad integration och ökad trygghet för alla? Detta är två av många frågor som avhandlingarna från olika perspektiv belyser och hjälper oss att förstå.

Centrala begrepp: säkerhetisering, avsäkerhetisering och osäkerhetisering

Ett antal nyckelbegrepp återkommer genom avhandlingarna för att beskriva olika processer kring säkerhet i en migrationskontext. Dessa är **säkerhetisering, avsäkerhetisering** och **(o)säkerhetisering**.

Säkerhetisering belyser hur en viss fråga eller ett visst fenomen, i detta fall migration, behandlas som ett säkerhetsproblem snarare än som ett vanligt politiskt eller socioekonomiskt fenomen (Andersson 2016). Teorin fokuserar på hur vissa grupper med makt definierar vad som utgör ett säkerhetshot och hur denna definition gör att frågan lyfts från den 'vardagliga politiken' till en sfär av 'exceptionalitet' där den förstås som något extraordinärt (se exempelvis Buzan et al. 1998). När samhället misslyckas med att hantera svåra frågor tillåts de istället att förstås som olika typer av kriser eller nödlägen enligt säkerhetiseringsteorin, motrörelsen till dessa processer av säkerhetisering kallas för **avsäkerhetisering**² (Waever 2004: 8–9). I motsats till processer där aktörer (exempelvis byråkrater, säkerhetsexperter osv.) bidrar till att säkerhetsläsa olika fenomen, fokuserar avsäkerhetiseringsteorin på att identifiera vad, när, vart och hur en fråga disassocieras från att utgöra ett hot mot säkerheten, för att istället hanteras i den "vanliga" politiska sfären (Hansen 2012). Avsäkerhetisering kan därmed förstås som ett paraplybegrepp som visar hur personer och deras handlingar utmanar dominerande säkerhetslogiker.

Forskare inom fältet **kritiska säkerhetsstudier** understryker att det inte är en slump att säkerhetsdiskurser blivit sammankopplade med migrationsfrågor. Säkerhetiseringen av migration har bland annat växt fram ur teknologiska framsteg för övervakning och kontroll (Bigo 2002: 71, 74). Till skillnad från säkerhetiseringsteorin, som ser på kopplingen mellan 'exceptionella' händelser och säkerhetslogiker, fokuserar **(o)säkerhetisering** på rutinmässiga och byråkratiska processer. Dessa mer 'alldagliga' processer behöver knappt märkas eller ha ett tydligt syfte att beskriva en fråga som ett säkerhetsproblem (Bigo 2008). En central del av dessa rutinmässiga praktiker är kanaliseringen av investeringar till säkerhetsaktörer och nya teknologier, vilket vi exempelvis kan se i "kampen" mot irreguljär migration och människosmuggling. Dessa typer av investeringar och teknologiska lösningar leder inte till någon egentlig 'lösning' på den irreguljära migrationen vilket leder till motiveringar om än mer investeringar och teknologiska innovationer. På så vis skapas en cirkel, där målet att kontrollera, övervaka och

¹ På engelska: securitization

² På engelska: (de)securitization.

effektivisera gränzoner och -övergångar ger upphov till ökade behov av allt fler säkerhetslösningar (Andersson 2014). Ur de byråkratiska processerna, kanaliseringen av investeringar och nya teknologiska lösningar uppkommer begreppet *(o)säkerhetisering*³, vilket belyser svårigheten i att påvisa var säkerhet slutar och osäkerhet tar vid (Bigo 2002; Bigo och McCluskey 2018).

Avhandlingarnas tematik

Avhandlingarna i denna publikation erbjuder olika perspektiv på säkerhetspraktiker som på olika nivåer uttryckts i en migrationskontext. Författarna gör unika bidrag som grundar sig i olika akademiska discipliner: juridik, internationella relationer, kriminologi, samt statsvetenskap och genusvetenskap. De fem disputerade forskarna vars avhandlingar inkluderats i denna rapport är:

- **Teresa Quintel** disputerade år 2021 med sin avhandling *Managing Migration Flows by processing Personal Data within the adequate Data Protection Instrument: Scoping Exercise between general and law enforcement Data Protection Rules applicable to Third Country Nationals*. Quintel belyser i sin avhandling hur säkerhetsåtgärder såsom ökad insamling och åtkomst av tredjelandsmedborgares personuppgifter bidrar till ett försämrat skydd av migranternas och asylsökandes dataskyddsrättigheter. Ur ett juridiskt perspektiv understryks hur avgränsningen mellan migrationshantering och brottsbekämpning suddats ut, vilket har digra konsekvenser för tredjelandsmedborgares integritet.
- **Daniel Silberstein** disputerade år 2020 med avhandlingen *Humanity Washed Ashore: Visual representations of practices, people, and the borders of Europe*. Som titeln indikerar belyser Silberstein hur gränser, praktiker och de närvarande personerna i dessa utrymmen är representerade och konstruerade. Fokuset ligger på Frontex, den europeiska gräns- och kustbevakningen, och hur denna myndighet normaliseras som den centrala aktören vid EU:s yttre gränser. Silberstein understryker vikten av bilder i förståelsen för gränspraktiker, samt hur visuella representationer kan medföra att risk och oro sprids, vilket i sin tur producerar (o)säkerhet.
- **Louise Bengtsson** disputerade år 2019 med avhandlingen *Health security in the European Union: Agents, practices and materialities of securitization*. I kontrast till både Quintel och Silberstein belyser Bengtsson i artikeln *Desecuritizing migrant health – Eurocentric practices*

³ På engelska: (in)securitization

-
- between rearticulation, resistance and silencing*, hur EU-tjänstemän agerat som avsäkerhetsiserande aktörer i en hälsosäkerhetskontext under den flyktingkrisen 2015. Bengtsson understryker hur folkhälso-tjänstemän inom EU:s institutioner under denna tid gjorde tydliga ansträngningar för att motverka narrativ av migranter som bärare av infektionssjukdomar.
- **Jennie Brandén** disputerade år 2022 med avhandlingen *In the name of safety: power, politics and the constitutive effects of local governing practices in Sweden*. I denna avhandling skiftas fokuset från hantering av migranter vid EU:s yttre gränser till trygghetsskapande praktiker i en svensk kontext. Brandén visar genom ett flertal fallstudier hur säkerhet i allt högre grad kommersialiseras och säljs – exempelvis genom utkontraktering av säkerhetstjänster till privata vaktbolag eller certifiering av säkra stads kärnor. Analysen pekar på att konsekvensen blir att trygghet skapas för vissa, men inte alla. Artikeln *Selling the Safe City? The Politics of Certification and the case of Purple Flag Sweden*, från 2019, är författad tillsammans med **Malin Rönnblom**.
 - **Leandro Schclarek Mulinari** disputerade år 2020 med avhandlingen *Race and Order: Critical Perspectives on Crime in Sweden*. I likhet med Brandén undersöks hur brottsbekämpande praktiker i Sverige kan skapa ökad otrygghet och (o)säkerhet. Med fokus på brottsbekämpande aktörer, så som polisen och Säpo, menar Schclarek Mulinari att rasifierade personer i allmänhet, och muslimer i synnerhet, blir måltavlor för oproportionerliga insatser och kontroll. I artikeln *Racial Profiling in the Racial Welfare State: Examining the Order of Policing in the Nordic Region*, som är skriven tillsammans med **Suvi Keskinen** och publicerades 2022, undersöks rasprofilering även i en finsk kontext.

Avhandlingarna som inkluderats rymmer givetvis mer än de relativt korta sammanfattningarna som utgör denna antologi. Syftet med Avhandlingsnytt är dock att belysa aktuella avhandlingar på integrations- och migrationsområdet på ett lättillgängligt sätt. Således rekommenderas en läsning av avhandlingarna i sin helhet för att få full förståelse för författarnas empiriska och metodologiska utgångspunkter, samt en mer gedigen insikt i dessa komplexa och nyanserade forskningsområden.

Centrala slutsatser

Varje kapitel, med respektive avhandling, är fristående från varandra och skiljer sig i vissa avseenden markant när det gäller de forskningsfrågor som behandlas och den metodik som används. Det gemensamma temat för samtliga avhandlingar är emellertid fokuset på vad den ökade sammankopplingen mellan säkerhet och migrations- och integrationsfrågor

har för effekter på migranternas upplevelser och förutsättningar. När insatser görs för att skapa ett tryggare och säkrare Europa lyfter författarna i olika kontexter frågan: Trygghet för vem? Tillsammans visar avhandlingarna att säkerhetspraktiker kopplade till såväl migrationshantering vid EU:s yttre gränser, som åtgärder för vad som rubriceras som bristande integration inom nationella gränser, skapar konsekvenser för miljontals människor.

Dessa konsekvenser uttrycks främst genom begreppet *(o)säkerhet* eller *(o)trygghet*, vilket betonar att insatser för stärkt gränskontroll eller minskad brottslighet riskerar att slå oproportionerligt mot dem som redan är mest utsatta och marginaliserade. Quintel (2021) exemplifierar detta mönster genom att undersöka hur säkerhetsåtgärder såsom utökade system för informationsdelning påverkar säkerheten för tredjelandsmedborgare, med särskilt fokus på deras integritet och dataskyddsrättigheter. Silberstein (2020) beskriver samma trend, men med ett fokus på hur praktiker av gränskontroll baseras på ett system av kategoriseringar där vissa individer anses mer lämpliga eller värdiga att passera gränsen än andra. Genom att EU:s gräns- och kustbevakning (Frontex) definierar möjliga risker med sitt arbete i gränsszonerna som "organisatoriska utmaningar" och därtill porträtterar möjliga hot mot EU:s inre säkerhet menar Silberstein att gränskontroll normaliseras och inramas som rationellt, nödvändigt och oundvikligt. I kontrast till dessa studier visar Bengtsson (2019) i en hälsosäkerhetskontext att EU-tjänstemän agerat som avsäkerhetiserande aktörer genom att medvetet motverka narrativ kring migranter som hälsohot. Även här understryks dock en rad oönskade konsekvenser, såsom att migranternas vårdbehov kan ha nedprioriterats genom tjänstemännens nedtystande strategi.

I likhet med hur säkerhetspraktiker vid EU:s yttre gränser skapar oönskade konsekvenser såsom ökad (o)säkerhet för redan marginaliserade grupper, visar Brandén (2022) och Schclarek Mulinari (2020) att brottsbekämpande åtgärder i en svensk kontext också präglas av åtgärder som kategoriserar individer på ett in- eller exkluderande sätt. Ofta påverkar säkerhetsåtgärderna, och kategoriseringen av möjliga hot, individer som är ekonomiskt och socialt utsatta, såsom migranter och personer med utomeuropeisk bakgrund, på ett disproportionerligt sätt i jämförelse med det majoritetsbefolkningen. Detta har lyfts fram i tidigare forskning, som identifierar att det finns problem i det praktiska trygg- och säkerhetsarbetet även inrikes, däribland att kortsiktiga tekniska åtgärder (såsom ökad närvaro av polis och ordningsvakter, samt hårdare straff) prioriteras över långsiktig social och politisk förändring (Koskela och Pain 2000; Listerborn 2002; Sandberg och Rönnblom 2014; Whitzman 2007).

Sammantaget representerar avhandlingarna i denna antologi olika perspektiv på det högaktuella temat om säkerhetspolitikens prägning på migrations- och integrationshantering, och gör sig därmed relevanta för en rad aktörer - såväl beslutsfattare och praktiker som den breda allmänheten.

Källförteckning

Andersson, R. (2016) *Irreguljär migration och Europas gränskontroller: en etnografisk analys*. Rapport 2016:3, Delegationen för Migrationsstudier.

Andersson, R. (2014). *Illegality inc: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. Berkeley: University of California Press.

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27 (1):63-92.

Bigo, D. & McCluskey, E. (2018). "What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology". In Gheciu, A. and Wohlforth, W.C. (eds.) *The Oxford handbook of international security*. (116-130). Oxford: Oxford University Press.

Bigo, D. (2008). International Political Sociology. In Williams, P.D. (red.). *Security Studies: An Introduction*. (116-139). New York: Routledge.

Bengtsson, L. (2019) *Health security in the European Union: Agents, practices and materialities of securitization*. Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet

Bengtsson, L., 2018. Desecurizing migrant health – Eurocratic practices between rearticulation, resistance and silencing. Paper presented at *the Annual convention of the International Studies Association (ISA)*, San Francisco, 2018.

Brandén, J. (2022). *In the name of safety: power, politics and the constitutive effects of local governing practices in Sweden*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.

Brandén, J. och Rönnblom, M. (2019). Selling the Safe City? The Politics of Certification and the case of Purple Flag Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(3-4): 23-41.

Buzan, B., Wæver, O., och Wilde, J.D. (1998). *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Hansen, L. (2012). Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies*, 38(3): 525–546.

Koskela, H. och Pain, R. (2000). Revisiting fear and place: women's fear of attack and the built environment. *Geoforum* 31(2): 269–280.

Listerborn, C. (2002). *Trygg stad: diskurser om kvinnors rädsla i forskning, policyutveckling och lokal praktik*. Institutionen för arkitektur, Chalmers Tekniska Högskola.

Massey, D. (1999) International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State. *Population and Development Review*, vol. 25(2): 303–322.

Quintel, T. (2021). *Managing Migration Flows by processing Personal Data within the adequate Data Protection Instrument: Scoping Exercise between general and law enforcement Data Protection Rules applicable to Third Country Nationals*. Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

Regeringskansliets kommunikationsenhet (u.å). Det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd – Prioriteringar. Europeiska rådet. Tillgänglig: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/sv/program/prioriteringar/> (Hämtad: 2021-12-19).

Sandberg, L. och Rönnblom, M. (2014). "I don't think we'll ever be finished with this": fear and safety in policy and practice. *Urban Studies*. 52(14): 2664–2679.

Silberstein (2020) *Humanity Washed Ashore: Visual representations of practices, people, and the borders of Europe*. Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet.

Schclarek, L. M. (2020). *Race and Order: Critical Perspectives on Crime in Sweden*. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Schclarek Mulinari, L (2019) The Spectrum of Repression: Swedish Muslims' Experiences of Anti-terrorism Measures, *Critical Criminology* 27: 451–466.

Schclarek Mulinari, L. och Keskinen, S (2022), Racial Profiling in the Racial Welfare State: Examining the Order of Policing in the Nordic Region, *Theoretical Criminology* 26(3): 377–395.

Wæver, O. (2004). "Aberystwyth, Paris, Copenhagen, New 'schools' in security theory and their origins between core and periphery", paper presented at *the*

annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004.

Whitzman, C. (2007). Stuck at the front door: gender, fear of crime and the challenge of creating safer space. *Environment and Planning A* 39(11): 2715.

Migration, gränskontroll och det försämrade skyddet av tredjelandsmedborgares personuppgifter

Teresa Quintel

1. Inledning

I sin helhet belyser Quintels (2021) avhandling (den otydliga) avgränsningen mellan migrationshantering och brottsbekämpning, samt dess konsekvenser för migranternas dataskydds rättigheter. Den kontinuerliga sammankopplingen av migrationsrelaterade frågor med säkerhetsåtgärder bidrar enligt Quintel till att migranternas dataskydds rättigheter riskerar att kränkas. Detta är oroväckande eftersom rättvis behandling av personuppgifter är nära kopplat till individers integritet och rätten till mänsklig värdighet⁴, utöver detta betraktas dataskydd som ett mycket viktigt skydd för sårbara individer, såsom migranter och asylsökande vid EU:s yttre gränser (Quintel 2021: 381–382).

Quintels (2021) avhandling tar avstamp i de diskussioner som kommer från flyktingkrisen 2015. Under denna tid blev terrorhot (Weyembergh & Brière 2016), migrationshantering samt kopplingen mellan migration och säkerhet hett debatterade ämnen på EU-nivå (Trimikliniotis 2020; Holiday 2019; Bourbeau 2017). Kritiker betonade de tillkortakommanden som fanns i det gemensamma europeiska asylsystemet⁵, inklusive Dublinförordningen. Denna förordning innebär att det första inreslandet i EU ansvarar för att pröva en asylansökan (Radjenovic 2019). Den bristande koordineringen bland EU:s medlemsländer gällande registrering, fördelning och mottagande av de migranter som kom, eller ville komma, till EU under flyktingkrisen hamnade därmed högt upp på den politiska dagordningen (Quintel 2021: 7). Vetskapen om att ett stort antal migranter inte blivit registrerade av myndigheter i det första inreslandet, och därmed kunde resa vidare genom unionen utan att

⁴ Återfinns i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, Artikel 1 – Människans värdighet (European Union Agency for Fundamental Rights).

⁵ the Common European Asylum System, CEAS

stoppas, spädde på kritiken mot de (bristande) externa gränskontrollerna och intensifierade krav på att "ta tillbaka kontrollen över gränserna" (Quintel 2021: 7). Kritiker påpekade även att brottsbekämpande aktörer och säkerhetsorgan både på EU- och nationell nivå inte kunde dela och utbyta information i tillräcklig utsträckning (Hufnagel 2020; Galli 2019). Mot denna bakgrund har behandling av tredjelandsmedborgares personuppgifter blivit central i debatten kring EU:s inre säkerhet, asyl- och migrationshantering samt gränskontroll (Quintel 2021).

Tredjelandsmedborgare⁶ (TCN) är, enligt EU:s förordning om Ecris-TCN, icke-unionsmedborgare. Eftersom det är en vag term och dess definition likaså skiljer Quintel (2021) emellertid mellan två (förenklade) typer av tredjelandsmedborgare: de välkomna (ofarliga) och de ovälkomna (farliga). Den första (ofarliga) gruppen inkluderar 'bona fide' resande som kommer till EU i egenskap av turister, näringsidkare eller högkvalificerad arbetskraft. Den andra (farliga) gruppen inkluderar bland annat asylsökande, personer i familjeåterförening samt låg- och okvalificerad arbetskraft. Det är den andra gruppen som undersöks i denna avhandling, och speciellt fokus ges till dem som kategoriseras som irreguljära eller "illegala" (Quintel 2021: 71–72).

Avhandlingen syftar till att visa hur EU:s dataskyddslagar, inom området migration, gränskontroll och asyl, potentiellt möjliggör för bristfälliga dataskyddsrättigheter för tredjelandsmedborgare. Mot bakgrunden av att flyktingkrisen och de efterföljande initiativen för att stärka gränskontroll ägde rum parallellt med förhandlingar om EU:s dataskyddsreform ställer Quintel (2021) följande forskningsfrågor:

- Hur påverkas tredjelandsmedborgare av den otydliga avgränsningen mellan olika dataskyddslagar, och vilka lösningar kan klargöra denna avgränsning?

Forskningsfrågorna för avhandlingen syftar till att förstå den spänning som finns mellan migration som ett (påstått) säkerhetshot och dataskyddsrättigheter för alla i EU, oavsett nationalitet. Dessa spänningar undersöks från flera olika vinklar genom att fokusera på ett antal lagstiftningsåtgärder som genomfördes inom området för migrationskontroll och dataskydd under flyktingkrisen och framåt. En viktig slutsats som Quintel belyser är att vissa bestämmelser i dataskyddslagstiftningen går att tolka på ett alternativt sätt som öppnar upp möjligheter att behandla data under

⁶ På engelska: Third country nationals

dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning⁷ (LED) i stället för att regleras enligt allmänna dataskyddsförordningen⁸ (GDPR). Denna slutsats understryker hur gränsen mellan migrations- och brottslagstiftning blir alltmer otydlig, vilket i ett bredare perspektiv visar hur migration alltmer kommit att behandlas som en säkerhetsfråga. I sin helhet visar avhandlingen att den kontinuerliga hopkopplingen mellan migrationsrelaterade frågor och säkerhetsproblem, har stora konsekvenser för möjligheten att tillgodose tredjelandsmedborgares dataskydds rättigheter.

