

Solidaritet i EU – för eller emot migration?

Katja Holböll

Solidaritet ska vara ett av de grundläggande värdena i Europeiska unionen och en ledstjärna för den gemensamma europeiska asylpolitiken sedan 1990-talet.¹ I samband med det drastiskt ökade antalet flyktingar och migranter som försökte eller lyckades ta sig till Europa under 2015, efterlystes följaktligen praktiska åtgärder som skulle återspegla solidaritetsprincipen.² Frågan kring vad solidaritet innebär visade sig dock vara ytterst komplex och medlemsländerna uttryckte skilda tankar kring begreppets praktiska användning.

Frågan om hur EU bör praktisera solidaritetsprincipen cirkulerade i flera politiska debatter och gav 2015 bland annat upphov till att Europeiska rådet beslutade om att fördela 160 000 migranter mellan 24 av medlemsländerna.³ Beslutet beskrevs som ett bevis på den omtalade solidaritet som EU:s

¹ Treaty establishing a Constitution for Europe (final text), OJ C 310, 16 December 2004, art. 80.

² European Commission, “Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver” 2016-03-16, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm (Hämtad 2016-11-05).

³ European Commission, “Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver” 2016-03-16, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm (Hämtad 2016-11-05).

medlemsstater sade sig andas, samtidigt som det syftade till att ta itu med den globala migrationskrisen.

Både inför men även efter att beslutet var fattat, figurerade olika användningar av begreppet solidaritet, något som illustrerar begreppets komplexa innebörd, omfattning och praktiska användning. Ungern var en av de starkaste rösterna emot ett eventuellt fördelningssystem och förespråkade istället en blockering av migrationsströmningarna, snarare än att rikta fokus på ett praktiskt fungerande mottagande.⁴

Ungerns politiska klimat kännetecknas av nationalism/högerextremism och landets största parti, Fidesz, är ett nationalkonservativt parti som i den ungerska riksdagen har kvalificerad majoritet.⁵ Efter Europeiska rådets beslut utlyste den ungerska regeringen en folkomröstning där medborgarna gavs möjlighet att ta ställning till EU:s beslut att tvinga Ungern att ta emot migranter.⁶

Med Europeiska rådets beslutsprotokoll och två pressmeddelanden från den ungerska regeringen som grund för min undersökning ska jag visa att debattörernas begreppsanvändning bottenar i deras skilda politiska ståndpunkter i relation till migration. För föreliggande analys av materialet har jag valt att utgå från Quentin Skinners teoretiska ramverk som baseras på idén att alla uttalanden bör ses som sociala språkhandlingar som syftar till retorisk legitimering genom kontextuell manipulation.⁷ I första delen av Skinners volymserie *Visions of Politics* redogör han hur politiska

⁴ Website of the Hungarian government, “If we give in to Brussels, Hungary will change”, 2016-09-27, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/if-we-give-in-to-brussels-hungary-will-change> (Hämtad 2016-11-18).

⁵ Byström, Gabriel, *Tystnadens triumf*, Ordfront, Stockholm, 2014, sid 14-16.

⁶ Website of the Hungarian government, “The Referendum is not a party issue”, 2016-09-29, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/the-referendum-is-not-a-party-issue> (Hämtad 2016-11-16)

⁷ Skinner, Quentin, *Visions of Politics. Volume I: Regarding Method*. Cambridge University Press, 2002, sid 82.

språkhandlingar kan tolkas och tillhandahåller även en metod för hur detta kan genomföras genom tre centrala aspekter: den lokuta, illokuta och perlokuta aspekten.⁸ Dessa tre aspekter ger mig verktyg för att analysera mitt primärmaterial.

Den lokuta aspekten används för att tolka förekomsten och betydelsen hos begreppet solidaritet, utan hänsyn till kontext eller mottagare. Den illokuta aspekten fokuserar däremot på yttrandets pragmatiska betydelse och dess intentioner. Den perlokuta handlingen fokuserar på vad betydelsen åstadkommer hos mottagaren.⁹ I mitt material har jag tolkat Europeiska rådet och Ungern som varandras primära mottagare, även om bägge avsändares explicita hänvisningar till den andre mottagaren är av varierande grad.

