

Stäng gränserna, öppna gränserna!

Gränsregionala samarbetsorganisationers reaktioner på gränskontroller och gränsstängningar i Europa¹

Sara Svensson

Close the borders, open the borders! The reaction of cross-border cooperation organizations to border controls and border restrictions in Europe

The article investigates how local cross-border cooperation organizations reacted to re-bordering policies since 2015, with focus on the re-bordering related to the migration of 2015 and the onset of the Covid-19 pandemic in 2020. The article compares the reaction of cross-border cooperation organizations at three European borders, using a typology of resistance, support and acceptance. The findings demonstrate how local actors were constrained by complex geopolitical and national interest narratives, and that local responses could take a variety of formats. The article suggests that further research should focus on understanding political-administrative relations within multi-level systems to explain this variety.

Inledning

För europeiska kommuner och regioner belägna vid eller nära nationella gränser har det under de senaste årtiondena blivit mer regel än undantag att vara medlem i någon form av gränsregionalt samverkansorgan. Den holländsk-tyska organisationen EuRegio, grundad 1958, räknas som pionjär och numera finns det minst en organisation vid så gott som alla landbaserade gränser, och även längs många maritima gränser (Scott 1993; Perkmann 2003; Svensson 2013b).

¹ Detta forskningsprojekt möjliggjordes genom ett forskningsstipendium vid Robert Schuman Centre for Advanced Studies vid European University Institute i Florens, Italien. Tack till forskarkollegor där och hemma för givande samtal, samt till intervjupersoner som generöst gav av sin tid för att tala om de gränsöverskridande organisationerna i deras respektive region.

Sara Svensson är verksam vid Akademin för lärande, humaniora och samhälle, Högskolan i Halmstad.
E-post: sara.svensson@hh.se

Från början sågs de ofta med misstro av nationella beslutsfattare. När kommuner och regioner hade kontakter med utländska motsvarigheter uppfattades det som ett slags ”para-diplomati”, något som skulle vara förbehållet den statliga nivån (Aldecoa & Keating 1999). Bland annat Europarådet, Nordiska ministerrådet och Europeiska unionen arbetade för att förändra den inställningen, som så småningom gick över i acceptans och därefter till något som även skulle bejakas och främjas. Särskild betydelse hade Europarådets Madrid-konvention som kom 1980 (Wassenberg 2017), införandet av stödformer genom de europeiska strukturfonderna under sent 80-tal, och upprättandet av den juridiska formen EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation) under 00-talet (Medve-Balint & Svensson 2013; Engl 2016; Evrard 2016).

De senaste åren har dock inneburit flera bakslag för gränsregionalt samarbete. Den omfattande och delvis oreglerade flyktingtillströmningen 2015 ledde till att sju EU-länder återinförde ID-kontroller vid minst en av sina landgränser (Gülzau 2021) och Covid-19 ledde till gränsstängningar i en omfattning som inte ägt rum i Europa i fredstid (Brunet-Jailly & Carpenter 2020; Medeiros m.fl. 2021). Även kampen mot terrorism och internationell kriminalitet har påverkat gränsområden. Eftersom syftet med gränsregionala samarbetsorganisationer är att underlätta rörlighet över gränser, vilket i sin tur ska leda till ”fred och välfärd”, kan gränsregionala samarbetsorganisationer förväntas agera högljutt och kraftfullt mot den här typen av åtgärder. Samtidigt är de inbäddade i komplexa nätverk för styrning på flera nivåer (Jerneck & Gidlund 2000), och de är ofta beroende av den goda viljan hos nationella beslutsfattare i de inblandade länderna för att nå sina mål inom olika politikområden. Dessutom kan det i organisationernas styrelseorgan finnas folkvalda politiker från partier som förespråkar hårdare gränskontroller. Det skulle kunna innebära att de i stället accepterar och anpassar sig till den nya verkligheten, eller till och med stödjer den. Att få mer kunskap om hur dessa organisationer hanterat kriser är viktigt för att bättre kunna förstå gränsregionala styrningsmekanismer, och för att kunna få en fingervisning om vilken typ av integration som kan förväntas i europeiska gränsregioner framöver.