Metoden i avhandlingen består främst av doktrinär juridisk forskning, vilket innebär att forskningen sker ur ett internt (juridiskt) perspektiv. Det vill säga att ett juridiskt problem analyseras ur en juridisk synvinkel. Metoden bygger också delvis på empirisk forskning. När det gäller LED har nationella experter såsom dataskyddsombud (DPOs) och tjänstemän på berörda myndigheter svarat på e-postförfrågningar om LED:s tillämpningsområde (Quintel 2021: 51). Källmaterialet inkluderar lagstiftningstexter, policydokument, riktlinjer, rekommendationer, och övrig kommunikation. Vad gäller lagtexter omfattar dessa huvudsakligen EU:s primär- och sekundärrätt, det vill säga EU-stadgan och fördragen, samt förordningar och direktiv. Vidare används akademiska källor såsom bokpublikationer, artiklar och rapporter (Quintel 2021: 46–47).

2. Sammanflätningen av brottsbekämpning och migrationskontroll

Avhandlingen tar avstamp i ett antal lagstiftningsförändringar som fördes fram på området dataskydd och migrations- och gränskontroll under flyktingkrisen och framåt. Flödet av lagstiftning om nya databaser, informations spridning och reformer av EU:s institutioner och organ har i tidigare forskningsstudier betraktats som anmärkningsvärt då många av förslagen förhandlades fram och godkändes snabbt (European Agency For Fundamental Rights 2018; Vavoula & Mitsilegas 2021; Casagran 2021). I en tidigare studie understryker Quintel att det saknats en korrekt konsekvensutvärdering som empiriskt fastställer att initiativen var nödvändiga eller proportionerliga (Quintel 2020). I följande avsnitt ges en överblick av några av dessa förändringar, som Quintel (2021) menar reflekterar en alltmer tydlig sammanflätning mellan migration och säkerhet; gränskontroll och brottsbekämpning.

⁷ Law Enforcement Directive (LED).

Direktiv (EU) 2016/680, dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning.

⁸ General Data Protection Regulation - GDPR.

En ny informationsarkitektur för säkerhets- och gränshandling: nya AFSJ-databaser, informationsutbyte och utökade mandat för Frontex och Europol

Genom de europeiska säkerhets- och migrationsagendorna samt den nya asyl- och migrationspakten har EU pekat ut riktningen för att bemöta utmaningarna att parallellt hantera migrationen och samtidigt bekämpa terrorism och organiserad brottslighet (Europeiska Kommissionen 2015; 2020b, 2020c). Under och efter flyktingkrisen har EU-organ såsom Frontex⁹ och Europol förstärkts och fått en större operationell roll i att behandla personuppgifter, specifikt för tredjelandsmedborgare (Quintel 2021: 4). Medan Europol som brottsbekämpande EU-organ blivit mer involverad i migrationsfältet, har Frontex som ett migrations- och gränskontrollorgan fått uppgifter som är mer i enlighet med brottsbekämpning. Under den nya EBCGA-förordningen från 2019 ska Frontex i allt större utsträckning involveras i datautbyte med andra EU-organ samt med nationella myndigheter. Likaså vidgar *Europol 2020-förslaget*, som antogs under maj 2022, Europols möjlighet att samarbeta med andra parter för att analysera stora och komplexa datamängder. Detta medför att synergier mellan de två organen främjas vilket kan bidra till att gränsdragningen mellan migration och brottsbekämpning vid behandling av personuppgifter blir alltmer tydlig (Quintel 2021: 378).

Förutom de utvidgade uppdragen för relevanta EU-organ såsom Frontex och Europol har även stora databaser på EU-nivå etablerats för att förbättra hanteringen av migrationsströmmar, bland annat genom att förenkla informationsutbyten mellan olika brottsbekämpande organ (Smith & LeVoy 2021). På EU-nivå lagras storskaliga IT-system personliga data från såväl de som söker visum, asylsökanden, försvunna personer och kriminella. Möjligheten att generera grundlig kunskap om migrationsrutten och förbättra identifikationen av individer som kommer till EU anses vara betydelsefull för att bättre hantera och kontrollera immigration (Quintel 2018).

Personuppgifterna som samlas in lagras framför allt i tre centrala operativa databaser: SIS¹⁰, Eurodac¹¹ och VIS¹². Dessa tre storskaliga databaser ingår i vad som benämns som AFSJ¹³-databaser, och syftar att bibehålla EU:s inre

⁹ Frontex går formellt under namnet *European Border and Coast Guard Agency* (EBCGA)

¹⁰ Schengen Information System

¹¹ European Asylum Dactyloscopy Database

¹² Visa Information System

¹³ Area of Freedom, Security and Justice

säkerhet i avsaknad av inre gränser¹⁴, fastställa ansvaret för prövandet av en asylansökan¹⁵ och att bedöma visumansökningar för att stödja implementeringen av EU:s gemensamma viseringspolitik¹⁶ (Quintel 2021: 21). Vid sidan av dessa tre AFSJ-databaser antogs också ytterligare tre databaser från 2016 som skulle komplettera de existerande systemen (ibid.).

Europeiska kommissionen antog under 2019 två förslag om att etablera en rättslig ram som skulle kunna skapa informationsutbyte (interoperabilitet) mellan EU:s AFSJ-databaser. Inrättandet syftar till att framkalla mer omfattande profiler av tredjelandsmedborgare med alla tillgängliga personuppgifter (Luyten & Voronova, 2019). Detta informationsutbyte möjliggör att alla centraliserade EU-databaser för säkerhet-, gräns-, och migrationshantering sammankopplas, vilket är det sista steget i utvecklingen att omvandla alla AFSJ-databaser till ett övergripande system. Denna nya informationsarkitektur för säkerhets- och gränshandling reflekterar ett paradigmskifte inom området för gränshandling – från fysiska och manuella aktiviteter till mer och mer automatiserade operationer (Quintel 2021: 28). Vidare menar Quintel (2021) att denna utveckling leder till att gränserna mellan immigration- och brottsbekämpande syften suddas ut, och kan ha allvarliga efterverkningar när det kommer till integritet och dataskydd (se även: Vavoula 2020).

Förändringar i möjligheten att behandla och dela personuppgifter: GDPR och LED

Flyktingkrisen och de efterföljande initiativen för att hantera migrationsflöden genom att bland annat stärka gränskontroller och öka insamlingen av tredjelandsmedborgares persondata, ägde rum parallellt (men till stor del frånkopplat) med förhandlingar om EU:s dataskyddsreform (Peers 2017). Reformen av EU:s ramverk för dataskydds rättigheter antogs i april 2016 och började tillämpas under maj 2018. Detta bidrog till en ökad allmän medvetenhet kring dataskyddslagar. Framför allt GDPR¹⁷, den allmänna dataskyddsförordningen som omfattar behandling av personuppgifter av allmän karaktär, väckte stor uppmärksamhet och skapade en större medvetenhet om dataskydds rättigheter hos den europeiska befolkningen. Vid sidan om GDPR infördes även LED¹⁸, ett direktiv som omfattar behandling av

¹⁴ Europeiska Kommissionen 2016a, 'Schengen Information System' (n 11).

¹⁵ Europeiska Kommissionen 2016b, 'Identification of Applicants (EURODAC)' (n 10).

¹⁶ Europeiska Kommissionen 2016c, 'Visa Information System (VIS)' (n 9).

¹⁷ GDPR ersatte Direktiv 95/46/EC från 1995 (95 Data Protection Directive).

¹⁸ Direktiv (EU) 2016/680, dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning (LED).

personuppgifter vid brottsbekämpning, brottsmålshandling och straffverkställighet (Quintel, 2021: 6).

I kontexten av migrationshantering, gränskontroll och asyl är det av största vikt att fastställa vilket dataskyddsinstrument som är nödvändigt och applicerbart i olika situationer för att säkerställa att personuppgifter behandlas på rätt sätt (Quintel 2021: 382). För att kunna bestämma om en individ ska få visum undersöks personliga detaljer av respektive visummyndighet. Sådan administrativ databehandling relaterad till visum eller flyktingstatus faller under ramen för GDPR. Dock gäller LED i processer relaterade till att undersöka, upptäcka, motverka eller åtala straffbara handlingar. Det innebär att vid tillfällen då nationella auktoriteter, såsom polis, åtalare eller domare, behandlar personliga data för dessa ändamål så faller databehandlingen under ramen för LED (Quintel 2021: 8).

Den ökade tillgången till personuppgifter för brottsbekämpande aktörer är ett fenomen som kan observeras inom flera samhällsområden. Quintel understryker att användning av personliga data inom migrationsområdet tycks vara uppmuntrat då detta ses som nödvändigt för förebyggande, utvärdering, detektering och åtal av kriminella handlingar (Quintel 2021: 11). Ur denna observation lyfter Quintel frågan kring huruvida det är juridiskt legitimt att (implicit) applicera olika typer av dataskyddsrättigheter till tredjelandsmedborgare, och om så är fallet, hur detta är försvarbart i EU-stadgan (Quintel 2021: 15). Enligt EU-rätt är skyddet av personer i samband med behandling av personuppgifter en grundläggande rättighet som finns med i EU:s primärlagstiftning.¹⁹ Därmed måste bearbetningen och hanteringen av tredjelandsmedborgares personuppgifter baseras på en giltig laglig grund, vara nödvändig och proportionerlig samt bli korrigerad eller raderas när informationen är felaktig eller inte längre behövs enligt syftet med insamlingen. Om detta kan göras på ett legitimt sätt är tveksamt enligt författaren, när man tar i beaktande hur många tredjelandsmedborgare som indirekt kriminaliseras (Quintel 2021: 15–16).

3. Resultat och slutsatser

Quintel (2021) visar genom ett flertal exempel hur tredjelandsmedborgares integritet och dataskyddsrättigheter riskerar att kränkas på grund av den fortgående hopkopplingen mellan migration och säkerhet. Undersökningen betonar att allt fler lagstiftningsakter kriminaliserar migranter, bland annat

¹⁹ Rätten till skydd av personuppgifter är inskrivet i artikel 8 i EU-stadgan och artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktion (EUF-fördraget/ TFEU). Detta innebär att alla har rätt till skydd av sina personuppgifter, oavsett nationalitet (Quintel 2021: 16).

genom att brottsbekämpande organ får tillgång till persondata som från början lagrats i icke-brottsbekämpande databaser. Även om det inte är något nytt att migranter porträtteras som säkerhetshot (Guild & Minderhoud 2011; Gans 1998; Bigo 2004), visar Quintel att det numera används många formuleringar som traditionellt tillämpats i brottsbekämpande sammanhang för att legitimera säkerhetiseringen av gränskontroll och rättfärdiga hur tredjelandsmedborgares personuppgifter tillhandahålls av brottsbekämpande myndigheter på både nationell och EU-nivå (Quintel 2021: 35). Trots att samma dataskyddsrättigheter i teorin gäller för såväl EU-medborgare som tredjelandsmedborgare i EU, visar den praktiska tillämpningen av denna lag på motsatsen. Detta är oroväckande eftersom dataskydd är ett mycket viktigt skydd för sårbara individer, såsom migranter och asylsökande vid EU:s yttre gränser (Quintel 2021: 381–382).

Otydliga tillämpningsområden för GDPR och LED

Som tidigare nämnts är en av gråzonerna mellan GDPR och LED inom gränskontroll, migration och asyl. Särskilt i en migrationskontext kan den otydliga gränsen mellan GDPR och LED leda till att migranter, asylsökande och andra tredjelandsmedborgares data behandlas enligt LED snarare än GDPR, såsom vid tillfällen då brottsbekämpande organ får tillgång till- och behandlar persondata från AFSJ-databaser (Quintel, 2021: 382). I och med att många av EU:s medlemsländer kriminaliserar irreguljär inresa och vistelse i nationell lagstiftning menar Quintel (2021: 8–9) att ett logiskt antagande är att irreguljära migranter, asylsökande och andra tredjelandsmedborgare blir måltavla för handläggningsåtgärder utförda av brottsbekämpande organ. Oavsett om personen är en brottling eller ett brottsoffer kan länken till straffbara handlingar såsom människohandel, misstanke om terrorism eller dokumentförfalskning, leda till att deras personliga data inkluderas i relevanta EU-databaser och behandlas med motivet att upptäcka, motverka eller åtala brott.

Quintel (2021) understryker att tillämpningsområdet för de dataskyddslagar som gäller för behandling av personuppgifter i en brottsbekämpande kontext är alltför brett definierat. Där det inte är tydligt om syftet är migrationskontroll- eller brottsbekämpning kan myndigheter använda ett mer flexibelt ramverk för dataskydd då behandling av personuppgifter sker med syftet för att förebygga, undersöka, upptäcka eller åtala någon för brott (Quintel 2021: 391). Ansvaret hos brottsbekämpande aktörer att bestämma vilka tillfällen som respektive dataskyddsinstrument ska användas är därmed betydande. Detta är dock en svår uppgift och Quintel (2021: 101) anser att det finns en risk att myndighetsanställda behandlar data på ett sätt där datasubjektens (i detta fall migranter och asylsökande) intressen inte beaktas.

För att motverka att migrationsrelaterad behandling av personuppgifter tillämpas på ett felaktigt enligt LED rekommenderar Quintel (2021: 391) att det etableras en tydlig avgränsning mellan LED och GDPR. Även om detta inte nödvändigtvis kommer motverka den pågående trenden av kriminalisering av migranter är det av vikt eftersom en ökad tydlighet kan vara ett steg närmare att säkerställa att dessa persondata behandlas rättvist.

Om man därtill tar i beaktning hur både Europol och Frontex utvecklats och expanderat under de senaste åren, bland annat i form av ökade kapaciteter att behandla personuppgifter, behöver denna förändring också följas av stärkta dataskyddsregler. Ytterligare en rekommendation som Quintel (2021: 380) lyfter fram i förhållande till den otydliga avgränsningen mellan olika dataskyddslagstiftningar är därmed att förtydliga skiljelinjerna och tillämpningsområdena mellan Europaparlamentet och rådets Förordning 2018/1725²⁰, Kapitel IX²¹, vilka berör hur unionens institutioner och organ (såsom Frontex och Europol) behandlar personuppgifter. Detta menar Quintel (2021: 392) är både nödvändigt och oundvikligt i och med att dessa aktörers behandling av personuppgifter endast kan förväntas öka i framtiden.

Risker med den ökade informationsspridningen – interoperabilitet och principen om ändamålsbegränsning

För att motverka att dataskydds rättigheterna för tredjelandsmedborgare kränks understryker även Quintel att det är viktigt att syftet för olika behandling av personuppgifter tydligt definieras, vilket är i linje med principen om ändamålsbegränsning²². Detta tycks dock vara svårt, om inte omöjligt, med tanke på de nyligen förändrade och etablerade AFSJ-databaserna samt den utökade informationsdelningen, även kallad interoperabiliteten²³, mellan dessa databaser. Enligt författaren vidareutvecklas och befästs sammankopplingen mellan migrationsrelaterade frågor och säkerhetsproblem genom att AFSJ-databaser i högre grad blir interoperabla (Quintel, 2021: 118; Quintel 2018; Demková & Quintel 2020; Monnet & Quintel 2020).

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter.

²¹ Behandlingen av operativa personuppgifter som utförs av unionens organ och byråer när dessa utövar verksamhet som omfattas av tredje delen avdelning V kapitel 4 eller kapitel 5 i Europafördraget (Kapitel IX i EU 2018/1725).

²² På engelska: The Purpose Limitation Principle.

²³ På engelska: "The Interoperability Regulations", vilket berör inrättandet av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817).

Informationsdelning mellan olika databaser har emellertid ett antal fördelar, såsom att det kan bidra till förbättring av beslutsprocesser om exempelvis visum, asyl och arbetstillstånd samt identifiering av tredjelandsmedborgare. Detta underlättar arbetet för aktörer såsom ambassader och gränsvakter som behandlar tredjelandsmedborgares personuppgifter, och det kan även påskynda den genomsnittliga tiden som det tar att behandla rese- eller visumansökningar. Vidare kan upptäckten av falska identiteter och förfalskade dokument förenklas, likaså arbetet för att förhindra att brottslingar och avvisade asylsökande försöker ta sig tillbaka in i EU igen. Ökad informationsdelning kan även bidra till att underlätta för myndigheter att upptäcka försvunna barn och offer för människohandel (Quintel 2021: 118–119; EDPS 2018).

Quintel (2021) menar att trots dessa fördelar finns det även många nackdelar som ofta glöms bort, och den praktiska implementeringen av det så kallade interoperativa systemet skiljer sig från hur det framstår i teorin. Quintel belyser felmatchningar som en tydlig risk. Dessa felmatchningar kan bero på felaktiga data, som felstavning av namn och födelsedatum. Detta kan ha allvarliga konsekvenser, såsom att personer som har giltiga och korrekta handlingar i stället betraktas som identitets- eller dokumentförfalskare (Quintel 2021: 119).

Vidare understryker Quintel (2021) att initiativ såsom revideringen av de operationella databaserna, ökad informationsdelning samt etablering av nya system har bidragit till att fler syften adderats till respektive databas (Quintel 2021: 100). Eftersom det huvudsakliga syftet med AFSJ-databaserna²⁴ ursprungligen var av icke-brottsbekämpande natur belyser Quintel att det finns en risk att migranternas personuppgifter som från början behandlades i icke-brottsbekämpande migrationskontext ändrats till att behandlas för brottsbekämpande ändamål (Quintel 2021: 383–384). Följaktligen har avgränsningen mellan migrations- och asyldatabaser och databaser för brottsbekämpning blivit alltmer utsuddad, vilket öppnar upp för frågor kring huruvida principen om ändamålsbegränsning kommer vara fortsatt tydlig i respektive databas (Quintel 2021: 100–101). Enligt Quintel blandar dessa initiativ ihop syften och mål, varvid principen om ändamålsbegränsning gradvis nedmonteras (Quintel 2021: 391). Genom att koppla samman mer och mer data från olika källor och databaser blir det därtill svårare att definiera tydliga syften kring vilka uppgifter som bör behandlas. I stället leder hopkopplingen av information från olika källor till en breddning av syften och en urholkning av gränserna mellan olika områden (Quintel 2021: 383–384).

²⁴ Förutom SIS II (Schengen Information System)

Ett konsekvent och fulltäckande skydd av personers dataskyddsrättigheter är nära kopplat till rätten till mänsklig värdighet (Quintel 2021: 16). Dock leder de diffusa skiljelinjerna mellan migration och straffrätt, och de fina nyanserna som existerar mellan gränshantering och säkerhet, till en otydlig ansvarsfördelningen mellan olika databehandlingsenheter. Detta gör att det blir alltmer utmanande att ge en konkret bild av aktiviteterna relaterade till datahantering och de medföljande riskerna för individer, i detta fall tredjelandsmedborgare. I en tid då information och data kontinuerligt överförs mellan olika aktörer är det av största vikt att kunna utröna vilken aktör som utfört vilken bearbetningsverksamhet – och i vilket syfte. För att bättre kunna se över det komplexa nätverket av olika processorer behövs ett närmare samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och Europeiska datatillsynsmannen²⁵ (Quintel 2021: 379). Quintel rekommenderar också att Kommissionen noggrant borde granska de nationella lagarna som införlivar LED och inleda överträdelseförfaranden mot EU-länder som misslyckats med att omsätta LED:s villkor (Quintel 2021: 383).