J. L. Austins teoretiska perspektiv har utgjort en viktig inspirationskälla för Skinners teoretiska ramverk och kommer i min undersökning användas som tillägg till Skinners teoretiska perspektiv.¹⁰ Austin menar att en språkhandlings avsikt är en korrelation mellan språkvetenskapliga överenskommelser och ord eller meningar med en situation där talaren säger någonting till en åhörare med tillhörande intentioner. En språkhandling kan därigenom analyseras som mer eller mindre framgångsrik utifrån följande tre kriterier: konventionalitet, rådande förhållande och intentionalitet.¹¹

Tolkning av begreppsanvändningen hos Europeiska rådet

Så hur kan begreppsanvändningen av solidaritet, i det studerade primärmaterialen, tolkas utifrån Quentin Skinners teoretiska perspektiv? I beslutsprotokollet talar det Europeiska rådet om solidaritet utifrån att det är

⁸ Skinner, Quentin, *Visions of Politics. Volume I: Regarding Method*. Cambridge University Press, 2002.

⁹ Skinner, Quentin, 2002, sid. 82.

¹⁰ Kurunmäki, Jussi i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 2 omarb. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2005, kap 5 Begreppshistoria, sid. 186.

¹¹ Austin, J. L., Urmson, J. O. & Sbisà, Marina. *How to do things with words [Elektronisk resurs]*, 2nd ed., Clarendon, Oxford, 1975, sid. 40.

en grundläggande princip som utgör vägledning i unionens agerande i frågor som berör gränskontroll, asyl och invandring.

According to Article 80 TFEU, the policies of the Union in the area of border checks, asylum and immigration and their implementation are to be governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility between the Member States, and Union acts adopted in this area are to contain appropriate measures to give effect to this principle.¹²

Solidaritet ställer därmed krav på hur unionen bör agera, men legitimerar även de beslut som berör gränskontroll, asyl och invandring, förutsatt att de återspeglar principen om solidaritet. Ytterligare en betydelse som solidaritet har i protokollet, är att det betonar hur unionen har ett ansvar att tillhandahålla skydd till de som är i behov av det. Europeiska rådet bedriver en konventionell begreppsanvändning av solidaritet som tar i beaktande vilket normativt språk, tillvägagångssätt och framställning av resultat, som brukar förekomma i likartade processer. Det är inget som framställs eller som kan tolkas som kontroversiellt i protokollet då en enbart utgår ifrån den lokuta aspekten.

Utifrån den illokuta aspekten berör beslutsprotokollet alla medlemsstater. Det som medlemsstaterna har beslutat att göra måste implementeras och kommissionen förbehåller sig rätten att vidta juridiska åtgärder ifall beslutets åtaganden inte följs.¹³ Trots detta är språkhandlingen inte utförd på så sätt att

¹² Council of the European Union, 2015/0209 (NLE), *COUNCIL DECISION (EU) of establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 22 September 2015. sid. 2.

¹³ Council of the European Union, 2015/0209 (NLE), *COUNCIL DECISION (EU) of establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 22 September 2015.

det framstår som tvingande, utan beslutet är formulerat så att det framstår som att det har funnits en bakomliggande konsensus om beslutet.

Begreppet solidaritet kan också sägas ha fått en ny laddning. Utifrån den lokuta aspekten har solidaritet en neutral betydelse som beslutet tar avstamp i för att legitimera beslutet, men även främja det ansvar som medlemmarna har till varandra och de människor som är i behov av skydd. Men utifrån den illokuta aspekten används solidaritetsbegreppet i ett sammanhang för att beskriva beslutet som förmånligt. Beslutet blir som en respons på det missnöje som uttryckts över att unionen inte tidigare tagit tillräckligt stort ansvar för migrationsströmmarna. Men det är även föredömligt att agera solidariskt medlemsstaterna emellan och det är även föredömligt att tillhandahålla skydd till de som är i behov av det.

Det ligger utanför talarens direkta kontroll hur mottagaren mottar och uppfattar språkhandlingen. Jag tolkar dock att rådet har haft ambitionen att protokollet ska mottas väl av medlemsländerna, en ambition som de själva i efterhand verkar tycka har uppnåtts. Tolkningen grundar sig i faktumet att rådet uttrycker hur medlemmarna har tagit ett enhetligt beslut, vilket talar för att beslutet har mottagits väl av mottagarna. Rådets tolkning av hur medlemmarna mottagit beslutet tror jag till stor del är verklighetsanknuten då majoriteten av medlemmarna enbart yttrat sig positivt till beslutsprocessen och dess slutgiltiga resultat.