Den här artikeln bidrar till denna forskningsagenda genom att fokusera på hur lokala gränsöverskridande organisationer, inrättade för att främja samarbete i gränsregioner, reagerade på de stora utmaningar som flyktingkrisen 2015 och pandemin 2020–2021 innebar. Ställde de sig bakom idén om öppna gränser genom att protestera mot nationella regeringars beslut att till exempel återinföra ID-kontroller vid Schengengränserna eller att helt stänga gränser? Eller accepterade de, eller till och med stödde, regeringens politik? Framställningen disponeras enligt följande. Först redovisas nuvarande kunskapsläge och de teoretiska förväntningarna i nästkommande avsnitt, följt av en redogörelse för val av fall och analysmetoder samt metodologiska begränsningar. Den empiriska delen består av två avsnitt: ett som kort presenterar de undersökta

gränsområdena och gränsöverskridande organisationerna och ett som med hjälp av det analytiska ramverkets typologi går igenom reaktionerna. Detta följs av en diskussion om hur studiens resultat kan förklaras och i det sammanhanget behovet av nya teoretiska modeller.

Framväxten av gränsregionala samverkansorgan i Europa: teoretiskt ramverk och metod

Gränsregionala samverkansorgan arbetar med frågor inom en rad områden så som miljö, näringslivsutveckling, infrastruktursamarbeten och turism, och det sammanlagda antalet i Europa uppgår till minst 150 (Svensson 2013a). I ett Europa sargat av två krig sågs gränsöverskridande samarbete främja en utveckling mot fredliga relationer och ekonomiskt välstånd (Wastl-Walter 2011). Senare, efter kommunismens fall och öppningen av Östeuropa, kom gränsöverskridande samverkan att ligga väl i linje med den globala diskursiva betoningen på "en gränslös värld" (Ohmae 1995).

Inom den globala gränsforskningen får europeiska gränsregioner stort utrymme² och exempelvis Association of European Border Regions visar upp europeiska organisationer som modeller för andra delar av världen. Från Norden har finska kulturgeografer fått internationellt erkännande för etnografisk forskning om identitetsskapande i gränslandskap och betydelsen av mentala gränser (Prokkola, Zimmerbauer & Jakola 2015; Laine 2016; Paasi & Prokkola 2008; Paasi m.fl. 2019), ett forskningsområde som även den svenska kulturgeografen Thomas Lundén bidragit till (t.ex. Lundén 2006). Vidare visade den ekonomiske geografen Gunnar Törnqvist tidigt på både komplikationer (Batten & Törnqvist 1990) och möjligheter för lärande (Maskell & Törnqvist 1999) i gränsöverskridande nätverk, ofta med Öresundsregionen som exempel. Statsvetaren Magnus Jerneck har bidragit med flera studier om såväl kommuner och regioners som gränsregioners del i europeiska nätverk och roll inom flernivåsystem (Gidlund & Jerneck 2000; Jerneck & Gidlund 2001; Jerneck 2007) och Sara Svensson har i internationella forskningsstudier påpekat vilken roll Nordiska rådet har för gränsregionalt samarbete i Skandinavien och Finland (2013b).

De faktorer som drivit fram europeisk, gränsöverskridande samverkan och vad den har haft för konsekvenser har undersökts ur olika teoretiska och disciplinära perspektiv (till exempel van Houtum 2000; Wastl-Walter 2011; Brunet-Jailly 2011; Nadalutti & Kallschauer 2019; Cooper & Tinning 2020), men just flernivåperspektivet (Marks 1993:392, 402–40; Hooghe & Marks 2001), har

2 Även om organisationen Association for Borderlands Studies grundades i USA så fokuserar runt hälften av bidragen som skickas till dess tidskrift *Journal of Borderlands Studies* numera på europeiska gränsområden.

varit särskilt vanligt. För att förstå de gränsöverskridande samverkansorganen har särskilt distinktionen mellan två typer av flernivåarrangemang – typ I och typ II (Hooghe & Marks 2003) – varit användbara. Typ I ”describes system-wide governing arrangements in which the dispersion of authority is restricted to a limited number of clearly defined, non-overlapping jurisdictions at a limited number of territorial levels, each of which has responsibility for a ‘bundle’ of functions”. (Bache 2012:630). Typ II däremot ”describes governing arrangements in which the jurisdiction of authority is task-specific, where jurisdictions operate at numerous territorial levels and may be overlapping” (Bache 2012:630). Den komplexa styrningen i gränsregioner anses allmänt tillhöra Typ II (se till exempel Medeiros 2020:151).