4. Avslutning

Sammanfattningsvis visar Quintels avhandling att den kontinuerliga hopkopplingen mellan migrationsrelaterade frågor och säkerhetsproblem har stora konsekvenser för möjligheten att tillgodose dataskyddsrättigheter för personer som önskar att komma till EU. Med andra ord, under omständigheter där tredjelandsmedborgare, såsom (irreguljära) migranter och asylsökande, ses som säkerhetshot kan myndigheter tillämpa dataskyddslagarna på ett sätt som innebär potentiella risker för "datasubjekten" både på nationell och EU-nivå. På så vis visar avhandlingen en koppling mellan EU:s dataskyddsreform och flyktingkrisen. Avhandlingen understryker därtill obalansen mellan EU:s mål att skapa de högsta dataskyddstandarderna och den lagstiftning som föreslås inom området migration, asyl och gränskontroll vilket i själva verket verkar kringgå centrala dataskydds-principer. I juridiska termer lyfter Quintel (2021) bland annat fram att skiljelinjerna och tillämpningsområdena mellan GDPR och LED, samt mellan förordning (EU) 2018/175 och dess kapitel IX, måste tydliggöras. Detta är av central betydelse för att undvika negativa effekter för tredjelandsmedborgare, som redan är en sårbar grupp, och vars personuppgifter är registrerade inom området för migrationshantering, gränskontroll och asyl.

²⁵ European Data Protection Supervisor", EDPS

Källförteckning

Bigo, D. (2004). 'Criminalisation of "Migrants": The Side Effect of the Wee to Control the Frontiers and Sovereign Illusion'. I B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan and E. Szyzszak, (Red.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, s. 61–92. Martinus Nijhoff Publishers.

Bourbeau, P. (2018). *Handbook on Migration and Security*, Edward Elgar Publishing.

Casagran, B., C. (2021) 'Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU', *Human Rights Law Review*, 21(2): 433–457.

EDPS (2018) 'Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability between EU Large-Scale Information Systems', Tillgänglig: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/2018-04-16_interoperability_opinion_en.pdf.

European Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018) 'FRA Opinion 5/2018 [EBCG]: The Revised European Border and Coast Guard Regulation and Its Fundamental Rights Implications, Vienna, 27 November 2018'.

Europeiska Kommissionen. (2015). 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region. The European Agenda on Migration, COM (2015) 240 Final' Brussels, 13 May 2015.

Europeiska Kommissionen. (2016b). 'Identification of Applicants (EURODAC)' (*Migration and Home Affairs* - European Commission, 6 December 2016). Tillgänglig: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en.

Europeiska Kommissionen. (2016a), 'Schengen Information System' (*Migration and Home Affairs* - European Commission, 6 December 2016). Tillgänglig: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

Europeiska Kommissionen. (2016c). 'Visa Information System (VIS)' (*Migration and Home Affairs* - European Commission, 6 December 2016) Tillgänglig: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en.

Europeiska Kommissionen. (2020a). 'Preventing the Risk of Radicalisation of Asylum Seekers and Refugees, and Far-Right Mobilisation against Asylum Seekers, Refugees and Immigrants, December 2019' (*Migration and Home Affairs - European Commission*, 17 January 2020).

Europeiska Kommissionen. (2020b). 'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, COM(2020) 605 Final, Brussels, 24 July 2020'.

Europeiska Kommissionen. (2020c). 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM(2020)609 Final, Brussels, 23 September 2020'.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG. Tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32018R1725>.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar. Tillgänglig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32019R0817>.

Galli, F. (2019). 'Legal Perspectives on Terrorism: Is Europe Unprepared? EU Counter-Terrorism Policies to Address the Foreign Fighters and Returnees' I V., Mitsilegas., & S., Hufnagel (Red), *Research Handbook on Transnational Crime*, Edward Elgar Publishing.

Gans, C. (1998). 'Nationalism and Immigration', *Ethical Theory and Moral Practice*, 1: 159-180.

Guild, E., & Minderhoud, P. (2011). *The First Decade of EU Migration and Asylum Law: First Decade of Eu Migration and Asylum Law*, BRILL.

Holiday, Y. (2019). 'Legal Perspectives on Migration Crime' in V., Mitsilegas & S., Hufnagel. (Red.), *Research Handbook on Transnational Crime*, Edward Elgar Publishing.

Hufnagel, S. (2020) 'Policing and Intelligence Flows in Counter-Terrorism: Current Challenges for European Policing' I S., Hufnagel (Red.), *Policing Transnational Crime: Law Enforcement of Criminal Flows*, Routledge.

Luyten, K. & Voronova, S. (2019), 'Briefing: Legislation in Progress, Interoperability between EU Border and Security Information Systems, EPFR PE 628.267 – June 2019'.

Monnet, C., J & Quintel, T. (2020) 'From Tampere over Stockholm to Luxembourg and Brussels: Where Are We Now? The Evolution of AFSJ Databases – Meandering between Security and Data Protection', CEPS Tampere 20 Anniversary – Chapter Collective Volume.

Peers, S. (2017). 'Immigration, Asylum and Human Rights in the European Union' In *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Edward Elgar Publishing.

Quintel, T. (2021). *Managing Migration Flows by processing Personal Data within the adequate Data Protection Instrument: Scoping Exercise between general and law enforcement Data Protection Rules applicable to Third Country Nationals*. Juridiska institutionen, Uppsala Universitet; The Faculty of Law, Economics and Finance, Luxemburgs Universitet.

Quintel, T., & Demková, S. (2020) 'Allocation of Responsibilities in Interoperable Information Exchanges: Effective Review Compromised?'

Quintel, T. (2020). 'Interoperable Data Exchanges Within Different Data Protection Regimes: The Case of Europol and the European Border and Coast Guard Agency', *European Public Law*, 26(1): 205-225.

Radjenovic, A. (2019). 'Reform of the Dublin System', European Parliamentary Research Service.

Smith, C., A. & LeVoy., M. (2021) 'Mo'databases, Mo'problems? The EU's New Interoperability Systems and Enhanced Policing of Third Country Nationals', Migration Policy Centre – MPC, Tillgänglig: <https://migrationpolicycentre.eu/databases-eu-new-interoperability-systems/>.

Trimikliniotes, N. (2020) *Migration and the Refugee Dissensus in Europe: Borders, Security and Austerity*, Routledge.

Vavoula, N. (2020). 'Databases for Non-EU Nationals and the Right to Private Life'. I F., Bignami (Red), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge University Press.

Vavoula, N., & Mitsilegas, V. (2021) 'Strengthening Europol's Mandate: A Legal Assessment of the Commission's Proposal to Amend the Europol Regulation' PE 694.200 - May 2021 84 Tillgänglig:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694200/IPOL_STU\(2021\)694200_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694200/IPOL_STU(2021)694200_EN.pdf).

Weyembergh, A., & Brière, C. (2016) 'The Paris Terrorist Attacks: Failure of the EU's Area of Freedom, Security and Justice? – EU Immigration and Asylum Law and Policy', eumigrationlawblog, 6 Jan 2016. Tillgänglig

<https://eumigrationlawblog.eu/the-paris-terrorist-attacks-failure-of-the-eus-area-of-freedom-security-and-justice/>.

Frontex visuella representationer av risk och hot vid EU:s externa gränser: hur gränspraktiker normaliseras och legitimeras

Daniel Silberstein

1. Inledning och bakgrund

Inom den akademiska litteraturen erbjuder kritiska gränsstudier²⁶ ett sätt att se på gränser som ett koncept i ständig förändring. Gränser betraktas här som dynamiska, flytande, splittrade och omtvistade snarare än stabila och statiska utrymmen (Minca & Vaughan-Williams 2012). Likaså är praktiker vid gränser (utfört av diverse aktörer såsom polis, gränsvakter och andra brottsbekämpande aktörer) politiskt laddade snarare än värderingsfria och neutrala. Genom detta perspektiv understryker kritiska gränsstudier att gränser skapar stora begränsningar för somliga, men inte andra (Parker & Vaughan-Williams m.fl. 2009). Det är inom detta forskningsfält som Silbersteins (2020) avhandling tar avstamp.

Hur kan vi förstå EU:s externa gränser, kontrollen av dem och personerna som befinner sig vid dem? Hur har Frontex roll som EU:s centrala aktör vid Europas externa gränser normaliserats och accepterats av den europeiska befolkningen? Dessa är några av de frågor som Silberstein (2020) söker att besvara. Genom en poststrukturalistisk diskursanalys av Frontex egna visuella material publicerade under perioden 2010–2016 undersöker avhandlingen organisationens representationella praktiker.

Representationella praktiker förstås i denna kontext som hur Frontex på olika sätt producerar meningar och betydelser av gränser, personer, praktiker samt risk och oro (Silberstein 2020: 3). Med poststrukturalistisk diskursanalys menas att språket är viktigt för vår tolkning av olika fenomen och processer i samhället. Enligt den traditionen baseras vår kunskap på antaganden och

²⁶ På engelska: Critical Border Studies (CBS).

föreställningar snarare än objektiva bevisbara fakta. Det empiriska materialet som analyseras i avhandlingen inkluderar Frontex årsrapporter, (kvartals- och årliga) riskanalyser samt andra specifika rapporter publicerade under samma tidsperiod.

Genom att fokusera på Frontex kan materialet ge insikt i en organisation som växer, utvecklas och expanderar (Silberstein 2020: 45). I följande kapitel presenteras ett urval av de övergripande aspekter och resonemang som avhandlingen lyfter fram. För mer djupgående inblick i metod, teori och empiri rekommenderas en läsning av avhandlingen i sin helhet.

Gräns- och migrationspolitiska förändringar och Frontex utökade uppdrag

Samtidigt som EU:s migrationspolitik under 2010-talet och framåt blivit alltmer restriktiv, och EU:s yttre gränser i större utsträckning teknologiskt övervakats, har behovet för människor att söka skydd knappast minskat (Silberstein 2020: 226). Krig, inbördeskrig, revolutioner och revolter har fortsatt skapa stora migrationsströmmar till EU. Inte minst under flyktingkrisen, som nådde sin kulmen under 2015, belystes gränspraktiker inom EU på ett sällan skådat sätt (Albert Kraller m.fl. 2016), men gränser och gränsbevakningens roll accentuerades redan i samband med terrorattackerna 11 september 2001 (Gregory 2011; Vallet & David 2012; Longo 2016). Ett flertal olika händelser och globala processer har därmed medfört att EU:s yttre gränser blivit en av EU:s mest centrala frågor under de senaste decennierna.

I centrum av gräns- och migrationspolitikens utveckling inom unionen finns EU-myndigheten Frontex. Frontex kan, enligt säkerhetsiseringsteorin, betraktas som en effekt av ett misslyckande att säkerställa länkarna mellan säkerhet, gränser och migration efter 9/11 och svårigheterna med att etablera en gemensam respons på migration på EU-nivå (Neal 2009). Frontex inrättades 2004 och sedan 2016 har Frontex formellt gått under namnet Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå²⁷. I takt med förändrade migrationsmönster och ökade asylansökningar till EU:s medlemsländer har Frontex uppdrag och budget ökat avsevärt. Frontex startade med en budget på 6 miljoner euro under 2005 och efter 10 år hade den växt till hela 142 miljoner euro. Under 2016 ökade budgeten ytterligare till 254 miljoner euro (Frontex, u.å.). De växande investeringarna i säkerhetsåtgärder kopplade till migration gjordes möjliga av flyktingkrisen (Carrera & Den Hertog 2016). Fältet för gränshantering är en komplex sammansättning av olika intressenter, agendor och aktörer. Frontex är således en av många aktörer som engagerar sig i

²⁷ The European Border and Coast Guard Agency, EBCGA.

säkerhetsiseringen av EU:s migrationshantering, men en viktig sådan eftersom Frontex har det centrala operativa ansvaret för koordineringen av EU:s yttre gränser (Silberstein 2020: 46).

Som ansvarig för hanteringen av de yttre gränserna i Schengen-området (vilket är en av de största, mest teknologiskt infuserade och dödliga gränsszonerna i världen), erbjuder Frontex ett exempel för att förstå olika sociala interaktioner vid gränser och hur migration alltmer kommit att hanteras som ett säkerhetsproblem (Silberstein 2020: 7). Med utgångspunkten att gränser representerar platser där maktrelationer och maktuttryck kan identifieras och problematiseras, använder Silberstein (o)säkerhet som ett begrepp och ett synsätt att förstå olika praktiker och processer vid gränser. Praktiker av (o)säkerhet och (o)säkerhetsisering förstås kring den samtidiga produktionen av företeelser av oro, risk, osäkerhet och skydd som hanteras på olika sätt. Således understryks svårigheten i att påvisa var säkerhet slutar och osäkerhet tar vid (Bigo 2002; Bigo & McCluskey 2018). En viktig distinktion här är vilka som bör skyddas från säkerhetshot, och vad eller vilka som snarare bör hanteras som en källa till risk och oro. I följande avsnitt beskrivs de viktigaste slutsatserna och resonemangen som Silbersteins (2020) avhandling lyfter fram på detta tema.

2. Resultat och Slutsatser

Med avstamp i Frontex eget material, publicerat under tidsperioden 2010–2016, visar Silberstein på en rad återkommande teman som rör hur risk och hot representeras i förhållande till personer som korsar gränsen, gränsvakter samt det fysiska gränsutrymmet i sig. Medan det visuella materialet sällan porträtterar direkta hot mot EU, skapar kombinationen av bild och text i de studerade dokumenten en innebörd av risk även i bilderna (Silberstein 2020: 168–169). I sin helhet visar avhandlingen på hur bilder och text i Frontex material skapar olika porträtteringar av grupper av människor och förståelser kring gränser. Konstruktionerna som Frontex förmedlar medför att de personer som korsar dem, förstås som källor till risk och oro på olika nivåer: för sig själva, andra och för EU. Vidare understryker avhandlingen att Frontex praktiker av gränskontroll normaliseras och framställs som logiska och nödvändiga för EU:s säkerhet.

Tvetydighet och oro i Frontex material: representationer av personer vid EU:s yttre gränser

Frontex mandat och ansvar att hantera och vakta Europas externa gränser är, precis som för andra enskilda myndigheter, ofta motstridigt och tvetydigt. Säkerhetsiseringen av migration har bidragit till att fler människor tvingas ta

allt mer osäkra vägar in i EU, vilket har förstärkt behovet av humanitära åtgärder. I denna kontext har ett fokus på mänskliga rättigheter och humanitärism växt fram inom Frontex parallellt med det uppdraget att främja Europas säkerhet genom stärkta gränskontroller. På så vis har Frontex ökade fokus på mänskliga rättigheter och humanitärism samexisterat med ett fortsatt fokus på säkerhet (Perkowski 2016). Motstridigheten och tvetydigheten i Frontex arbete kan ses som en central aspekt av hur gränser, praktiker och de närvarande personerna i dessa utrymmen är representerade och konstruerade.

Människorna vid Europas gränser representeras på många olika sätt i Frontex eget material. Å ena sidan representeras migranterna som "överlevare", vilket öppnar upp för förståelser av dem som subjekt som bör inkluderas i EU i egenskap av deras position som offer. Ett exempel på detta är hur barn i huvudsak porträtteras som en mycket sårbar grupp, utsatt för risker och hot kopplade till trafficking och människosmuggling. Källan till dessa hot – människohandlare och smugglare – beskrivs vara närvarande i gruppen av människor som korsar gränsen. I denna kontext representeras Frontex gränspersonal som aktörer som förser "överlevare" vid gränsen med trygghet och humanitär hjälp samtidigt som Frontex behöver identifiera källan till hot såsom människosmugglare.

Bortom Frontex representationella praktiker av deras humanitära gärning framställs även gränspersonalen som aktörer som förser EU med säkerhet och ordning och därmed kontrollerar gränserna på ett sätt som är nödvändigt för EU. Detta uppdrag manifesteras genom att porträttera personer vid gränsen som ett hot – inte bara för personer inom migrantgruppen utan också för EU i stort. Framför allt odokumenterade migranter med obekräftade identiteter porträtteras som att de underminerar gränskontroller och ses som ett potentiellt hot för den interna säkerheten inom EU, särskilt om de lyckas dölja ett kriminellt eller terroristiskt förflutet. Människor vid gränsen representeras därmed, å andra sidan, som "illegala" snarare än offer, vilket öppnar upp för förståelser av dem som diskvalificerade och avvikande personer som bör exkluderas från EU.

Gränser och gränskontroll kan utifrån dessa representationella praktiker förstås som ett system där vissa är mer lämpliga att passera än andra. Separation, kategorisering och identifiering kan därmed ses som centralt för hur personer som korsar gränser förstås. "Äkta" asylsökande ställs mot de som inte har "riktiga" skäl, likaså ställs de som korsar gränsen på "korrekt" sätt, med rätt dokumentation, mot de som korsar gränser irreguljärt. Således är representationer av personer som korsar gränsen tvetydiga och

ambivalenta, pendlande mellan att betraktas som offer eller överlevare, samt risker eller hot när de är odokumenterade.

Tvetydighet och oro i Frontex visuella material producerar olika typer av risker. Vad som utmärker den underliggande diskursen är oro och bekymmer kring att bli exponerad för något okänt. Detta okända konstrueras som att vara något som kommer utifrån EU:s gränser och som behöver hanteras på olika sätt. Genom att inte direkt definiera ett specifikt hot, utan i stället producera tvetydighet och oro i scenerna möjliggörs för risk att träda in i situationerna. Dessa risker, så kallade (o)säkerheter, motiverar Frontex ingripande och praktiker baserat på ett potentiellt hot. Risk konstrueras således i förhållande till ett odefinierat säkerhetssubjekt, det vill säga de som ska "göras säkra", vilket till stor grad utgörs av EU och dess medborgare. Konstruktionen av risk är därmed central för att legitimera Frontex fortskridna arbete att hantera, koordinera och kontrollera EU:s yttre gränser.

Hur risker konstrueras och hanteras – gränspraktiker som legitima och neutrala

Silberstein (2020) visar att förståelsen och användningen av risk varierar i materialet och över tid. Under de tidigare åren har risk mestadels används som ett begrepp kopplat till analys och metod. Efter 2015 har ordet dock i allt större utsträckning används för att beskriva risker gentemot EU på sätt som förändrat termen till att handla om ett koncept som måste hanteras. Svaret har i mångt och mycket handlat om förbättrad teknik som ger möjlighet till en mer djupgående kontroll av människor som passerar gränser, samt ökad användning av olika övervakningssystem för att se till att risker såsom irreguljär migration begränsas i mesta möjliga mån. Förändringen av förståelsen och användningen av risk – det vill säga vem och vad som utgör risker – reflekterar dels en utökad kapacitet hos Frontex, dels ett politiskt behov att understryka och kommunicera specifika risker. Frågan som kvarstår är dock huruvida riskminimerande insatser och allt större teknologiska utvecklingar av gränskontroll och migrationshantering faktiskt bidrar till en ökad säkerhet – och i så fall för vem.

Tidigare forskning på ämnet pekar på att teknologiska lösningar och vad som kan kallas "säkerhetisering" kan medföra osäkerhet och otrygghet (Vollmer, 2019). Exempelvis kan målet att effektivisera gränskontroller via teknologisk övervakning innebära att nya områden hanteras och kontrolleras på ett mer omfattande och avancerat sätt. Samtidigt kan dessa teknologiska utvecklingar och framsteg öka sårbarheten och exploateringen av människor som försöker korsa gränser, främst genom att bidra till att fler migranter tvingas välja mer osäkra vägar, ofta kopplade till människosmuggling och trafficking. Som

tidigare nämnt spår detta i sin tur på behovet av humanitära insatser. Frontex roll i säkerhetspraktiker har därmed påpekats att vara i linje med ett system där "illegal" migration samtidigt är kontrollerad och producerad, och illegaliteten fungerar både till att producera "hot" och nya "säkerhetslösningar" (Andersson 2014).