Alternativt till att tolka tystnaden som positiv, kan en se det som en likgiltighet gentemot beslutet. Detta anser jag dock är mindre troligt, då det är osannolikt att mottagare skulle vara likgiltiga till ett beslut som inte bara berör, utan ställer krav som vidare kan innebära juridiska konsekvenser om de inte fullföljs. De som röstade emot beslutet, och som både innan och under processen var negativa gentemot det, tydliggjorde även detta efter beslutet. De som uppfattade språkhandlingen negativt var därmed inte tystlåtna av sig.

Det ungerska missnöjet gavs inte utrymme i protokollet, vilket kan tolkas som ett försök till att tysta de kritiska rösterna, eller att nedvärdera dem till att inte vara tillräckligt värdefulla för att ges plats. Ungern har tydligt uttryckt hur de anser att EU försöker påtvinga dem beslut som går emot deras

nationella intressen. Ungern är som mottagare kritisk mot både hur språkhandlingen är utformad, men även gentemot vilka krav språkhandlingen ställer på Ungern som nation. Ungern har tidigare uttryckt hur de uppfattar att EU sätter sig över och inte tar hänsyn till deras nationella intresse, vilket jag tolkar som att Ungern uppfattar denna språkhandling som ett ytterligare exempel på att så är fallet.

Ungerns motsättning och alternativa begreppsanvändning

Ungerns respons på beslutet indikerar hur de försöker använda samma argument som rådet gör i sitt beslut, för att förklara hur de mottagit språkhandlingen och hur den följaktligen gick emot deras nationella intressen. Rådet tar i beslutet avstamp i solidaritet för att legitimera omlokaliseringen av migranter. Ungern tar även avstamp i begreppet solidaritet, men argumenterar för att solidaritet kan uttryckas på många andra sätt än just på det sätt som rådet försöker påtvinga dem.

Utifrån Austin tolkar jag det som att Ungern har den kommunikativa avsikten att argumentera emot och påvisa sitt missnöje med beslutet genom att någorlunda anpassa sig till de rådande förhållandena som rådet själv utgått ifrån. Genom att bland annat anamma samma terminologi gör Ungern sig delaktig i språkhandlingen för att förmedla sin kommunikativa avsikt. Detta med avsikten att adressera rådet med hur de kritiskt ställer sig till beslutet.

Denna tolkning stärks genom att analysera en språkhandling av Ungerns *Minister of Prime Minister's Office*, János Lázár.¹⁴ För att förstå varför Lázár framför språkhandling som han gör, gäller det att både ha förståelse kring vilken kontext som ligger till grund, men även vilken kontext han har förhoppningar om ska bli realitet inom en snar framtid. Språkhandlingen utförs cirka ett år efter att Europeiska rådet beslutat om att fördela 1292 migranter till Ungern. För Ungern går beslutet emot deras nationalistiska

¹⁴ Website of the Hungarian government, *The Referendum is not a party issue*, 2016-9-29, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/the-referendum-is-not-a-party-issue> (Hämtad 2016-11-16).

intressen, och ifall det skulle verkställas skulle det innebära att Ungern fråntas sin suveräna rättighet att själv få bestämma vem som ska få bo i landet.

Men den är även framfört i beaktande till den folkomröstning som då snart skulle äga rum. Omröstningen är en konsekvens av rådets beslut, och skulle troligen annars inte ägt rum. Lázár framstår som väldigt självsäker i termer av vad utfallet kommer att påvisa, nämligen att den politiska viljan att ta emot flyktingar saknas i Ungern. Det är ett starkt budskap och vidare svårt att för EU tvinga igenom ett beslut som ett land sagt nej till i en folkomröstning. Detta trots att fördelningsbeslutet formellt hade stått fast då det är juridiskt bindande för medlemsländerna.