Bland politiker och tjänstemän verksamma på EU-nivå och i de regionala och lokala samverkansorganen har funnits starka uppfattningar om att det är värdefullt att arbeta för att öppna upp gränser, dels fysiskt, dels genom riva ner de ”mentala” gränserna för medborgare i gränslandet genom olika typer av ”brobyggande” aktiviteter (Huggins 2018; Wassenberg 2020). Samtidigt har det europeiska integrationsprojektet i praktiken kännetecknats av parallell *de-bordering* och *re-bordering*, det vill säga processer som avskaffar respektive skapar gränser. Medan hinder för rörlighet över de inre gränserna har avlägsnats, har de yttre gränserna befästs, vilket gett upphov till uttrycket ”Fästning Europa” (Varwick & Lang 2007; Dimitrova 2008; Celata m.fl. 2017). Det är exempelvis slående hur EU har använt utrikes- och biståndspolitiska medel riktade mot EU:s angränsande länder (inom den europeiska grannskapspolitiken) på två olika sätt: dels för att bygga gränser genom att stärka den fysiska infrastrukturen kring gränser genom exempelvis förbättrade tekniska system, dels för att främja fler mänskliga kontakter över samma – befästa – gränser (Demidov & Svensson 2013). Det nya under de senaste turbulenta åren är hur denna spänning har intensifierats även vid EU:s inre gränser i allmänhet, och inom Schengenområdet i synnerhet.

Troligen var många aktörer inom lokala gränsregionala samverkansorgan oförberedda på denna utveckling, men vi har ingen samlad kunskap om hur de reagerat och med vilka konsekvenser. Att veta hur lokala och regionala aktörer hanterade och reagerade på kriserna är viktigt för att bättre kunna förstå både potential och begränsningar för utvecklingen av framtida gränsöverskridande styrningsmekanismer inom så väl regionpolitiken som grannskapspolitiken.

De forskare som är verksamma inom detta område har börjat att empiriskt utforska skeendena i de europeiska gränsområdena. Historikern Birte Wassenberg skriver om hur Schengenkrisen 2015 ledde till att idealet om ett Europa utan gränser kom att ifrågasättas och att säkerhet hamnade i fokus:

The EU Member States were no longer interested in the border as a place of economic flow and exchange, where barriers have to

be abolished, but rather as a line of protection where the control function prevails against threats to internal security (Wassenberg 2020:36).

Med utgångspunkt i fallstudier från norra Europa beskrev även kulturgeografen Eeva-Kaisa Prokkola hur säkerhet blev huvudfrågan under migrationsområdet vid svensk-finska gränsen (2018) och historikern Martin Klatt visade på liknande skeenden vid den dansk-tyska gränsen (2020).

Coronakrisen 2020 ledde till ytterligare ifrågasättande av idealet om ett gränslöst Europa. I artikeln "The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe" redogör sociologen Elżbieta Opiłowska för en textanalys av sociala och traditionella medier vid tysk-polska gränsen och visar på hur två narrativ dominerat: dels ett skapat av lokala eliter fokuserat på hur öppna gränser i sig har ett egenvärde för en europeiska gemenskapen, dels ett narrativ dominerat av negativa personliga konsekvenser för individer till följd av gränserna. Artikeln mynnade ut ett upprop för mer forskning om huruvida krisen kommer att leda till djupare integration eller till förstärkta nationalistiska tendenser (Opiłowska 2021). Redan i juni 2020 studerade Medeiros m.fl. effekterna av vad de kallade "covidfencing"³ (Medeiros m.fl. 2021), facktidskriften *Borders in Globalization Review* publicerade en samling artiklar i december 2020 (Brunet-Jailly & Carpenter 2020) och forskare inom migration, social rättvisa och säkerhetsisering förutsåg långtgående konsekvenser för såväl boende i gränsregioner som för möjligheten till rörlighet och utbyte över gränser (Casglia 2021; Renner, Miggelbrink, Beurskens & Zitterbart 2022; Radils, Pinos & Ptak 2021). Nationella minoriteter i gränsområden utgör en särskild grupp; studier av exempelvis de nationella minoriteterna i dansk-tyska schleswigområdet (de tysktalande i Danmark och de dansktalande i Tyskland) har visat hur de påverkades negativt av coronastängningarna och upplevde sig marginaliserade av beslutsfattare i huvudstäderna, men också att många ändå stödde de politiska beslut som fattades (Tarvet & Klatt 2023).