Ökade säkerhetsåtgärder på migrationsområdet kan därmed producera nya risker och osäkerheter, vilket är en process som inte nödvändigtvis är linjär – snarare är säkerhet och osäkerhet sammanlänkande, hoptvinnade processer som inte kan separeras (Andersson 2014). Genom att ha positionerat sig som både en förespråkare för mänskliga rättigheter samt en främjare för Europas säkerhet har Frontex emellertid porträtterats som en lösning på många olika "kriser" och risker – både humanitära och säkerhetsmässiga sådana. Detta breda och, för vissa, paradoxala åtagande har i slutändan bidragit till att Frontex relevans, legitimitet, och resurser utökats markant under de senaste åren.

I denna kontext understryker Silberstein (2020) att utvecklingen av risk som ett koncept är centralt för Frontex fortskridna arbete vid EU:s yttre gränser. Risk skapar förutsättningar för att vissa personer och situationer upplevs som hot och andra inte, detta (re)producerar i sin tur maktdynamiker och relationer vid gränserna. Ambiguitet och avvikelser, som förstås genom begreppet risk, skapar nya sätt att förstå säkerhet och gränser. Från att initialt vara ett verktyg för analys blir risk en fråga som appliceras på de människor som försöker passera gränser, och som således blir något som bör hanteras och kontrolleras av myndigheter såsom Frontex. Centralt i denna utveckling är att genom att definiera möjliga risker som organisatoriska utmaningar och möjliga hot blir gränskontroll i förlängningen normaliserat och inramat som rationellt, nödvändigt och oundvikligt. De tekniska lösningarna som presenteras kan förstås som ett sätt att kommunicera effektivitet, och porträtterar gränskontroll och Frontex arbete som något värderingsfritt och neutralt.

3. Avslutning

I sin helhet visar avhandlingen att bild och text fyller en viktig funktion i att skapa förståelser för hur migration och säkerhet är sammankopplade. Genom att porträttera migranternas gränsövergångar som fyllda med risk och oro skapas ett budskap om att grupperna som korsar gränsen bör och ska hanteras på olika sätt för att minimera hoten mot såväl EU som utsatta personer på flykt. Via representationer av Frontex arbete som en lösning på både humanitära och säkerhetsmässiga kriser legitimeras Frontex som EU:s

centrala aktör vid Europas yttre gränser. Gränserna blir således platser där insatser och inventioner i olika former normaliseras och görs centrala.

Källförteckning

Andersson, R. (2014). *Illegality inc: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. Berkeley: University of California Press.

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27 (1):63-92.

Bigo, D. och McCluskey, E. (2018). What Is a PARIS Approach to (In)securitization? Political Anthropological Research for International Sociology. In Gheciu, A. and Wohlforth, W.C. (eds.), *The Oxford handbook of international security*. (116-130). Oxford: Oxford University Press.

Brown, W. (2010). *Walled states, waning sovereignty*. New York: Zone Books.

Carrera, S. och den Hertog, L. (2016). A European Border and Coast Guard: What's in a name?, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* No. 88.

Frontex. (u.å.). What is the Budget of the Agency, Frontex Official Webpage. Tillgänglig: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/faq/key-facts/> (hämtad: 2023-01-04).

Gregory, D. (2011). The everywhere war, *The Geographic Journal*, 177(3):238-250.

Longo, M. (2016). A "21st Century Border? Cooperative Border Controls in the US and EU after 9/11, *Journal of Borderland Studies*, 31(2):187-202.

Mezzadra, S. och Neilson, B. (2012). Between Inclusion and Exclusion: On the Topology of Global Space and Borders, *Theory, Culture and Society*, 29(4-5):58-75.

Mezzadra, S. och Neilson, B. (2013). *Border as Method, or, the Multiplication of Labour*. Duke University Press.

Minca, C. och Vaughan-Williams, N. (2012). Carl Schmitt and the Concept of the Boarder, *Geopolitics*, 17(4):756-772.

Neal, A. (2009). Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex, *Journal of Common Market Studies*, 47(2):333-356.

Parker, N. och Vaughan-Williams, N. et al. (2009). Lines in the Sand? Towards and Agenda for Critical Border Studies, *Geopolitics*, 14(3):582-587.

Perkowski, N. (2016). Deaths, Interventions, Humanitarianism and Human Rights in the Mediterranean 'Migration Crisis', *Mediterranean Politics*, 21(2):331-335.

Silberstein (2020) *Humanity Washed Ashore: Visual representations of practices, people, and the borders of Europe*. Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet.

Vallet, É. och David, C.P. (2012). Introduction: The (Re)Building of the Wall in International Relations, *Journal of Borderland Studies*, 27(2):111-119.

Vollmer, B.A. (2019). The paradox of border security – an example from the UK, *Political Geography*, 7:1-9.

Hälsosäkerhet inom EU: tjänstemän som avsäkerhetiserande aktörer

Louise Bengtsson

1. Inledning och Bakgrund

Under de senaste decennierna har nya frågor tagit plats på den europeiska säkerhetsagendan. I dess bredare bemärkelse har säkerhetsbegreppet även kommit att inkludera olika typer av hälsorisker och hot kopplade till spridning av biologiska eller kemiska stridsmedel, infektionssjukdomar, olyckor eller naturkatastrofer (Bengtsson, 2019). Gemensamt för dessa skeenden är att de inte bara antas hota folkhälsan utan också samhället i stort. EU:s samarbete kring dessa "gränsöverskridande hälsohot" har utvecklats gradvis sedan början av 2000-talet mot bakgrund av olika hälsokriser och förstärktes avsevärt efter covid-19-pandemin.

Inom kritiska säkerhetsstudier har tjänstemäns roll i säkerhetsiseringsprocesser och diskurser kring *risk* ofta förståtts som pådrivande. I följande kapitel presenteras en sammanfattning av en artikel²⁸ ur Louise Bengtssons (2019) avhandling där hon visar på hur tjänstemän inom EU-institutionerna arbetat för 'avsäkerhetisering' och med andra ord snarare motarbetat idéer om migranter som "smittbärare". Metoderna för datainsamling inkluderade observation (med så hög grad av deltagande som möjligt), formella intervjuer och mer informella samtal, samt närläsning av relevanta dokument. Resultaten är huvudsakligen baserade på fältarbete som utfördes på Europeiska kommissionen och den Europeiska smittskyddsmyndigheten (ECDC²⁹) i Stockholm från november 2016 till februari 2017. Under denna tid genomfördes 40 semistrukturerade intervjuer, samt fler informella samtal. Ytterligare tolv intervjuer genomfördes vid EU-kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhets

²⁸ Bengtsson, L., 2018. Desecuritizing migrant health – Eurocratic practices between rearticulation, resistance and silencing. Paper presented at the Annual convention of the International Studies Association (ISA), San Francisco, 2018.

²⁹ The European Centre of Disease Prevention and Control.

(GD SANTE³⁰) kontor i Bryssel och Luxemburg. Den empiriska analysen bygger också på officiella dokument som valdes ut på basis av interaktioner med informanter. Bengtssons resultat, att tjänstemännen under den perioden som studerades verkat för en 'avsäkerhetisering' när det kommer till migranternas hälsa, bidrar till en annan infallsvinkel och dimension jämfört med de andra bidragen i denna publikation. I stället för att sprida diskurser som förekom på politisk nivå kring risker kopplade till migranternas hälsa verkar tjänstemännen aktivt arbetat för att kommunicera evidensbaserade bedömningar till beslutsfattare och allmänheten.

För att mer ingående ta del av metod, teori, empiri eller någon av de andra artiklar som Bengtsson skrivit på ämnet hälsosäkerhet inom EU-samarbetet rekommenderas avhandlingen i sin helhet.

Tjänstemännens roll inom säkerhetiseringspraktiker

Studier som gjorts av praktiker inom byråkratier har visat att särskilt fältet av säkerhetsexperter (eventuellt omedvetet) varit mer benägna att bidra till processer av säkerhetisering och driva på diskurser kring risk snarare än att motverka dessa (Bigo 2005; Bigo 2013a; Bigo 2013b). Framväxten av hälsosäkerhet som en ny prioritering på EU-nivå, inriktad på tidig upptäckt och kontroll av "gränsöverskridande hälsohot" såsom pandemier och bioterrorism, bekräftar denna benägenhet till säkerhetisering. Generellt sett har ett skifte mot ökade säkerhetsperspektiv inom EU:s samarbete kring folkhälsa med andra ord ägt rum (Bengtsson et al. 2018; Bengtsson & Rhinard 2019; Bengtsson et al 2019; Kittelsen 2009; Elbe et al. 2014). Då det kommer till migration och hälsa, finner dock Bengtsson att tjänstemännen inom EU:s institutioner snarare agerat för att motverka diskurser med fokus på migranter som ett hot eller en risk för folkhälsan.

Medan studierna som refereras ovan inte drar fel slutsatser kring tjänstemäns roll inom säkerhetisering i en EU-kontext, kan de ha bidragit till att befästa bilden av eurokraten³¹ som en icke-reflexiv aktör. Tjänstemännens roll som vedertagna aktörer som agerar pådrivande för säkerhetisering har ibland även ifrågasatts i forskning inom området offentlig politik och förvaltning (se exempelvis Boswell 2007). Sådan kritik mot den deterministiska synen på tjänstemännens roll inom kritiska säkerhetsstudier belyser att det ofta saknats analytiskt utrymme för att tänka fritt kring

³⁰ The Directorate-General for Health and Food Safety.

³¹ Eurokrat är en term som används om tjänstepersoner och byråkrater inom EU:s administration som inte är demokratiskt valda. Termen har negativa konnotationer för vissa, men används av andra som ett sätt att beskriva och analysera interaktioner mellan EU-aktörer och yrkesverksamma på EU-nivå.

tjänstemännens roll inom säkerhetspraktiker. Många studier har på så sätt redan på förhand fallit offer för sina egna antaganden – att de flesta tjänstemän verkar *för* säkerhetsisering.

Det europeiska hälsosamarbetet och flyktingkrisen

Traditionellt sett har ECDC arbetat utifrån ett synsätt där man utgått ifrån att migranter tillhör en sårbar grupp och att deras hälsostatus bör förstås utifrån perspektiv som betonar sociala faktorer och ojämlikhet (Bengtsson, 2019:8).³² Under 2007 hölls en högnivåkonferens om hälsa och migration i EU som kom att bli en viktig händelse. Perspektiv som betonade migranternas hälsa som en fråga om bland annat sårbarheter, marginalisering och bristfällig tillgång till hälso- och sjukvård blev då alltmer centrala. Under högnivåkonferensen förespråkade Europeiska kommissionen öronmärkta medel i det så kallade hälsoprogrammet för den kommande perioden 2008–2013 (European Union 2007). Vidare uppmanades också medlemsstaterna att integrera förbättrad hälsa för migranter i den nationella hälsopolitiken och framför allt att förbättra laglig och de facto tillgång till hälsovård för migranter på nationell nivå. Samtidigt skapades en plattform för samarbete kring ojämlikhet inom hälsa och tillgång till sjukvård för migranter mellan Europeiska kommissionen, ECDC, Europarådet, Världshälsoorganisationen (WHO) och Internationella Organisationen för Migration (IOM) (Peiro & Benedict 2010). Dessa nya prioriteringar ledde till att flera experter anställdes på både ECDC och DG SANTE för att specifikt arbeta med ojämlikheter och sårbarheter som faktorer som påverkar folkhälsan. Migranter framhölls då som en av många socio-ekonomiskt utsatta grupper som behövde prioriteras.

I samband med flyktingkrisen blev frågan om migranternas hälsa alltmer känslig, experterna från ECDC hade innan dess kunnat besöka förvars- och mottagningscentraler för migranter i EU:s medlemsländer utan större kontrovers. Ett politiskt narrativ växte dock gradvis fram i vissa av EU:s medlemsstater, där migranter utmålades som ett hot mot folkhälsan (Bengtsson, 2019:12). När flyktingkrisen nådde sin kulmen 2015 var den allmänna stämningen inom ECDC och DG SANTE att inramningen av migranter som smittsamma och därmed ett hot mot folkhälsan alltmer blivit en del av de negativa och kritiska diskurserna kring invandring i Europa. Ett av de mer framträdande exemplen på den då alltmer uppjagade politiska stämningen är när den polska politikern Jaroslaw Kaczynski från partiet Lag och Rättvisa i sina uttalanden gjorde kopplingar mellan migranter och infektionssjukdomar

³² Bengtsson talar här om begreppet "Social Determinants of Health" som går ut på att hälsa är konditionerat till vart man är född, uppvuxen, lever, arbetar och åldras. Ett antal faktorer som bland annat socioekonomisk status, utbildning, miljö, anställning, sociala nätverk och tillgång till sjukvård tas med i beräkningen.

(Bengtsson, 2019: 3). Yttranden av denna karaktär bidrog till en ökad allmän oro och till att migranternas hälsa kom att bli ett av de mest omtvistade ämnena inom det europeiska hälsosamarbetet. Den stigmatiserande retoriken som kopplar samman migranter och smittsamma sjukdomar var dock inte något nytt, utan diskursen har funnits sedan tidigare, inte minst i relation till spridningen av hiv- och aids smitta. Dock bidrog den politiska dynamiken, med starka högerpopulistiska vindar, som följde flyktingkrisen i Europa till att sådana inramningar uppfattades som alltmer förekommande och oroande av experter och tjänstemän inom ECDC och DG SANTE.

2. Resultat och slutsatser

I Bengtssons (2018) artikel används en kombination av textmaterial, deltagande observation och intervjuer med centrala aktörer för att undersöka betydelser och orsaker bakom praktiker av avsäkerhetsisering. Artikeln syftar till att fördjupa debatten kring tjänstemän inom säkerhetsiseringsprocesser genom att utgå från en syn på dessa aktörer som reflexiva och kapabla att delta i avsäkerhetsisering. Resultaten visar att tjänstemän inom EU:s institutioner som arbetade med hälsofrågor under den studerade perioden, gjort tydliga ansträngningar för att motverka populistiska narrativ av migranter som bärare av infektionssjukdomar – något som kan beskrivas som praktiker av avsäkerhetsisering.

Den avsäkerhetsiserande tjänstemannen

Genom att undersöka ECDC:s egna riskanalyser har Bengtsson kunnat visa att ECDC redan sedan starten på flyktingkrisen betonade att inflödet av flyktingar generellt sett inte utgör ett stort hot mot folkhälsan vad avser infektionssjukdomar (ECDC, 2015a; 2015b; 2016). Tjänstemännen på DG SANTE och ECDC beklagade sig i intervjuer med Bengtsson över hur inramningarna av migranter som smittsamma skapar en farlig illusion av migranter som en homogen grupp, samtidigt som den förankrar den vetenskapligt felaktiga uppfattningen att "importerade" farliga infektionssjukdomar utgör ett stort problem. Enligt tjänstemännen kan felaktiga uppfattningar och föreställningar om migranternas hälsa bli farliga då de riskerar leda till hög oro och stress hos allmänheten som sedan befästs med politiska hotkonstruktioner och i värsta fall beslut som inte är vetenskapligt förankrade. Det kan i förlängningen påverka flyktingar och migranter negativt, genom exempelvis stigmatisering, förvarstagning och avvísningar som kan strida mot internationella konventioner och åtaganden vilket i längden kan skapa problem kring migranternas humanitära behov och rättigheter. Tjänstemännen i Bengtssons studier underströk att i verkligheten handlade det stora problemet om hur

sårbara migranter var för infektionssjukdomar, snarare än hotet de utgjorde för mottagarländer.

Medan det inte är något nytt att migranter målas upp som smittbärare i den bredare säkerhetslogiken kring hälsohot (se tex Nunes 2013; Vaughan-Williams 2015), menar Bengtsson att sättet som tjänstemän och experter inom EU:s institutioner som arbetar med folkhälsa svarade på detta var förvånande. Detta delvis mot bakgrund av den gängse bilden inom kritiska säkerhetsstudier där tjänstemän såsom säkerhetsexperter beskrivs som mer benägna att bidra till hotkonstruktioner, vilket gör dem till säkerhetiserande aktörer (e.g Bigo 2002; Bigo & Tsoukala 2008; Neal 2009; Van Munster 2009). I Bengtssons material verkade delar av EU-byråkratin istället aktivt sträva efter att avsäkerhetsera migranternas hälsa. Sådana avsäkerhetspraktiker involverade mobilisering av evidensbaserad vetenskaplig rådgivning, strategisk positionering samt mycket försiktiga kommunikationsstrategier som betonade den friska, hälsosamma statusen på migranter.

Enligt Bengtssons studie refererade tjänstemännen inom DG SANTE och ECDC frekvent i både intervjuer och officiella uttalanden till vetenskapliga riskbedömningar och studier som avfärdade kopplingen mellan migranter och utbrott av infektionssjukdomar som hot mot den europeiska folkhälsan. Dessutom refererade tjänstemännen ofta direkt till vetenskapliga rapporter och riskbedömningar som utfärdats av ECDC, vilka påvisade att farliga infektionssjukdomar hos nyanlända migranter och flyktingar inte påträffats i någon särskilt omfattande utsträckning. Enligt ECDC:s studier utgjorde de oftast förekommande hälsoproblemen hos nyanlända migranter en minimal risk för den europeiska befolkningen. Mer specifikt visade en av ECDC:s studier att de främsta hälsoproblemen hos migranter relaterade till vanliga luftvägsinfektioner, hudinfektioner, fysiska skador och psykiska trauman (ECDC, 2015: 1), vilket också framhölls och citerades av tjänstemännen själva. I intervjuerna lyfte tjänstemännen från ECDC ytterligare en studie kring hiv och aids som de ofta hade refererat till. Studien fann bevis för att hiv och aids förvisso är överrepresenterade hos grupper av migranter i vissa europeiska länder, men att själva smittotillfället främst skett *efter* att migranterna kom till Europa, detta på grund av migranternas exponering för sociala miljöer där sjukdomen är utbredd (ECDC, 2015b). Dessutom betonade ofta tjänstemän vid DG SANTE och ECDC den *friska migranten* i intervjuer och uttalanden, vilket underströk att individer som är i stånd till att migrera till Europa ofta är betydligt friskare än en genomsnittlig europeisk medborgare, och därmed generellt sett utgör en obetydlig risk för övriga invånare när det gäller infektionssjukdomar. Dessa typer av uttalanden beskrivs i vissa av Bengtssons intervjuer till och med som ett *mantra*.

Mantrat om den friska migranten och dess oavsiktliga konsekvenser

I samband med den politiska retoriken som rådde under flyktingkrisen, där vissa politiker använde hälsohotet som ett populistiskt slagträ i debatten, försökte tjänstemännen på DG SANTE och ECDC med andra ord disassociera migranternas hälsa från hotbilder kopplade till smittsamma sjukdomar. Även om detta kan tänkas ha minskat stigmatiseringen, innebär det rådande politiska läget begränsade möjligheter att fullt ut artikulera en agenda för migranternas hälso- och sjukvårdsbehov.

Diskursen som ECDC och DG SANTE bidrog till kring den *friska migranten* innebär därför å ena sidan minskad risk för stigmatisering, men å andra sidan också indirekt att tjänstemännen hindrades från att mobilisera kring migranternas, och speciellt irreguljära migranternas, potentiella hälsobehov i bland annat förvars- och mottagningscentrum. Intervjupersoner i Bengtssons studie indikerade bland annat att EU-kommissionens linje var att migranternas hälsa i kontexten av flyktingkrisen överhuvudtaget inte skulle hanteras från ECDC:s sida, eftersom "infektionssjukdomar inte var ett problem". Denna position baserades på en oro över att någon som helst inblandning från ECDC skulle kunna misstolkas som att migranter utgjorde ett hot mot den europeiska folkhälsan. I realiteten innebär denna hållning dock att mycket av arbetet som just riktade sig mot denna grupp:s hälsostatus och -behov pausades. ECDC:s arbete i samband med flyktingkrisen begränsades exempelvis huvudsakligen till ett litet antal riskbedömningar och en checklista kring beredskap för mottagnings- och förvarscentra (ECDC, 2016).