I pressmeddelandet från Lázár tolkar jag att den lokuta aspekten fyller ett flertal betydelser. Inledningsvis fyller solidaritet betydelsen att det existerar ett enhetligt missnöje hos ungrarna kring EU:s förslag på att fördela migranter till Ungern. Lázár uttrycker hur ungrarna är solidariska i sitt ställningstagande att motsätta sig EU:s försök till att förflytta människor till deras land.

Solidaritet är ett argument som EU använde i sin språkhandling för att legitimera beslutet att omfördela. Lázár anammar samma terminologi, men lägger en annan betydelse i begreppet. Enligt honom kan solidaritet betyda mycket mer, och behöver inte nödvändigt praktiseras genom att ta emot migranter. Lázár ger exemplet att “guarding the fence is Hungarian solidarity.” Solidaritet påvisas vara ett mångtydigt begrepp och för ungrarna betyder solidaritet exempelvis att tillsätta gränsvakter vid landsgränsens stängsel.

Utifrån den illokuta aspekten tolkar jag att Ungern inte tänker ursäkta hur de har agerat och yttrat sig efter beslutet om omfördelning av migranter. Specifikt tänker de inte ursäkta att de valt att ha en folkomröstning som motsätter sig Europeiska rådets beslut. Trots att språkhandlingen tydligt försvarar Ungerns negativa inställning till att behöva ta emot migranter som de har blivit tilldelade, vill Lázár betona att detta inte innebär att Ungern är anti-EU. Han gör en skillnad på hur Ungern ställer sig gentemot Europeiska rådets beslut och EU som union. Jag tolkar det som att Lázár vill att Ungern ska bibehålla de europeiska relationer som de finner gynnsamma. Den

kommunikativa avsikten är att försöka förmedla till mottagarna att Ungern faktiskt bidrar till migrationsutmaningen som EU står inför, men på andra sätt än att ta emot migranter. Genom att försöka övertyga om att Ungern är delaktiga i ansvarstagandet, talar Lázár om landet som delaktigt i den europeiska solidariteten, något som är eftersträvansvärt och efterfrågat.

Utifrån den lokuta aspekten har gränskontroller betydelsen att reglera och kontrollera flödet av personer in till landet. Men utifrån den illokuta aspekten har gränskontrollerna en ny betydelsedimension. Utöver ett stopp på mottagande, betyder de här att säkra landet från potentiella terrorister. Lázár uttrar att det bevisligen har varit terrorister som krossat landets gränser, men att denna risk försvinner tack vare landets gränskontroller. Jag tolkar det som att gränskontrollerna och den bakomliggande motiveringen signalerar de nationalistiska strömmar som finns i landet och påvisar rädslan för det ökända.

De avsedda mottagarna tolkar jag primärt som EU och dess medlemsländer, detta eftersom språkhandlingen utförts på engelska, Lázár benämner EU och specifika medlemsländer vid deras namn, samt att språkhandlingen är utförd som en reaktion på Europeiska rådets beslut. Den utgångspunkt som genomsyrar denna del av analysen är att jag tolkar det som att Lázárs språkhandling generellt inte mottas väl av de avsedda mottagarna. Ett av de främsta argumenten för att EU mottar språkhandlingen negativt grundar sig i betydelsen som Lázár ger begreppet solidaritet, en betydelse som skiljer sig markant från EU:s definition av solidaritet. Enligt min tolkning anser EU att Ungern missbrukar och förvränger innebörden av ett centralt begrepp för att det istället ska främja deras nationalistiska intressen. Vidare utmanas unionens nuvarande och fundamentala struktur för solidaritetsprincipen samt gräns-, asyl- och invandringsystem.

Nästa språkhandling är ett pressmeddelande från Ungerns premiärminister, Victor Orbán.¹⁵ I följande språkhandling används dock aldrig begreppet solidaritet, vilket gör att den lokuta aspekten utförs på ett annorlunda sätt än gällande tidigare analyserat material. Min tolkning är att begreppet solidaritet underförstått kan tolkas utifrån det abstrakta idéinnehåll som tar sig uttryck i Orbáns pressmeddelande. Följande språkhandling har flertal betydelsedimensioner, alltifrån att skuldbelägga andra länder till att betona ungrarnas starka nationalism och sammanhållning. Den huvudsakliga betydelsen är dock att betona hur Ungern vägrar att se Europeiska rådets beslut bli politisk verklighet i landet.