Detta bör enligt Bengtsson ses mot bakgrund av en kontext där nyanlända flyktingar och migranternas humanitära villkor kontinuerligt försämrades i EU:s medlemsstater, inom ett befogenhetsområde (hälsopolitiken) som i huvudsak är ett nationellt ansvar. Avsäkerhetiseringen kan därmed konceptualiseras som en medveten form av nedtystande som den bästa tillgängliga strategin. I längden innebär avsäkerhetiseringen att DG SANTE och ECDC blev tvungna att anta en lägre profil kring migranternas hälsa under flyktingkrisen, genom att understryka att migranter inte bör stigmatiseras vad gäller associeringar med infektionssjukdomar. Men parallellt tystade deras ställningstagande också rösterna som tog upp problem som berörde migranternas tillgång till hälsovård och deras sårbarheter på grund av deras marginalisering i europeiska samhällen, och i synnerhet på mottagnings- och förvarsanläggningar. Situationen som hade uppstått i exempelvis Italien, Grekland och Libyen gjorde att det även fanns alltmer brådskande behov bland nyanlända personer i framför allt förvarsanläggningar.

Hälsobehoven hos migranter från ett ojämlikhetsperspektiv blev på så sätt åsidosatta, åtminstone om en utgår från det synliga arbetet som gjordes på EU-nivå. Därmed visar Bengtsson att även om denna specifika process av avsäkerhetsisering generellt sett innehåller exempel på motstånd mot en populistisk hotkonstruktion, så fick den tysta strategin oavsiktliga konsekvenser som innebar minskad synlighet av problem såsom migranternas sårbarhet, och deras behov och tillgång till vård inom nationella hälso- och sjukvårdssystem.

3. Avslutning

Avslutningsvis kan man sammanfatta att Bengtsson i sin artikel visat på hur tjänstemännen på ECDC och DG SANTE motsatte sig den populistiska retoriken som målade upp flyktingar som ett hälsohot i form av smittbärare. Detta gör att resultatet i artikeln står i motsatsförhållande till både gängse förståelse av tjänstemännens roll inom kritiska säkerhetsstudier samt de politiska strömningarna som rådde vid tillfället. Genom att anta olika taktiker arbetade EU-byråkratin aktivt för att avsäkerhetsisera migranternas hälsa, vilket Bengtsson också tolkar som ett tecken på tjänstemännens agens och förmåga till reflexivitet.

Agerandet från ECDC och DG SANTE gör dem därför enligt Bengtsson till oväntade aktörer i hanteringen av flyktingar och migranter. Tjänstemännens snäva handlingsutrymme under flyktingkrisen gjorde att de antog en nedtystande strategi där budskap om den friska migranten upprepades. Detta fick dock effekten av ett avstannat hälsoarbete på EU-nivå gentemot flykting- och migrantgruppen, det tystade också ner de röster som tog upp problem som berörde migranternas tillgång till hälsovård och deras sårbarheter. Gruppen migranter som sådan är inte homogen eller statisk, det finns olika och föränderliga behov som inte fick utrymme eller gömdes bakom mantrat om *friska migranter*, vilket framkommer både i Bengtssons intervjuer och i hennes analys. Detta mantra skapade en ökad risk för att migranternas vård- och hälsobehov hamnade i skymundan samt att deras humanitära behov och rättigheter inte infriades.

Källförteckning

Bengtsson, L., 2018. Desecuritizing migrant health – Eurocratic practices between rearticulation, resistance and silencing. Paper presented at *the Annual convention of the International Studies Association (ISA)*, San Francisco, 2018.

Bengtsson, L., Borg, S. & Rhinard, M., 2018. European security and early warning systems: from risks to threats in *the European Union's health security sector*. *European Security*, 27(1), pp.20–40.

Bengtsson, L., Borg, S. och Rhinard, M., 2019. Assembling European health security: Epidemic intelligence and the hunt for cross-border health threats. *Security Dialogue*, 50(2), pp.115–130.

Bengtsson, L. och Rhinard, M., 2019. Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in *the European Union*. *West European Politics*, 42(2), pp.346–368.

Bigo, D., 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, pp.63–92.

Bigo, D., 2005. La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation. *Cultures & Conflits*, 58, pp.53–101.

Bigo, D., 2013a. Analysing transnational professionals of (in)security in Europe. In N. Kauppi & M. Rasken Madsen, eds. *Transnational Power Elites: The New Professionals of Governance*, *Law and Security*. pp. 114–130.

Bigo, D., 2013b. The transnational field of computerised exchange of information in police matters and its European guilds. In *Transnational Power Elites: The New 24 Professionals of Governance, Law and Security*. Routledge, pp. 155–182.

Bigo, D. och Tsoukala, A., 2008. Understanding (In)security. In D. Bigo & A. Tsoukala, eds. *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. London: Routledge, pp. 1–9.

Boswell, C., 2007. Migration Control in Europe After 9 / 11: Explaining the Absence of Securitization *. *Journal of Common Market Studies*, 45(3), pp.589–610.

Council of the European Union, 'Council Conclusions on Health and Migration in the EU, Brussels, 29 November 2007.

European Centre for Disease Prevention and Control. Meeting report: Evidence-based guidance - Prevention of Infectious Diseases Among Newly Arrived Migrants to the EU/EEA. Stockholm: ECDC; 2015a. Available upon request.

European Centre for Disease Prevention and Control. Expert Opinion on the public health needs of irregular migrants, refugees or asylum seekers across the EU's southern and south-eastern borders. Stockholm: ECDC; 2015b.

European Centre for Disease Prevention and Control. Handbook on using the ECDC preparedness checklist tool to strengthen preparedness against communicable disease outbreaks at migrant reception/detention centres. Stockholm: ECDC; 2016.

European Union. 2007. 'Decision (1350/2007/EC) of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 establishing a second programme of Community action in the field of health (2008-13)', Brussels, 23 October 2007.

Elbe, S., Roemer-Mahler, A. och Long, C., 2014. Securing circulation pharmaceutically: Antiviral stockpiling and pandemic preparedness in the European Union. *Security Dialogue*, 45(5), pp.440-457.

Kittelsen, S., 2009. Conceptualizing Biorisk: Dread Risk and the Threat of Bioterrorism in Europe. *Security Dialogue*, 40(1), pp.51-71.

Kittelsen, S., 2013. *The EU and the Securitization of Pandemic Influenza*, PhD thesis, Aberystwyth: Aberystwyth University.

Van Munster, R., 2009. *Securitizing Immigration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Neal, A., 2009. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 47(2), pp.333-356.

Nunes, J., 2013. *Security, Emancipation and the Politics of Health: A New Theoretical Perspective*, London: Routledge.

Peiro, M.-J. och Benedict, R., 2010. Migrant health policy: The Portuguese and Spanish EU Presidencies. *Eurohealth*, 16(1).

Roberts, S.L. och Elbe, S., 2017. Catching the flu: Syndromic surveillance, algorithmic governmentality and global health security. *Security Dialogue*, 48(1), pp.46-62.

Vaughan-Williams, N., 2015. *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.

För trygghet: Makt, politik och styrning i svenska kommuners trygghetspraktiker

Jennie Brandén

1. Inledning och bakgrund

Vid gränsovergångar har hanteringen av migranter och flyktingar i allt större utsträckning blivit en fråga som motiveras av säkerhetsaspekter så som övervakning och tekniska lösningar. Men det är inte bara vid gränspassager som vi tenderar att bli alltmer säkerhetsfokuserade, utan även i samhället i stort. Oron vid gränserna för 'främmande element' är något som följer migranterna in i de samhällen dit de immigrerar. Segregation och utanförskap i de områden där åtskilliga migranter hamnar gör att de förbli ett slags 'främmande element' i stadsbilden. Denna avhandling ger ett nationellt perspektiv på säkerhetsaspekten, de tekniska lösningarna som inte alltid lyckas skapa en trygghet för alla samt identifierar vilka grupper som tenderar att bli beskrivna som källor till oro snarare än att omfattas av de trygghetsskapande åtgärderna. I kontrast till de andra avhandlingarna i denna antologi erbjuder Brandén ett mikro-perspektiv på de säkerhetsåtgärder samt de effekter och konsekvenser dessa får på lokal nivå.

Trygghet i offentliga rum är idag en uppmärksammas fråga, inte bara för brottsbekämpande organ utan också för politiker och den breda allmänheten (se tex. Lee 2007; Listerborn 2015; Sager och Mulinari 2018; UN Habitat 2022; Zedner 2009). Medan det verkar vara en stor efterfrågan på trygghet idag, finns det ingen allmängiltig definition av vad trygghet innebär. Brandén (2022:1) menar att förståelsen av trygghet varken är given eller universell, utan diskursivt producerad och därmed varierar i beroende på kontext och uttryckta behov. Avhandlingens tema berör hur trygghet adresseras och formas ur ett svenskt perspektiv, framför allt den politiska problemformuleringen och förståelsen av trygghet samt vilka åtgärder som den politiska styrningen av trygghet tar sig uttryck i. Brandén har genom tre olika fallstudier i ett urval av svenska kommuner undersökt hur (o)trygghet i

offentliga rum förstås och ges mening genom tillämpningen av olika trygghetsstrategier. De tre fallstudierna handlar om:

1. Trygghetsvandringar
2. Certifieringen av trygga stads kärnor
3. Patrullerande ordningsvakter och väktare

Studien använder politisk etnografi³³ som metodologiskt ramverk och materialet innefattar policydokument, deltagande observationer och intervjuer.

Trygghet har blivit ett centralt politiskt ideal över hela det politiska spektrumet i Sverige, och beskrivs ofta som en förutsättning för ett demokratiskt samhälle (Olsson och Rönnblom 2020). I en omvärld som präglas av osäkerhet, risk, ökade ojämlikheter, krig och klimatförändringar, är det stora fokuset på säkerhet och trygghet föga förvånande och "någonting som vi inte kan vilja vara utan" (Spivak, 1993: 44³⁴). I Sverige har frågan om (o)trygghet blivit sammankopplad både med en "rädsla för brott" (Person 2014), samt till socialt och strukturellt välmående tillhandahållet av välfärdsstaten (Olsson och Rönnblom 2020).

Tidigare forskning har understrukit hur diskurser kring (o)trygghet i politiken har förändrats. Fokus har under de senaste decennierna flyttats från en bredare gemensam förståelse av (o)trygghet, som främst har kopplats till ekonomiska och sociala aspekter som tillhandahålls av välfärdsstaten, till en mer snäv och individualistisk förståelse av (o)trygghet som utgår från personlig säkerhet, individens egna ansvar och upplevelser (Olsson och Rönnblom 2020). Denna utveckling ser vi bland annat i den rådande debatten rörande kriminalitet i storstädernas förorter. När man hävdar att den allmänna trygg- och säkerheten hotas beskrivs en ökad invandring och bristande integration allt oftare som bakomliggande orsaker. Enligt Brandén innebär det i praktiken att några av de mest marginaliserade och utsatta grupperna, som exempelvis asylsökande flyktingar, ofta porträtteras som ett hot mot tryggheten. I ljuset av en förändrad välfärdsstat, där ideal om universell välfärd, kollektivt ansvar och demokratisk legitimitet i allt högre utsträckning trängs undan av nyliberala marknadsideal om individuellt ansvar, konkurrens och effektivitet, riskerar de dimensioner av otrygghet som är

³³ Metoden utgår ifrån människors uppfattning om sin egen sociala och politiska verklighet som en central aspekt för att vi ska kunna förstå och förklara politiska fenomen. Med utgångspunkt i människors upplevelser och vardagsliv ger metoden insikter om politik och makt. För att kunna ta ett etnografiskt grepp och skapa en kontextuell förståelse för hur politik ges mening i praktiken så krävs nära interaktion med de processer eller fenomen som studeras.

³⁴ Egen översättning.

symptom på en politik som bidragit till ojämlikhet, otrygga jobb, och segregation att döljas enligt Brandén (Brandén, 2022, 88; Brown 2015). I denna kontext blir svaren på otrygghet ofta knutna till individuellt ansvarstagande, snarare än övergripande politisk förändring (ibid).

Brandén visar att trygghetspraktikerna som undersöks i fallstudierna bidrar till att (re)producera vissa idéer kring vad det innebär att vara en "god" medborgare, eller att kvalificera sig som medborgare överhuvudtaget (Brandén 2022: 82). Resultaten i Brandéns avhandling visar också att problem kring otrygghet och osäkerhet i praktiken tenderar att reduceras till tekniska detaljer. Fallstudierna belyser hur lokala trygghetspraktiker främst lutar sig mot synliga och mätbara "lösningar" till otrygghet. Dessa mätbara strategier involverar framför allt produktionen av olika typer av dokumentation, insatser som ger kvantifierbara resultat samt synliga förändringar i den fysiska miljön (Brandén 2022: 77–78). Brandéns resultat ligger därmed i linje med tidigare forskning som har visat att kortsiktiga tekniska åtgärder för att främja trygghet ofta prioriteras framför långsiktig social och politisk förändring (Koskela och Pain 2000; Listerborn 2002; Sandberg och Rönnblom 2014; Whitzman 2007).

I följande kapitel presenteras ett urval av de övergripande aspekter och resonemang som avhandlingen lyfter fram. För mer djupgående inblick i metod, teori och empiri rekommenderas en läsning av avhandlingen i sin helhet.

2. Resultat och slutsatser

Enligt Brandén har trygghet kommit att bli ett centralt politiskt ideal och ett svar på en rad samhällsfrågor. Samtidigt har välfärdsstaten under de senaste decennierna förändrats och ideal som effektivitet, mätbarhet, individuellt ansvar och konkurrens tar allt större plats. Vad, i denna kontext, är det som anses göra ett offentligt rum tryggt? Vem förväntas vara trygg där och varför? Till vilket pris, och på bekostnad av vilka? Trots att man skulle kunna förvänta sig att dessa frågor skulle vara viktiga inslag i den politiska debatten i Sverige idag, eftersom allmän trygghet är ett sådant tydligt politiskt ideal, är dessa frågor sällan diskuterade. Brandén ställer mot denna bakgrund en rad frågor: *Varför trygghet? Varför just nu? Varför blir trygghet allt oftare svaret på samhälleliga problem, snarare än jämlikhet, rättvisa eller demokrati?* Nedan presenteras Brandéns tre fallstudier i korthet, därefter följer en sammanfattning och diskussion om en av de centrala frågorna i avhandlingen - vems trygghet är det som ska skyddas och vem som står utanför de trygghetsskapande åtgärderna?

Att certifiera och sälja trygghet

Vad som ofta utelämnas från politisk debatt kring styrningen av trygghet är de sociala, ekonomiska och maktrelaterade aspekterna av trygghet. I stället ses trygghet som något givet som allmänt gott – något som gynnar alla. Detta riskerar att dölja frågor som gäller vilka som ska göras trygga, på vilket sätt och varför, samt vilka som inte inkluderas i dessa processer. Vidare presenteras (o)trygghet i allt större utsträckning som ett tekniskt, snarare än konfliktfyllt och politiskt, problem som kräver standardiserade metoder. Insatser för trygghet framställs på så vis ofta som rena teknikaliteter och präglas i den bemärkelsen av en avpolitiserad förståelse.

I samtliga fallstudier visar Brandén att (o)trygghetsproblemen görs tekniska genom en uppsättning av styrningstekniker³⁵, såsom (o)trygghetsstatistik, certifieringsstandarder, checklistor, protokoll, kartor och foton, incidentrapporter och utvärderingar (Brandén 2022: 79). Den tekniska inriktningen och styrningen gör trygghet till en fråga som ska gå att mäta, notera i en checklista, eller åtgärda genom exempelvis ökad belysning. Dessa verktyg är dock långt ifrån neutrala, de bidrar till ett tekniskt sätt att resonera kring hur problemen bakom (o)trygghet förstås och adresseras. Genom att prioritera sådana aspekter av (o)trygghet som är kvantifierbara nedprioriteras aspekter som inte är lika mätbara. Samma sak gäller för aspekter som kräver mer långsiktig förändring, såsom djupt rotad ojämlikhet samt den sociala och ekonomiska marginaliseringen av vissa grupper. Förståelsen av trygghet som *mätbar*, är djupt förenklad och skapar dessutom förutsättningar för en marknadsbaserad och "*säljbar*" trygghet, vilket Brandén visar exempel på genom sina tre fallstudier.

En dialog för ökad trygghet

Den första fallstudien i Brandéns avhandling berör trygghetsvandringar, vilket är ett välbekant och beprövat verktyg för att öka tryggheten i offentliga miljöer. Denna fallstudie visar på hur aktörer kan skapa mätbara resultat genom att protokollföra och åtgärda upplevda trygghetsproblem. Men fallstudien visar också att det finns brister när det kommer till vilka otrygghetsproblem som är möjliga att adressera och faktiskt protokollföra, samt vem som har möjlighet att uttala sig om (o)tryggheten i de områden där vandringarna utförs.

Trygghetsvandringar är en så välbeprövad metod att den nästintill blivit synonym med lokalt trygghetsarbete i svenska kommuner där den har använts sedan början av 2000-talet (Brandén och Sandberg 2021). Ett centralt syfte för

³⁵ Vad Brandén beskriver som *Governing techniques eller technologies*.

kommuner som organiserar och använder sig av trygghetsvandringar är att skapa en medborgardialog kring trygghet. Trygghetsvandring kan beskrivas som en sorts inventering av ett område ur trygghetssynpunkt, där organisatörerna noterar, fotograferar och protokollför olika trygghetsproblem. Trygghetsvandringar organiseras ofta av kommunen och deltagare innefattar boende i, eller användare av, det berörda området, lokala föreningar, politiker och polis som tillsammans skapar en dialog kring de upplevda problemen.

Fallstudien är baserad på deltagandeobservationer och efterföljande fokusgruppsintervjuer i tre svenska kommuner samt en analys av dokument och policymaterial som kan kopplas till trygghetsvandringarna. Syftet med detta har varit att kunna följa hur (o)trygghet ges mening genom trygghetsvandringarna. Av resultaten framkom att det som noterades i protokollen från trygghetsvandringarna ofta handlade om den fysiska miljön och berörde sådant som dålig belysning, trasiga bänkar och staket, eller skrymmande buskar – alltså synliga problem som är enkla att åtgärda på kort sikt. I intervjuer beskrevs det som viktigt att direkt åtgärda dessa problem då politiker och andra ansvariga aktörer då visar handlingskraft gentemot deltagarna och producerar både *mätbara* och *kvantifierbara resultat*. Däremot noterar Brandén att större strukturella och maktrelaterade problem knutna till otrygghet som också diskuterades under vandringarna lämnades utanför protokollen. Problem av allvarigare karaktär, så som droghandel, hemlöshet, eller rädsla för sexuellt våld lämnades därmed till de boende att lösa eller motverka på egen hand (Brandén, 2022: vii).

Ytterligare ett problem som Brandén identifierar kring trygghetsvandringarna är bristen på representation. Vilka kategorier av medborgare är det som deltar och kan lyfta sina perspektiv på (o)trygghet? Och vilka är det som genom denna trygghetsdialog blir utpekade som orsaker till otrygghet? Exempelvis, var unga killar, ofta med invandrarbakgrund, en grupp som ofta blev utpekad som en av orsakerna bakom otryggheten utan att deras perspektiv på (o)trygghet nödvändigtvis togs i beaktning, samtidigt som de generellt sett inte deltog i trygghetsvandringarna (Brandén, 2022: vii, 13–14, 70, 84). Detta kan bidra till en ökad polarisering och exkludering av de grupper som målas ut som otrygghetsproblem ifrån de platser som ska göras trygga. Brandén understryker därmed att trots att trygghetsvandringar skapar en potentiell arena för ett fördjupat samtal mellan medborgarna och de ansvariga politikerna i områdena där de utförs, behöver problemen kring representation, deltagande och utrymme att adressera mer långsiktiga samhällsliga dimensioner av otrygghet beaktas.

En trygghetscertifierad stad

Den andra fallstudien i Brandéns avhandling undersöker hur jakten på trygghet i offentliga rum har blivit ett verktyg för ökad konsumtion på den urbana marknaden och tar sitt avstamp i trygghetscertifieringen 'Purple Flag' (Brandén och Rönnblom, 2019). Purple Flag är ett certifieringsprogram för städer och stadskärnor med ursprung i Storbritannien. Syftet med Purple Flag beskrivs vara att öka trygghet och tillgänglighet i staden också efter mörkrets inbrott och på så vis förbättra 'kvällsekonomin' för detaljhandeln och lyfta fram städer som lyckats med detta. I Purple Flag-projektet får kommuner tillgång till specifika checklistor och konkreta manualer, samt guidning av en projektledare från Svenska stadskärnor AB³⁶ i arbetet med att uppnå statusen som en Purple Flag-certifierad – och därmed trygg – stadskärna.

I fallstudien undersöker Brandén och Rönnblom (2019) vilken mening trygghet ges genom arbetet med den marknadsbaserade trygghetscertifieringen. Genom en analys av policymaterial kopplat till certifieringsprocessen, samt intervjuer med polis, representanter från näringslivet och tjänstepersoner som deltagit i arbetet med certifieringen i de olika svenska städerna³⁷, presenteras en bild av hur trygghet paketeras som ett **tekniskt problem** som kräver **standardiserade metoder**. Dessa metoder involverar, i likhet med trygghetsvandringarna, detaljerade manualer, checklistor samt krav på mätbarhet och uppföljning. Brandén och Rönnblom (2019) menar att trygghet därmed konstrueras som ett verktyg för tillväxt snarare än ett mål i sig självt, vilket dels visas genom mätbarhetsaspekter, dels genom marknadsföringen av trygga städer. Trygghet porträtteras som något som ska locka besökare till staden för att bidra till ökad tillväxt och konsumtion. 'Konsumenten' görs nästan synonym med 'allmänheten', och blir på så vis den ideala mottagaren av trygghetsfrämjande åtgärder, eftersom de konsumerar och njuter av staden på "rätt" sätt. Samtidigt blir de som stör konsumtionen konstruerade som ett (o)trygghetsproblem som bör utestängas från offentliga rum (jmf. Beckett och Herbert 2008; Crawford och Flint 2009; Listerborn 2015). Resultaten visar att trygghet därmed likställs med 'ordning och reda' för marknaden, och att sätten att vara, bete sig och använda det offentliga rummet markerar huruvida personer ses som potentiella otrygghetsrisker eller störningar. Trygghet ges genom Purple Flag-certifieringen därmed två centrala betydelser, dels som en **teknisk och mätbar fråga**, dels som ett **verktyg för ekonomisk tillväxt**. Mottagarna av trygghet blir därmed framför allt

³⁶ Svenska Stadskärnor AB är en branschöverskridande icke-vinstdrivande medlemsorganisation med för syfte att skapa stadskärnor som fungerar som stadens tillväxtgenerator och marknadsföringsplattform för investeringar, boende, besökare med flera (Svenska Stadskärnor).

³⁷ Nio svenska städer finns med i Brandén och Rönnbloms (2019) fallstudie.

stadens konsumenter, turister och investerare, medan de som anses störa ordningen på marknaden uppfattas som problematiska i relation till trygghet.

Om vi återknyter till Brandéns frågeställning om *vad* som gör en offentlig plats trygg? Vem som förväntas vara trygg där och varför? Så kan man genom fallstudien dra slutsatsen att trygghet, genom certifieringen, främst skapas för att främja konsumtion.

Ett statligt privat våldsmonopol

Med förändringarna inom den svenska välfärdsstaten som alltmer anammat nyliberala marknadsideal har det öppnats en möjlighet för privata aktörer att ta en allt större plats i sektorer som verkar för ökad trygghet (Brandén, 2022: 3–4). Idag upphandlar mer än en tredjedel av Sveriges kommuner, inklusive de tre största städerna, privata vaktbolag för att tillhandahålla väktare och ordningsvakter som patrullerar offentliga miljöer, ofta hela stadskärnor och ibland även bostadsområden som klassats som otrygga (Brandén, 2022: 49–50). Genom intervjuer, policymaterial och en deltagande observation fokuserar den tredje fallstudien på den ökade användningen av privata vaktbolag som en del av det kommunala trygghetsarbetet (Brandén 2022b). Den tolkning författaren gör av resultaten pekar på att ett betydande ansvar för trygghetsarbetet på kommunal nivå har förskjutits mot vaktbolagen vilket har fått konsekvenser både för den enskilde individen, som riskerar att bli kategoriserad som ett (o)trygghetsproblem, och på det demokratiska planet.

Kommunala upphandlingar av patrullerande väktare och ordningsvakter har inneburit ett allt större arbetsområde för de privata vaktbolagen, då de i allt större utsträckning beskrivs kompensera för polisfrånvaro i det offentliga rummet samt andra sociala insatser som minskat i omfattning (Brandén, 2022: ix, 50–51). Mot bakgrund av lokala trygghetsmätningar som uppvisar ökade nivåer av otrygghet bland medborgarna beskrivs vaktbolagens uppgift vara att öka den upplevda tryggheten i områdena genom patrullering. Brandéns fallstudie visar hur vakterna i arbetet för trygghet får en mer social roll än tidigare, ofta med särskilt fokus på att bygga relationer med så kallade 'riskgrupper', ofta ungdomar men även grupper av hemlösa eller personer med missbruksproblematik eller psykisk ohälsa. Författaren pekar då på hur det omsorgsfokuserade arbetet som ordningsvakterna ska bedriva syftar till att forma de som adresseras som 'trygghetsproblem' till lugna och styrbara medborgare. De individer som ringas in som 'trygghetsproblem' blir antingen misstänkliggjorda, tillrättavisade eller exkluderade från de trygga miljöer som vakterna har i uppdrag att skapa. Bakom denna exkludering och utpekande av vissa som (o)trygghetsproblem finns ett tankesätt som bygger på kategoriseringar vilket resulterar i att några görs trygga på bekostnad av

alltmer sårbara, ofta redan marginaliserade grupper (Brandén, 2022: 37). Vidare utgör ordningsvakterna en synlig och snabb åtgärd som ger tydliga och **mätbara resultat** i form av exempelvis dagliga rapporter och statistik över ingripanden, vilket beskrivs öka **effektiviteten** i kommunernas trygghetsarbete.

Brandén analyserar ordningsvakternas nya position genom tre centrala praktiker som identifierats i deras dagliga arbete: patrullering, rapportering och omsorg. Genom dessa praktiker ges vakten en omsorgsfull och beskyddande roll, men också en utsatt position eftersom vakterna ofta är först på plats vid olyckor, bränder och brott samt hanterar svåra och konfliktfyllda situationer. Vidare får vakterna en bevakande och kontrollerande funktion samt blir en synlig uniformerad auktoritet i det offentliga rummet som beskrivs som "kommunens ansikte utåt". På så vis fyller vakterna ett tomrum som uppstått genom förändringar av den svenska välfärdsstaten. Detta tomrum skapar nya roller och förutsättningar för både styrningen av trygghet, ordningsvakterna själva och för de människor som "bevakas".

Ordningsvakterna hamnar i en position som tidigare varit tillskriven polis, socialtjänstens fältarbetare och utryckningspersonal. Genom outsourcingen av trygghet till privata vaktbolag och ordningsvakter med utökad rätt att använda våld, pekar fallstudien på hur grundläggande demokratiska principer, såsom legitimitet, ansvar och statligt våldsmonopol sätts på spel, och ansvar förskjuts mot den privata säkerhetsindustrin (Brandén, 2022: x, 73). Brandéns analys visar därmed att ett betydande ansvar tillskrivs vaktbolag samt individuella ordningsvakter och väktare – utan att detta föregås av någon nämnvärd politisk debatt i någon av de studerade kommunerna, där insatsen snarare präglats av konsensus.

Vems (o)trygghet?

De tre delstudierna i Brandéns avhandling visar på olika sätt hur trygghetsarbetet på kommunal nivå inte alltid fungerar på ett heltäckande eller inkluderande sätt för alla medborgare. Brandén lyfter frågor som rör hur (o)trygghet definieras och ges mening, vem eller vad som anses ska göras trygg och vem som har utrymme att presentera sin syn på (o)trygghet. Nedan följer en diskussion och sammanfattande fördjupning av Brandéns analys rörande styrningen av trygghet samt vilken mening (o)trygghet ges utifrån de tre fallstudierna.

När trygghet blir kopplat till ideal som **ordning** och **likformighet**, snarare än skillnad och pluralism, blir de som stör likformigheten eller idén om ordning ett trygghetsproblem. Avhandlingen visar att de som ringas in som otrygghetsproblem ofta innefattar några av de mest socio-ekonomiskt utsatta och marginaliserade grupperna i samhället, såsom nyanlända invandrare eller

ensamkommande minderåriga, utåtagerande ungdomar, hemlösa och 'tiggare'³⁸. Som exempel på hur dessa problematiska situationer görs till otrygghetsproblem belyser Brandén (2022: 83–84) i avhandlingen hur 'tiggeri' framställs som ett problem främst på grund av den otrygghet och oro som det orsakar *andra* – hos de personer som blir obekväma av 'tiggeriet' och av att någon ber dem om pengar.³⁹ Exemplet kring tiggeri belyser att snarare än att förbättra jämställdhet, inkludering och demokratisk tillgång till det offentliga rummet, (re)producerar det lokala trygghetsarbetet en hierarkisk uppdelning mellan de som ska göras trygga och de som markeras som orsaker till otrygghet. Med fokus på vad som lämnas oproblematiserat, så menar Brandén (ibid) att denna problemformulering med basis i trygghet, tenderar att exkludera de politiska och ekonomiska förhållanden som orsakat den ojämlikhet och fattigdom som ligger till grund för 'tiggeri'. Brandén menar vidare att denna problembild även exkluderar den allt striktare migrationspolitiken och alltmer osäkra position som migranter befinner sig i, som grund för ökad otrygghet. Det sätt som trygghet representeras på utelämnar också det våld och den potentiellt ökade otrygghet som dessa marginaliserade grupper riskerar att utsättas för, när de exkluderas från våra offentliga platser i trygghetens namn (Becket and Herbert 2008; Brandén, 2022: 84; Kammergaard 2021).

Den tolkning som görs i avhandlingen är att det familjära och normativa tenderar att associeras med det trygga och 'goda' medan det okända och icke-normativa, det som avviker från idealen för trygghet, blir det otrygga och 'dåliga'. I denna kontext blir innebörden av den trygga gemenskapen nära relaterad till ordning och till vad som kan ses som *likformighet*. Baserat på dessa ideal av trygghet, och föreställningarna kring ett tryggt samhälle, blir de som markeras som avvikande, 'hot' mot trygghet i praktiken ofta associerade med personer eller hela bostadsområden som särskiljs från 'oss' och klassificeras som 'osvenska'⁴⁰. Trots det breda och varierande spektrum av samhällseliga utmaningar som artikuleras som otrygghetsproblem finns en gemensam röd tråd i dess framställning, nämligen att de främst ses som problematiska *för andra*, snarare än problem i sig själva. 'Trygghetsproblemen' formas vidare till tekniska företeelser, som kräver tekniska eller individuella förändringar, snarare än politiska eller strukturella. Snarare än att generera lösningar till problem knutna till otrygghet som

³⁸ Ofta romska EU-migranter.

³⁹ I alla tre fallstudier framkommer det genom intervjuer, policydokument, och deltagandeobservationer att tiggeri blir beskrivet som bland annat "aggressivt" och hotfullt då 'tiggarna' "riktar in sig" på de förbipasserande.

⁴⁰ Det icke-vita, icke-svenska blir i detta sammanhang en markör för att känna igen och identifiera "hot mot tryggheten".

exempelvis ojämställdhet, ojämlikhet eller segregation, adresserar trygghetspolitiken symptomen av dem. Den tekniska styrningen och idén om trygghet som något objektivt 'gott' och bra för alla, möjliggör också att exkluderande åtgärder i det offentliga rummet kan vidtas utan att föregås av någon politisk debatt.

Vem görs ansvarig för (o)tryggheten?

Brandén har i sina delstudier synliggjort hur konsumenten och marknaden har gjorts till två av de viktigaste mottagarna av trygghetsskapande åtgärder i svenska kommuner. Men Brandén understryker också dilemmat i att de vinstdrivande aktörer som säljer trygghet har ett intresse av att upprätthålla idén om att samhället är otryggt, eftersom detta gör att deras tjänster förblir efterfrågade, samtidigt som beslutsfattare gynnas av att kunna visa upp kvantifierbara åtgärder och snabba, effektiva resultat. När skiljelinjerna mellan offentliga och privata aktörer suddas ut blir det också svårare för medborgarna att förstå vem eller vilka som bär ansvaret för arbetet och de åtgärder som utförs "i säkerheten eller trygghetens namn", vilket gör det svårare att hålla olika aktörer ansvariga för effekterna av åtgärderna (Brandén, 2022: 81). Om trygghetspolitiken adresserar symptomen av ett i grunden alltmer otryggt och sårbart samhälle, är det troligt att den genererar en ökad polarisering och en outtömlig efterfrågan på skydd från de som markeras som farliga 'andra', som positioneras utanför (det trygga) samhället (Lorey 2015). Därmed bidrar denna typ av trygghetsregim till att (re)producera, snarare än förändra, den politiska ordning som ligger till grund för den upplevda otryggheten.

För att återknyta till vems (o)trygghet som tas i beaktning tolkar Brandén sina fallstudier som att de studerade insatserna visserligen kan öka tryggheten i offentliga rum för vissa grupper, men att dessa åtgärder riskerar att orsaka ökad otrygghet för andra. Trygghetspraktikerna, som är en del av bredare diskurser kring trygghet, bidrar också till att (re)producera vissa idéer kring vad det innebär att vara en 'god' eller 'riktig' medborgare som är värd statens skydd, eller vem som kvalificerar sig som medborgare överhuvudtaget. Snarare än att bidra till att vi kan dela och få tillgång till våra offentliga platser – trots våra olikheter – riskerar den studerade trygghetspolitiken att öka polariseringen mellan ett privilegierat 'vi' och utsatt 'dem' i offentliga miljöer. Det innebär att de studerade trygghetspraktikerna inte utmanar, utan snarare befäster och normaliserar, grunden och förutsättningarna för den ordning som gör oss otrygga, även om de kan bidra till att förmildra några av dess effekter (för somliga).

3. Avslutning

Brandén har i sin avhandling undersökt flera exempel på hur trygghetsarbetet på kommunal nivå bedrivs och realiseras i praktiken, vilka aktörer som arbetar för denna trygghet samt vilka intressen och personer som får ta del av trygghetsarbetet. Här följer några av Brandéns viktigaste slutsatser:

- Styrningen av trygghet i Sverige skapar en teknisk, mätbar och avpolitiserad betydelse av trygghet. Detta innebär att de sociala, ekonomiska och maktrelaterade aspekterna av (o)trygghet utelämnas från politisk debatt, och att trygghetsskapande praktiker i stället lutar sig mot kortsiktiga, tekniska och mätbara aspekter av trygghet.
- Trygghetspolitiken bidrar till att (re)producera skiljelinjer mellan de som anses vara familjära och ordningsamma (implicit de 'svenska', ofta redan privilegierade), vilka ska göras trygga, och de som anses vara avvikande 'andra' (implicit de 'osvenska', ofta redan marginaliserade), vilka antas hota tryggheten. Detta bidrar till att trygghet kopplas till ideal om likformighet, snarare än pluralism, i det offentliga rummet.
- Styrningen av trygghet skapar en förskjutning av legitimitet, ansvar och det statliga våldsmonopolet mot den privata sektorn. Avhandlingen understryker därmed att snarare än att vara ett verktyg för demokrati och politisk förändring, bidrar trygghetspolitiken till att några av de mest centrala grundpelarna i den svenska demokratin urholkas.

Blickar vi framåt menar Brandén att trygghetspolitiken måste skapa utrymme för att diskutera de politiska dimensionerna av trygghet. Denna typ av diskussion bör bygga på en förståelse och acceptans för olikheter, samhörigheter och det kollektiva ansvar som vi har gentemot varandra på våra offentliga platser.

Källförteckning

Beckett, K. och Herbert, S. 2008. Dealing with disorder: social control in the post-industrial city. *Theoretical Criminology*12(1): 5–30.

Brandén, J. 2022. *In the Name of Safety Power, Politics and the Constitutive Effects of Local Governing Practices in Sweden*. Ph.D. diss. Department of Political Science & Umeå Centre for Gender Studies, Graduate School for Gender Studies. Umeå University.

Brandén, J. 2022a. *Manuscript, submitted*. The Politics of Patrolling 'Safety Guards' in Sweden: Outsourcing, Depoliticization, and Immunization.

-
- Brandén, J. 2022b. *Manuscript*. Subjectification through the Government of Safety: Public-private Guards and Interpellative Practices of Patrolling, Reporting, and Caring.
- Brandén, J.; Olsson, J. och Sandberg L. 2020. Patrullering för trygghet: vakter, nattvandrare och medborgargården. [Patrolling for safety] In Rönblom, M.; Linander, I. and Sandberg, L. (eds.). *(O)tryggt? [(Un)safe?]*. Livonia: Premiss förlag, 75–98. [In Swedish].
- Brandén, J. och Sandberg, L. 2021. Governing Safety through the Politics of Community? A Governmentality Analysis of the Practice of ‘Safety Walks’ in three Swedish Cities. *Space and Polity*, 25(1): 1–19.
- Brandén, J. och Rönblom, M. 2019. Selling the Safe City? The Politics of Certification and the case of Purple Flag Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(3–4): 23–41.
- Brown, W. 2015. *Undoing the demos: neoliberalism’s stealth revolution*. 1st ed. New York: Zone Books.
- Crawford, A. och Flint, J. 2009. Urban safety, anti-social behaviour and the night-time economy. *Criminology & Criminal Justice* 9(4): 403–413.
- Kammersgaard, T. 2021. Private security guards policing public space: using soft power in place of legal authority. *Policing and Society* 31(2): 117–130.
- Koskela, H. och Pain, R. 2000. Revisiting fear and place: women’s fear of attack and the built environment. *Geoforum* 31(2): 269–280.
- Lee, M. 2007. *Inventing fear of crime: criminology and the politics of anxiety*. New York: Routledge.
- Listerborn, C. 2002. *Trygg stad: diskurser om kvinnors rädsla i forskning, policyutveckling och lokal praktik*. Ph.D. diss. Chalmers University.
- Listerborn, C. 2015. Feminist struggle over urban safety and the politics of space. *European Journal of Women’s Studies* 23(3): 251–264.
- Lorey, I. 2015. *State of insecurity: government of the precarious*. London: Verso.
- Neyrat, F. 2010. The birth of immunopolitics. *Parrhesia* 10: 31–38.

Olsson, J. och Rönnblom, M. 2020. Att gå till val på trygghet. [Safety in public election manifestos] In Rönnblom, M.; Linander, I. and Sandberg, L. (eds.). *(O)tryggt? [(Un)safe?]*. Livonia: Premiss förlag, 22–48. [In Swedish].

Persson, M. 2014. *The dynamics of policy formation: making sense of public unsafety*. Ph.D. diss. Örebro University.