Språkhandlingen syftar till att legitimera varför Ungern vägrar att gå med på den omlokalisering som Europeiska rådet beslutat om. Detta grundar sig fundamentalt i åsikten att landet är bra i dagsläget och att det inte är eftersträvansvärt att förändra något. Om Ungern viker sig och går med på EU:s krav skulle detta dock bli konsekvensen. Dessa förändringar hade varit skadliga för medborgarna utifrån sociala, ekonomiska och rättsliga perspektiv.

Det är en hård jargong i hela språkhandlingen och det förekommer ingen självkritik, utan enbart avfärdande av all kritik och omdirigering av kritiken till unionen eller specifika medlemsländer. Orbán legitimerar landets politiska ställningstagande med självsäkerhet, vilket jag tolkar som en form av retorisk strategi för att rättfärdiga sig själv, sitt parti och sitt land, men även för att tysta kritiken.

Jag tolkar det som att Orbán ser framförandet av språkhandlingen som ett uttryck för mod och självsäkerhet. Han förmedlar att han är mån om vad som är bäst för Ungern, och att han vägrar ge upp på sina ideologiska värderingar för att tillfredsställa EU eller de medlemsländer som kritiserat honom eller Ungern.

¹⁵ Website of the Hungarian government, *If we give in to Brussels, Hungary will change*, 2015-9-22, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/if-we-give-in-to-brussels-hungary-will-change> (Hämtad 2016-11-18).

Att förminska någons problem eller tänkande mottas sällan positivt. Vidare är det problematiskt då mottagarna, som i det här fallet EU, faktiskt har statistik på sin sida som påvisar att migrationsströmmarna är större än vad de varit tidigare år. Det finns även statistik från andra organ, som exempelvis UNHCR, som indikerar att det ökade antalet människor på flykt satte Europas asyl- och mottagningssystem på prov. Majoriteten av mottagarna till Orbáns pressmeddelande ansåg att det krävdes av europeiska länder att ta sitt solidariska ansvar för att bidra till att underlätta mottagandet, ett ansvar Ungern bortsåg ifrån.

Ett grundläggande värde utan vedertagen innebörd

För att vara ett av unionens grundläggande värden är det intressant att se hur aktörer har olika åsikter kring dess innebörd, omfattning och praktiska användning. För att sammanfatta använder alla språkhandlingar solidaritet i positiv bemärkelse, medan osolidarisk används som en negativ benämning om till exempel personer, länder och värderingar. Den stora skillnaden är om begreppsanvändningen har avsikten att tala för eller emot mottagande av migranter. EU talar om solidaritet som ett grundläggande värde som ska genomsyra den europeiska asylpolitiken, ett ömsesidigt förtroende och ansvarstagande. Principen anses utövad då Europeiska rådet beslutar om omfördelning av migranter mellan medlemsländerna. Ungern använder däremot solidaritet för att tala emot en omfördelning och mottagande av migranter. Solidaritet anses kunna praktiseras politisk på andra sätt, varigenom EU agerar osolidariskt genom att inte ta hänsyn till deras ståndpunkt och istället försöka påtvinga landet att ta emot migranter.

Referenser

- Austin, J. L., Urmson, J. O. & Sbisà, Marina, *How to do things with words [Elektronisk resurs]*, 2nd ed., Clarendon, Oxford, 1975.
- Byström, Gabriel, *Tystnadens triumf*, Ordfront, Stockholm, 2014.
- Council of the European Union, 2015/0209 (NLE), *COUNCIL DECISION (EU) of establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 22 September 2015.
- European Commission, *Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver*, 2016-03-16, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-829_en.htm (Hämtad 2016-11-05).
- Kurunmäki Jussi i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2005.
- Skinner, Quentin, *Visions of Politics. Volume I: Regarding Method*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Treaty establishing a Constitution for Europe (final text), OJ C 310, 16 December 2004.
- Website of the Hungarian government, *If we give in to Brussels, Hungary will change*, 2015-9-22, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/if-we-give-in-to-brussels-hungary-will-change> (Hämtad 2016-11-18).
- Website of the Hungarian government, *The Referendum is not a party issue*, 2016-9-29, <http://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/the-referendum-is-not-a-party-issue> (Hämtad 2016-11-16).