Sager, M. och Mulinari, D. 2018. Safety for whom? Exploring femonationalism and care-racism in Sweden. *Women's Studies International Forum* 68: 149–156.

Sandberg, L. och Rönnblom, M. 2014. "I don't think we'll ever be finished with this": fear and safety in policy and practice. *Urban Studies* 52(14): 2664–2679.

Spivak, G.C. 1993. *Outside in the teaching machine*. New York: Routledge.

Svenska Stads kärnor. Detta är Svenska Stads kärnor.

<https://www.svenskastadskarnor.se/om-oss/>.

Swyngedouw, E. och Ernstson, H. 2018. Interrupting the Anthro-po-obScene: immuno-biopolitics and depoliticizing ontologies in the Anthropocene. *Theory, Culture & Society* 35(6): 3–30.

UN Habitat. 2022. Safety. <https://unhabitat.org/topic/safety> (Accessed 2022-03-06).

Whitzman, C. 2007. Stuck at the front door: gender, fear of crime and the challenge of creating safer space. *Environment and Planning A* 39(11): 2715.

Zedner, L. 2009. *Security*. London & New York: Routledge.

Kritiska perspektiv på kriminalitet och brottsbekämpning i Sverige: rasprofilering och muslimers upplevelser av anti-terrorismåtgärder

Leandro Schclarek Mulinari

1. Inledning

Det finns en forskningsinriktning som pekar på att brottsbekämpande praktiker späder på upplevda orättvisor genom att rikta in sig på vissa grupper på ett diskriminerande och rasistiskt sätt (Amenta, 2017; Owusu-Bempah 2017; Parmar 2019). Diskursen om hårdare tag mot brottslighet fortsätter emellertid att vara central i politiska kampanjer i västvärlden, och ses i mångt och mycket som en lösning på hur diverse sociala problem ska tacklas runtom i världen. Schclarek Mulinaris (2020) avhandling utgår från frågor kring brottslighet för att undersöka relationen mellan ras/etnicitet och den sociala ordningen. Med utgångspunkt i kritisk kriminologi, och framför allt kulturteoretikern Stuart Halls (1978) arbete, undersöks konsekvenserna av hur immigration alltmer sammankopplats med brottslighet⁴¹ och hur frågor om kriminalitet rasifieras⁴² genom att kontinuerligt associeras med personer med utländskt påbrå. Med avstamp i en svensk-finsk kontext hävdas i avhandlingen att strukturell rasism inom brottsbekämpningen är en del av lokala och globala maktrelationer (Schclarek Mulinari 2020).

Följande kapitel syftar till att sammanfatta Schclarek Mulinaris (2020) huvudsakliga slutsatser och resonemang utifrån två av de fyra artiklarna som

⁴¹ Schclarek Mulinari använder här begreppet "criminalization of migration" eller "crimmigration", vilket kan översättas till "kriminaliseringen av migration" på svenska

⁴² Rasifieringen av brott är en svensk översättning av det engelska begreppet "racialization of crime"

ingår i avhandlingen. Den ena artikeln, med originaltiteln *The Spectrum of Repression: Swedish Muslims' Experiences of Anti-terrorism Measures*, är ensamförfattad av Schclarek Mulinari och publicerades 2019. I denna kvalitativa studie undersöker Schclarek Mulinari svenska muslimer upplevelser av att bli måltavla för myndigheters arbete för att motverka terrorism. Fokus ligger framför allt på muslimers erfarenheter av den svenska säkerhetstjänsten (Säpo) samt av olika säkerhetskontroller såsom kontrollen vid gränspassage. Det empiriska materialet utgörs främst av tre fokusgruppsintervjuer, vilket är en metod som används i tidigare studier om muslimers upplevelser av 'kriget mot terrorism' (Blackwood m.fl. 2015; Cherney & Murphy 2016). Förutom fokusgruppsintervjuer består empirin också av individuella intervjuer. Artikeln belyser i sin helhet maktutövningens olika skepnader i skärningspunkten mellan samtycke och tvång, samt undersöker, i bredare bemärkelse, sammankopplingen mellan säkerhetsåtgärder och migrationspolitik (Schclarek Mulinari 2019).

Den andra artikeln, med originaltiteln *Racial Profiling in the Racial Welfare State: Examining the Order of Policing in the Nordic Region*, publicerades 2022 och är författad av Schclarek Mulinari och Suvi Keskinen. Denna artikel kan betraktas som en fortsättning av den föregående artikeln, men har en bredare ansats. Artikeln bygger på två intervjustudier på rasprofilering utförda i Finland och Sverige. Genom det empiriska materialet visas konsekvenserna av interna och externa migrationskontroller samt mer generella polisiära kontrollåtgärder i en nordisk välfärdsstatlig kontext (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022).

Omstrukturering av den nordiska modellen: hårdare tag mot brottslighet och immigration

Den "nordiska modellen" har omstrukturerats under de senaste årtiondena. Urholkningen av den offentliga sektorn, och den efterföljande ökningen av social ojämlikhet, har haft en omfattande påverkan på relationen mellan staten och rasifierade personer (Neergaard m.fl. 2017).⁴³ Migrationsregimerna i de nordiska länderna har också förändrats – en restriktivare asyllagstiftning har följts av åtgärder i riktning mot välfärdschauvinism, i den meningen att statligt stöd alltmer utgår utifrån vad författarna beskriver som etnonationalistiska och ofta rasifierande kriterier (Keskinen 2016 i Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 380). Enligt Schclarek Mulinari och Keskinen har det även skett en accentuering av nationalistiska och auktoritära former av

⁴³ Schclarek Mulinari använder här begreppet "racial relations" vilket kan direktöversättas till "rasrelationer", mer vanligt i en svensk kontext är dock användningen av begreppet "etniska relationer"

polisarbete i de nordiska länderna (Barker 2018 i Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 380). Ur ett globalt perspektiv har, enligt Schclarek Mulinari, neoliberala logiker medfört att staten har gått från en producent och säkerställare av välfärdsåtgärder till att anta en roll där lag och ordning blivit än mer centralt. Författaren menar att detta i sin tur riskerar att dölja de strukturella orsakerna till kriminalitet såsom fattigdom och ojämlikhet (Schclarek Mulinari 2020: 47). Diskursen om hårdare tag mot brottsligheten har blivit alltmer tydlig i politiska kampanjer, och trots att denna agenda etablerades redan på 1970-talet har den i närtid blivit alltmer påtaglig och inte bara drivits på av konservativa partier utan även liberala och socialdemokratiska partier (Schclarek Mulinari 2020).

I spåren av flyktingkrisen 2015 har polisen prioriterat hanteringen av migranter på flera nya sätt. Den nya migrationsregimen som etablerats i de nordiska länderna har även påverkat välfärdsmodellen och öppnat för en mer auktoritär ideologi. Ansvariga myndigheter anses ha blivit mindre intresserade av att skydda migranternas rättigheter och värna om deras levnadsvillkor, och i stället blivit mer benägna att strukturera sitt arbete utifrån en uppfattning att det är problematiskt när migranter rör sig relativt obehindrat genom Europa (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 389). Denna forskningsgenre menar samtidigt att konstruerade och uppfattade hot har spätt på produktionen av (o)säkerhet (Fekete, 2009; Wacquant 2009). Detta har i sin tur banat väg för att statsapparaten blivit alltmer repressiv och bidragit till en kriminalisering av migration och rasifierade grupper (Goldberg 2009; Kalra m.fl. 2013). Författarna menar dock att interna och externa gränshanteringspraktiker och säkerhetsåtgärder emellertid varit en teknik genom vilka nordiska länder kanaliserat det uppfattade rasifierade hotet i århundranden (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 389).

Sedan terrorattackerna 11 september 2001 har muslimer upplevt sig bli utsatta för oproportionerlig kontroll, övervakning och förtryck (Fekete 2004; Kundnani 2015; Pantazis och Pemberton 2009). Även om "kriget mot terrorism" har utvecklats på olika sätt runtom i världen har en övergripande praxis blivit att nyttja *repression*⁴⁴ som ett effektivt och nödvändigt skydd mot terrorism (Schclarek Mulinari 2019: 453). Detta gäller även Sverige. Forskning har understrukit att muslimer inte behandlas som lika inför lagen samt identifierat att muslimer kommit att bli en alltmer misstänkliggjord grupp som utsätts för ofta oproportionerliga säkerhetsinsatser (Cherney and Murphy 2016; Pantazis och Pemberton 2009; Blackwood m.fl. 2015; Mythen m.fl. 2009; Nagra och Maurutto 2016). Denna utveckling väcker frågor kring några fundamentala

⁴⁴ Repression är ett centralt begrepp inom kritisk teori och har använts för att beskriva aktioner såsom mass-arresteringar, avrättningar och tortyr (Fanon 1991 (1963)).

principer för demokratiska stater, specifikt kring förhållandet mellan demokrati, rasism och säkerhetsåtgärder (Fekete 2004; Kundnani 2015; Semati 2010).

Centrala begrepp: ras, rasifiering, rasism och rasprofilering

Oavsett svårigheten att definiera "*ras*" argumenterar Schclarek Mulinari att detta begrepp varit en av de viktigaste kategorierna som format historien (Schclarek Mulinari 2020: 7). Betydelsen av ras kan förstås och formas i överlappningen mellan klass, genus och sexualitet, och i relation till andra sociala kategoriseringar såsom nationalitet och etnicitet (Anthias and Yuval-Davis, 2005). Etnicitet och nationalitet är, på samma sätt som "ras", centrala delar av att bibehålla gränser och skiljelinjer samt skapa en föreställning kring ett "oss" och ett "dom" (Schclarek Mulinari 2020: 7).

Schclarek Mulinari (2020) menar att i nutida västerländska samhällen är begreppet "ras" svårt att få grepp om; det är många gånger undgängt men samtidigt effektivt och manifesteras i olika sammanhang på olika sätt. Därmed har konceptet *rasifiering* utvecklats för att fånga processen i vilken "ras" blir en central faktor i att definiera, förstå och organisera sociala relationer, praktiker och/eller grupper (Schclarek Mulinari 2020: 7–8).

Genom att undersöka förståelsen av ras genom processer av rasifiering är det möjligt att förstå *rasism*, inte bara som en produkt av raskategorisering, utan som diskursiva och systematiska praktiker relaterade till olika typer av exkludering, inkludering och underordning. Dessa typer av rasism dyker upp i såväl vardagliga interaktioner (Essed 1990) som i institutionella former (Lentin 2007). På ett institutionellt plan lyfts *rasprofilering* upp som ett paraplybegrepp som ramar in de selektiva och rasifierande praktiker som polisen utövar. Dessa praktiker förstärker och reproducerar sociala hierarkier genom att rikta in sig på specifika grupper baserat på föreställningar om ras, etnicitet och nationell identitet (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 379).

2. Resultat och slutsatser

Repressivt samförstånd: Svenska muslimers upplevelser av anti-terrorismåtgärder

I Sverige stoppar polisen rutinmässigt etniska, rasifierade och "icke-vita" minoriteter i olika kontexter (Schclarek Mulinari 2019: 456). Vad som skiljer muslimska informanternas upplevelser av detta är att de ofta upplever att islam sammankopplas med misstankar om terrorism. En konsekvens av detta är att

de har unika möten med anställda inom den "repressiva statsapparaten" (Schclarek Mulinari 2019: 456). Trots att svenska staten inte har utsatt muslimer för mass-arrestering, våld eller tortyr menar Schclarek Mulinari (2019: 453) att repression inte bara ska likställas med extrema former av fysiskt våld. Repression kan också framföras på sätt som är mer subtila, där mer fredliga tillvägagångssätt används för att kväsa motstånd (Fanon 1991 (1963)). I denna kontext ställer sig Schclarek Mulinari frågan: Hur kan svenska muslimers upplevelser av att bli måltavla för anti-terrorismåtgärder förstås som repression?

Tidigare studier som fokuserat på muslimers egna erfarenheter har gett insikt i hur anti-terrorismåtgärder påverkar människors vardag och liv (Blackwood m.fl. 2015; Mythen m.fl. 2009; Nagra and Maurutto 2016). Som tidigare nämnt har muslimer sedan terrorattackerna 11 september 2001 blivit en alltmer sårbar grupp som utsätts för åtgärder av tvång, framför allt när de reser (Brown 2006). Intervjuerna bekräftar den tolkning som finns i tidigare litteratur (se exempelvis Amar 2010). Där beskrivs till exempel flygplatser som repressiva zoner av övervakning – det vill säga platser där muslimer blir måltavlor och konstrueras som misstänkta. En kvinnlig informant beskriver hur hon fem gånger i rad stoppats vid säkerhetskontrollen och tvingats ta av sin hijab, vilket hon inte upplevde som ett sammanträffande (Schclarek Mulinari 2019: 458). Förutom flygplatser är även kollektivtrafiken en plats där muslimer vittnar om att de utsätts för oproportionerliga, och ofta omotiverade, säkerhetsåtgärder vilket har bidragit till känslor av förödmjukelse och skam (Schclarek Mulinari 2019: 458).

I kontrast till hur förebyggande åtgärder ter sig på flygplatsen och i kollektivtrafiken genom (mer eller mindre) slumpmässiga kontroller, kontaktar även Säpo specifika individer som bjuds in till vad som kallas "frivilliga samtal". Denna metod är främst riktad mot unga personer som inte är brottsmisstänkta, men som uppfattas som i riskzonen för att bli radikaliserade eller anses ha tillgång till information som Säpo vill bekräfta eller avfärda. Säpo uppskattar att det finns tusentals våldsbenägna islamister som befinner sig i Sverige, och övervakningen av dessa är av vikt för hela landet. Genom lokala handlingsplaner är statligt anställda anförtrödda att delge Säpo relevant underrättelseinformation. Samarbete är på så vis en viktig del av det förebyggande arbetet mot terrorism och Migrationsverket är en av de myndigheter som utvecklat ett nära samarbete med Säpo (Schclarek Mulinari 2019: 453).

Det empiriska materialet pekar på att muslimers möten med Säpo ibland kan kännas harmlösa, som "ett samtal över en kopp te", men vid andra tillfällen har dessa möten lett till mardrömsliknande scenarion som skapat

oproportionerliga begränsningar av personers liv (Schclarek Mulinari 2019: 451). Trots att Säpo understryker att samförstånd, samarbete och dialog är centrala delar av dessa samtal är det inte alltid som metoden frambringar samtycke på ett spontant sätt. Ur denna observation presenteras begreppet **repressivt samförstånd** vilket belyser hur statliga ombud, såsom Säpo, försöker förmå muslimer att göra saker mot sin vilja (Schclarek Mulinari 2019: 463–464). I koppling till Säpos "frivilliga samtal" väcks därmed frågor kring vad som kan definiera en sådan konversation som "frivillig", och vilka risker som finns för de som vägrar att följa Säpos agenda, samt vem som har råd att ta den risken. Givet att åtgärder för att motverka terrorism tar form i nära koppling till migrationspolitik och lagstiftning, är det föga förvånande att frågor kring medborgarskap präglar intervjumaterialet (Schclarek Mulinari 2019: 461).

Konsekvenserna av att bli misstänkliggjord på basis av sin religiösa tillhörighet eller hudfärg sträcker sig bortom enskilda individer. Intervjumaterialet visar att åtgärder som riktar in sig på specifika muslimska individer även påverkar människor i individens närhet, men också muslimer generellt. Upplevelser av att bli måltavla för säkerhetsåtgärder på vaga eller rent av obefintliga grunder är således sammankopplade över tid och rum, vilket i sin tur gör att upplevelserna lämnar avtryck bortom den primärt drabbade individen (Schclarek Mulinari 2019: 463). Empiriskt bekräftar därmed studien vad andra forskare i samma kritiska skolbildning kommit fram till kring muslimers upplevelser i västvärlden; att kriget mot terrorism har haft allvarliga konsekvenser för denna grupp, vilket problematiserar säkerhetsåtgärdernas effekt – vems trygghet tillgodoses och på vems bekostnad sker detta? När muslimer blir offer för repression baserat på otydliga och tvivelaktiga grunder stärks relationen mellan säkerhetsåtgärder och rasism. Om myndigheter och andra auktoriteter världen över fortsätter att föra en repressiv politik, speciellt som ett svar på rädslan för terrorism, är det enligt Schclarek Mulinari (2019: 463) av allra största vikt att fortsätta undersöka hur muslimer reduceras till "den andre" – en grupp som rädsor projiceras på och kontrollåtgärder vidtas mot.

Rasprofilering och rasism i välfärdsstaten

I Norden är det inte tillåtet att diskriminera på basis av etniskt eller nationellt ursprung och likaså förbjudet att utföra poliskontroller som endast baseras på utseende. Men trots detta finns det vittnesmål om pågående rasprofilering på gator, torg, flygplatser och i kollektivtrafiken (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 389). I linje med lagstiftningen på området menar de flesta av poliserna som intervjuats i studierna att rasprofilering inte är en del av det polisiära arbetet. De klassificerar sitt arbete som "ras-neutralt" och baserat på fakta,

vilket kan betraktas som grundat i en ideologi om "färgblindhet" som, enligt Schclarek Mulinari och Keskinen, är typisk i den nordiska välfärdskontexten (Lundström och Teitelbaum 2017; Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 386). Denna diskontinuitet mellan vad som sägs och vad som görs pekar på att "ras" och nationalism döljs bakom diskurserna om den moderna, liberala staten, medan de ständigt återkommer i faktiska praktiker (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 386).

Materialet understryker att rasifierande praktiker, det vill säga att polisen delar upp människor och områden baserat på "rasliga"/etniska kategorier, inte är en fråga om individuella tillkortakommanden utan en strukturell fråga. Därmed påvisas vikten av att undersöka (dis)kontinuitet samt relationen mellan dåtid och nutid för att förstå hur polisens relationer med minoriteter har formats i relation till den nordiska välfärdsmodellen (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 391). Statlig övervakning har kontinuerligt riktat in sig på fattiga personer i allmänhet, och etniska minoriteter i synnerhet (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 379). Dessa grupper har genom historien utsatts för tvångsflyttningar, repressiv familjeplaneringspolitik, och assimileringspolitik. Rasbiologi har också varit förekommande,⁴⁵ och migrationskontroller har kontinuerligt används för att stänga ute specifika grupper⁴⁶ (ibid.).

Polisens roll i dessa statliga ingripanden har huvudsakligen varit att implementera politiska beslut samt föra statistik och upprätta register med information om minoriteter (Ericsson 2016; Isaksson 2001; Pulma 2006; Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 379). Även om den nationella politiken baseras på idéer om färgblind universalism och egalitärism, grundat i en tro på mänsklig jämlikhet, menar författarna att välfärdsstaten är organiserad i förhållande till historiskt rotade (ras)hierarkier (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 391). Enligt Barker (2013) har den nordiska välfärdsmodellen varit generös mot dem som ansetts välförtjänta och tillhörande, men interventionistisk mot dem som ses som avvikande "andra". Den tolkning som författarna, Schclarek Mulinari och Keskinen (2022), gör av sitt empiriska material är att marginaliserade grupper fortsätter att begränsas genom olika säkerhetsåtgärder utförda av bland annat polisen.

Materialet indikerar även en vidgning av gränsbegreppet, från ett kontrollfokus på nationella territoriet eller EU:s yttre gränser, till att kontroll även förflyttas och utförs lokalt i städer eller i andra vardagliga miljöer.

⁴⁵ I Sverige var Rasbiologiska institutet aktivt mellan 1922 och 1958.

⁴⁶ Bland annat romer har förbjudits att komma in i de nordiska länderna under längre perioder (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 379).

I denna process är det polisens uppgift att administrera, vakta och säkra såväl de interna som externa gränserna (Schclarek Mulinari & Keskinen 2022: 389). Inom denna kontext är markörer för nationell och regional tillhörighet central. Vad som gör att individer "sticker ut" eller "smälter in" i välfärdsstaten är emellertid en komplex fråga. Schclarek Mulinaris och Keskinens (2022: 391) informanter upplever likhetstecken mellan vithet och tillhörighet i de nordiska länderna och att denna (icke) tillhörighet förstärks genom riktad brottsbekämpning. Vidare menar Schclarek Mulinari och Keskinen (2022) att praktiker såsom rasprofilering är centrala för att upprätthålla hierarkier och reproducera gränser för tillhörighet.

3. Avslutning

Med utgångspunkt i erfarenheterna hos dem som exponeras för rasprofilering vill Schclarek Mulinari (2019; 2022) visa på att rasism inom brottsbekämpningen är en del av lokala, regionala och globala maktrelationer. Kriminalisering beskrivs som en inbäddad aspekt av den sociala ordningen och på så vis binds det lokala och nationella polisiära arbetet till europeiska och globala system av övervakning och exkludering. I linje med detta resonemang tolkas såväl kriget mot terrorism, gräns- och migrationskontroller, samt specifika insatser i utsatta områden, som en del av ett komplext mönster av säkerhetsåtgärder vilka präglas av globala, nationella och lokala hierarkiska förhållanden. Avhandlingen som helhet pekar på behovet att undersöka hur brottsbekämpande praktiker förstärker hotkonstruktioner av specifika grupper och individer, emot en föreställd nationell och europeisk gemenskap. I denna kontext menar författaren att det är av största vikt att definiera och förstå problem relaterade till brottslighet utifrån minoriteters, migranternas och icke-vita personers egna perspektiv, snarare än utifrån majoritetsbefolkningens, statens och de statliga tjänstemäns perspektiv.

Källförteckning

Anthias, F. och Yuval-Davis, N. (2005[1993]). *Racialized boundaries: Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*. London: Routledge.

Armenta, A. (2017). Racializing crimmigration: Structural racism, colorblindness, and the institutional production of immigrant criminality. *Sociology of Race and Ethnicity*, 3(1): 82–95.

Barker, V. (2013). Nordic exceptionalism revisited: Explaining the paradox of a Janus-faced penal regime. *Theoretical Criminology*, 17(1): 5–25.

-
- Barker, V. (2018). *Nordic Nationalism and Penal Order: Walling the Welfare State*. Abingdon: Routledge.
- Blackwood, L., Hopkins, N., och Reicher, S. (2015). 'Flying While Muslim': Citizenship and misrecognition in the airport. *Journal of Social and Political Psychology*, 3(2), 148–170.
- Bonilla-Silva, E. (2003). *Racism without racists: Color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield.
- Brown, W. (2006). *Regulating aversion: Tolerance in the age of identity and empire*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cherney, A. och Murphy, K. (2016). Being a 'suspect community' in a post 9/11 world. The impact of the war on terror on Muslim communities in *Australia*. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 49(4): 480–496.
- Essed, P. (1990). *Everyday racism: Reports from women of two cultures*. Claremont, CA: Hunter House.
- Ericsson, M. (2016). *Historisk forskning om rasism och främlingsfientlighet i Sverige—En analyserande kunskapsöversikt*. Stockholm: Forum för levande historia.
- Fanon, F. (1991 [1963]). *The wretched of the earth*. New York: Grove Press.
- Fekete, L. (2004). Anti-Muslim Racism and the European Security State. *Race & Class*, 46(1): 3–29.
- Fekete, L. (2009). *A Suitable Enemy: Racism, Migration and Islamophobia in Europe*. London: Pluto Press.
- Goldberg, D., T. (2009). *The Threat of Race: Reflections on Racial Neoliberalism*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Grosfoguel, R. (2016). What is racism? *Journal of World-Systems Research*, 22(1): 9–15.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J. & Roberts, B. (1978). *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*. London: Macmillan.
- Hydén, S. och Lundberg, A. (2004). *Inre utlänningskontroll i polisarbete: mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*. Diss. Linköping: Linköping University.

-
- Isaksson, P. (2001). *Kumma kuvajainen. Rasismi. rotututkimuksessa, rotuteorioiden saamelaiset ja suomalainen fyysinen antropologia*. Inari: Kustannus-Puntsi.
- Kalra, V., Kapoor, N., Rhodes, J., m.fl. (Red.) (2013) *The State of Race*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keskinen, S. (2016). From welfare nationalism to welfare chauvinism: Economic rhetoric, the welfare state and changing asylum policies in Finland. *Critical Social Policy*, 36(3): 352–370.
- Kundnani, A. (2015). *The Muslims are Coming! Islamophobia, Extremism, and the Domestic War on Terror*. London: Verso.
- Mignolo, W. (2005). *The idea of Latin America*. Oxford: Blackwell.
- Mythen, G., Walklate, S., & Khan, F. (2009). 'I'm a Muslim, but I'm not a Terrorist': Victimization, risky identities and the performance of safety. *The British Journal of Criminology*, 49(6): 736–754.
- Nagra, B., & Maurutto, P. (2016). Crossing borders and managing racialized identities: Experiences of security and surveillance among young Canadian Muslims. *Canadian Journal of Sociology*, 41(2): 165–194.
- Neergaard A, Schierup, C-U och Ålund, A. (eds) (2017). *Reimagining the Nation: Essays on Twenty-First-Century Sweden*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Lundström, C., och Teitelbaum, B., R. (2017). Nordic whiteness: *An introduction*. *Scandinavian Studies*, 89(2): 151–158.
- Owusu-Bempah, A. (2017). Race and policing in historical context: Dehumanization and the policing of Black people in the 21st century. *Theoretical Criminology*, 21(1): 23–34.
- Pantazis, C. och Pemberton, S. (2009). From the 'Old' to the 'New' suspect community. Examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation. *The British Journal of Criminology*, 49(5): 646–666.
- Parmar, A. (2019). Arresting (non)citizenship: The policing migration nexus of nationality, race and criminalization. *Theoretical Criminology*, <https://doi.org/10.1177/1362480619850800>
- Pettersson, T. (2005). *Polisingripanden vid eget bruk av narkotika: Särbehandlas personer med utländsk bakgrund?* Stockholm University: Kriminologiska institutionen.

Pulma, P. (2006). *Suljetut ovet. Pohjoismaiden romanipolitiikka 1500-luvulta EU-aikaan*. Helsinki: SKS.

Schclarek Mulinari, L. (2020). *Race and Order: Critical Perspectives on Crime in Sweden*. Kriminologiska institutionen, Stockholms Universitet.

Schclarek Mulinari, L. (2019). The Spectrum of Repression: Swedish Muslims' Experiences of Anti-terrorism Measures, *Critical Criminology* 27: 451-466.

Schclarek Mulinari, L. och Keskinen, S. (2022). Racial Profiling in the Racial Welfare State: Examining the Order of Policing in the Nordic Region, *Theoretical Criminology* 26(3): 377-395.

Semati, M. (2010). Islamophobia, culture and race in the age of empire. *Cultural Studies*, 24(2): 256-275.

Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham, NC: Duke University Press.

Förteckning över tidigare publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, *Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa*, Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, *Internationell migration och remitteringar i Etiopien*, Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, *Politiska remitteringar*, Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015:3, *Integrationspolitik och arbetsmarknad*, Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, *Migration och företagens internationalisering*, Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015:5, *Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv*, Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, *Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige*, Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, *Kategoriernas dilemman*, Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, *Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige*, Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9, *Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform*, Catharina Calleman (red.) och Petra Herzfeld Olsson (red.).

Kunskapsöversikt 2016:1, *Alla tiders migration!*, Dick Harrison.

Rapport och Policy Brief 2016:2, *Invandringens arbetsmarknadseffekter*, Mattias Engdahl.

Rapport och Policy Brief 2016:3, *Irreguljär migration och Europas gränskontroller*, Ruben Andersson.

Kunskapsöversikt 2016:4, *Diaspora – ett begrepp i utveckling*, Erik Olsson.

Kunskapsöversikt 2016:5, *Migration within and from Africa*, Aderanti Adepoju.

Rapport och Policy Brief 2016:6, *Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden*, Anders Hellström och Anna-Lena Lodenius.

Kunskapsöversikt 2016:7, *Invandring och företagande*, Martin Klinthäll, Craig Mitchell, Tobias Schölin, Zoran Slavnić & Susanne Urban.

Rapport och Policy Brief 2016:8, *Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling*, Bo Malmberg, Thomas Wimark, Jani Turunen & Linn Axelsson.

Kunskapsöversikt 2017:1, *De invandringskritiska partiernas politiska inflytande i Europa*, Maria Tyrberg & Carl Dahlström.

Kunskapsöversikt 2017:2, *Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv*, Berit Wigerfelt och Anders S Wigerfelt.

Avhandlingsnytt 2017:3, *Vägen till arbete. Utlandsföddas möte med den svenska arbetsmarknaden*, Moa Bursell, Mikael Hellström, Jennie K Larsson, Melissa Kelly, Martin Qvist och Caroline Tovatt.

Policy Brief 2017:4, *Integration och tillit – långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge*, Grete Brochmann.

Kunskapsöversikt 2017:5, *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige*, Mikael Byström och Pär Frohnert.

Rapport och Policy Brief 2017:6, *Invandring i medierna – Hur rapporterade svenska tidningar åren 2010–2015?*, Jesper Strömbäck, Felicia Andersson och Evelina Nedlund.

Rapport och Policy Brief 2017:7, *Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige*, Pieter Bevelander (red.) och Mikael Spång (red.).

Rapport och Policy Brief 2017:8, *Responsibility Sharing for Refugees in the Middle East and North Africa*, Susan Martin.

Rapport och Policy Brief 2017:9, *Reforming the Common European Asylum System*, Bernd Parusel och Jan Schneider.

Rapport och Policy Brief 2017:10, *A Fair Share: Refugees and Responsibility-Sharing*, Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun.

Rapport och Policy Brief 2018:1, *Somali Diaspora Groups in Sweden – Engagement in Development and Relief Work in the Horn of Africa*, Nauja Kleist.

Rapport och Policy Brief 2018:2, *Akademiskt utbyte och internationell migration – En studie av stipendiater inom Svenska institutets Visbyprogram 1997–2015*, Andreas Åkerlund, Astrid Collsiöö och Mikael Börjesson.

Rapport och Policy Brief 2018:3, *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*, Eskil Wadensjö och Aycan Çelikaksoy.

Rapport och Policy Brief 2018:4, *Attityder till invandring – en analys av förändringar och medieeffekter i Sverige 2014–2016*, Jesper Strömbäck och Nora Theorin.

Rapport och Policy Brief 2018:5, *Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhänginvandring i ett jämförande perspektiv*, Karin Borevi.

Avhandlingsnytt 2018:6, *Barn och migration*, Mehek Muftee, Lisa Ottosson, Gunilla Jarkman Björn, Anna Åhlund, Eva Skowronski och Michael Lindblad.

Policy Brief 2018:7, *Människohandel och människosmuggling i den irreguljära migrationen*, Ryszard Piotrowicz.

Rapport och policy Brief 2018:8, *Asylsökandes möte med Sverige – Lärdomar från en panelundersökning*, Peter Esaiasson och Jacob Sohlberg.

Policy Brief 2018:9, *Medborgarskapslagar – en global jämförelse*, Rainer Bauböck.

Rapport och Policy Brief 2019:1, *Bridging the Gaps – Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and integration*, Martin Ruhs, Kristof Tamas och Joakim Palme. Rapporten går att läsa via Delmis hemsida eller via Oxford University Press:

<http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198834557.pdf>

Rapport och Policy Brief 2019:2, *Från Afrikas horn till Sverige: Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson.

Rapport och Policy Brief 2019:3, *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector*, Charlotta Hedberg, Linn Axelsson and Manolo Abella.

Rapport och Policy Brief 2019:4, *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, André Bryntesson och Mikael Börjesson.

Kunskapsöversikt och Policy Brief 2019:5, *Migration and development – The role for development aid*, Robert E.B. Lucas.

Policy Brief 2019:6, *Åter till grunderna – Läsförmåga, immigration och arbetsmarknadsutfall i Sverige*, Jon Kristian Pareliusson.

Policy Brief 2019:7, *Ålder vid invandring och arbetsmarknadsintegration – det svenska exemplet*, Torun Österberg.

Policy Brief 2019:8, *Barn med posttraumatisk stress – utvärdering av en gruppintervention för ensamkommande flyktingbarn med symptom på posttraumatisk stress*, Anna Sarkadi.

Policy Brief 2019:9, *Suicidalt beteende och vård – skillnader mellan flyktingar, andra migranter och personer födda i Sverige*, Ellenor Mittendorfer-Rutz.

Policy Brief 2019:10, *Fri rörlighet för arbetstagare i EU och dess effekter på statsfinanserna*, Marcus Österman, Joakim Palme och Martin Ruhs.

Rapport och Policy Brief 2020:1, *De som inte får stanna: Att implementera återvändandepolitik*, Henrik Malm Lindberg.

Rapport och Policy Brief 2020:2, *Laglig migration för arbete och studier – Möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige för personer som saknar skyddsbehov*, Bernd Parusel.

Rapport och Policy Brief 2020:3, *Effekten av krig – Posttraumatisk stress och social tillit hos flyktingar*, Jonathan Hall och Dennis Kahn.

Rapport och Policy Brief 2020:4, *Åtgärder mot människosmuggling och människohandel: Är de förenliga med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna?*, Vladislava Stoyanova.

Policy Brief 2020:5, *Den reglerade invandringen och barnets bästa*, Louise Dane.

Policy Brief 2020:6, *Migrationspolitik, välfärd och jämlikhet*, Björn Östbring.

Avhandlingsnytt 2020:7, *Migranternas möte med svensk hälso- och sjukvård*, Juliet Aweko, Ulrika Byrskog, Annika Esscher, Robert Jonzon och Josefin Wångdahl.

Policy Brief 2020:8, *Språkkaféet som arena för språkträning*, Gunilla Jansson och Silvia Kunitz.

Policy Brief 2020:9, *Nyanlända elever och lärande på gymnasieskolans språkin introduktionsprogram*, Päivi Juvonen.

Rapport och Policy Brief 2021:1, *Idrott och hälsa bland flickor - Uppfattningar och erfarenheter bland föräldrar från Somalia, Eritrea, Syrien och Sverige*, Anders Kassman och Åsa Kneck.

Policy Brief 2021:2, *Miljonprogram, migranter och utsatthet för covid-19*, Erik Hansson, Lina Al-Nahar, Maria Albin, Eskil Jakobsson, Maria Magnusson och Kristina Jakobsson.

Rapport och Policy Brief 2021:3, *Lokalsamhälletillit i Sverige före och efter flyktingkrisen*, Susanne Wallman Lundåsen.

Kunskapsöversikt 2021:4, *Tolkfunktionen i asylprocessen*, Cecilia Wadensjö, Hanna Sofia Rehnberg och Zoe Nikolaidou.

Avhandlingsnytt 2021:5, *Tidsbegränsade uppehållstillstånd, egenföretagande och skolsegregation – Aktuella avhandlingar om utrikes födda på arbetsmarknaden*, Kristoffer Jutvik, Matilda Kilström, Elisabet Olme, Aliaksei Kazlou och Debbie Lau.

Rapport 2021:6, *Ungas uppväxtvillkor och integration*, Jan O. Jonsson, Susanne Åsman, Thomas Johansson, Ylva Odenbring, Sevgi Bayram Özdemir, Erik Lundberg, Metin Özdemir, Bo Malmberg och Eva Andersson.

Policy Brief 2021:7, *Invandring och välfärdsstaten*, Tina Goldschmidt.

Policy Brief 2021:8, *Interaktiv rasism på internet, i pressen och politiken*, Mattias Ekman.

Policy Brief 2021:9, *Polariserad demokrati. Hur uppfattade hot påverkar främlings-fientlighet och spänningar mellan olika grupper i samhället*, Emma A. Renström och Hanna Bäck.

Rapport och Policy Brief 2021:10, *De som skickades tillbaka: Återvändande och återintegration av avvisade asylsökande till Afghanistan och Irak*, Henrik Malm Lindberg, Constanza Vera-Larrucea och André Asplund.

Rapport och Policy Brief 2021:11, *Trade Agreements as a Venue for Migration Governance? Potential and Challenges for the European Union*, Sandra Lavenex och Tamirace Fakhoury.

Policy Brief 2021:12, *The evolving policy coherence for development. Risk or opportunity for the EU as a development actor?*, Anna Michalski.

Avhandlingsnytt 2021:13, *Nya perspektiv på segregation: skola, psykisk hälsa och bosättningsmönster*, Maria Granvik Saminathen, Sara Brodin Låftman, Petra Löfstedt, Elisabet Olme, Dany Kessel, Louisa Vogiazides, Hernan Mondani, Charisse Johnson-Singh, Mikael Rostila, Antonio Ponce de Leon, Yvonne Forsell och Karin Engström.

Kunskapsöversikt 2022:1, *Exillitteratur i Sverige 1969 till 2019*, Daniel Pedersen.

Kunskapsöversikt 2022:2, *Migrationens påverkan på klimatanpassning och sårbarhet*, François Gemenne.

Policy Brief 2022:3, *Hur många kommer fly från Ukraina och vilka EU-länder kommer de söka sig till?*, Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar.

Policy Brief 2022:4, *Massflyktsdirektivet: EU:s svar på skyddsökande från Ukraina. Tillfälligt skydd – "varför", "vem", "vad", "var" och "hur"*, Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova.

Rapport 2022:5, *Invandring och integration i svensk opinion. Hur formas värderingar och verklighetsuppfattningar?*, Anders Westholm.

Rapport 2022:6, *Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna? Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv*, Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova.

Policy Brief 2022:7, *Vilka är mest benägna att rösta i svenska lokala val?*, Pieter Bevelander.

Rapport 2022:8, *Nyanländas integration: En enkätstudie om språkstuderandes erfarenheter av livet i Sverige*, Sara Thalberg och Linus Liljeborg.

Kunskapsöversikt 2022:9, *Klimatförändringar, fördrivningar, mobilitet och migration: forskningsläget kring nuläget, framtida scenarios och policyalternativ*, Mathias Czaika och Rainer Münz.

Policy Brief 2022:10, *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*, Mattias Engdahl, Anders Forslund och Ulrika Vikman.

Policy Brief 2023:1, *Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration: Resultat från två EU-finansierade projekt, FOCUS och NIEM*, Nahikari Irastorza och Sayaka Osanami Törngren.


Kunskapsöversikt 2023:2, *Migration, religion och integration*, Magdalena Nordin.

Policy Brief 2023:3, *Lokal Migrationspolitik: Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner*, Jon Nyhlén och Gustav Lidén.

Rapport 2023:4, *Under ytan: Hur många och vilka vill lämna sina länder för att flytta till EU och Sverige?*, Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar.

Trygghet och säkerhet fortsätter tillsammans med migration och integration att vara högt prioriterade ämnen på den politiska dagordningen såväl i Sverige som i övriga Europa. Delegationen för migrationsstudier (Delmi) sjätte publikation i rapportserien Avhandlingsnytt tar avstamp i fem aktuella doktorsavhandlingar som från olika perspektiv belyser vad den ökade hopkopplingen mellan säkerhetsfrågor och migrations- och integrationsfrågor har för effekter på migranternas upplevelser och förutsättningar.

Avhandlingarna, som publicerades mellan 2019 och 2022, är skrivna av Teresa Quintel, Daniel Silberstein, Louise Bengtsson, Jennie Brandén och Leandro Schclarek Mulinari. För Delmis räkning har Lisen Löwstedt och Suzanne Planchard skrivit och sammanställt denna antologi.



Delegationen för migrationsstudier – Delmi – är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17