När det gäller de gränsregionala samarbetsorganisationernas reaktion på kriserna – av särskilt intresse för statsvetare – så finns två studier av hur gränsregionala samverkansorgan vid österrikiska gränsen reagerade på migrationskrisen. I den tyrolska regionen vid österrikisk-italienska gränsen kunde en viss roll för gränsregioner påvisas när det gäller att medla mellan länderna och att erbjuda fora för diskussion om problem (Engl & Withaler 2020). Vid den österrikisk-tyska gränsen påvisades däremot få reaktioner och fokus på andra frågor hos de sex samverkansorganen verksamma där (Svensson 2022). Så vitt författaren till denna artikel känner till så finns än så länge bara två publicerade artiklar gällande denna typ av effekter till följd av coronakrisen. Opiolas och

3 Begreppet har sedan tagits upp av exempelvis Novotný (2022) gällande effekten på arbetspendling.

Böhms undersökning av polsk-tjeckiska och polsk-tyska gränsregioner visade att de varit aktiva och protesterat, men att det i huvudsak rört tekniska frågor som exempelvis introduktion av ett speciellt ID-kort för gränspendlare (Opiola & Böhm 2022). Böhms genomgång av rapporter och skildringar från fransk-tyska, tysk-polska och polsk-tjeckiska gränsområden (Böhm 2021) vittnar om delvis handfallna organisationer som inte förmått nå fram till nationella beslutsfattare.⁴

För att förstå hur gränsöverskridande organisationer och deras representanter hanterat och reagerat på kriserna kan deras agerande kopplas till tidigare nämnda begreppen *de-bordering* och *re-bordering* samt även till det som Durran och Perin (2019) kallat *a-bordering*, vilket omfattar såväl ambivalens som passivitet i förhållande till gränsers betydelse. Med utgångspunkt från denna indelning kan gränsöverskridande organisationer och deras företrädare teoretiskt sett reagera på följande sätt:

1. aktivt *motsätta* sig nationella beslut rörande exempelvis ID-kontroller och gränsdragningar;
2. aktivt *stödja* de åtgärder för stärkta gränser som införts av nationella regeringar;
3. passivt *acceptera* gränsen som något givet och påtvingat ”uppifrån”.

Studien syftar till att besvara vilka av dessa alternativ som främst prioriterades av gränsorganisationerna.

Undersökningen består av kvalitativa fallstudier av lokala gränsöverskridande samarbetsorganisationer i tre europeiska gränsområden, som var och en representerar en typ av gräns och därmed sammanhängande möjligheter – och svårigheter – för samverkan. Den *svensk-danska* gränsen vid Öresund har gynnats av överenskommelsen om att kunna resa utan pass för nordiska medborgare sedan 1954 och har (åtminstone tidigare) varit känt som ett föredöme för gränsregionalt samarbete (Hospers 2006), men besväras av olikartad, nationell lagstiftning på en mängd områden. Samarbetet vid den *österrikisk-tyska* gränsen tog fart efter Österrikes anslutning till EU 1995 men gynnades redan tidigare av språklig och kulturell likhet. Slutligen representerar fallstudien om de *ungersk-rumänsk-serbiska och ungersk-kroatiska-slovenska* gränserna ett komplext förflutet inklusive frågor om etniska minoriteter, hårda språkgränser, störningarna som orsakades av Balkankrigen på 1990-talet, samt flyktingproblematik. Därutöver står Serbien utanför EU; dess gräns är därmed extern gräns för EU, samtidigt som Kroatien är ett EU-land men inte medlem i Schengen och

4 Artikeln är också typisk för en viss del normativ forskning som velat främja öppna gränser. ”The community of cross-border co-operation stakeholders as well as *border scholars might have failed in explaining the benefits of cross-border co-operation* and maintaining a permanent communication with the decision-makers at national levels” (Böhm 2021: 3, min kursivering).

Slovenien är både ett EU-land och med i Schengensamarbetet. Sammantaget ger denna maximumvariationsstrategi (Flyvbjerg 2003: 194) att vi får ett halvsvårt, ett lätt respektive ett svårt fall för gränsöverskridande samverkan.

I analysen används författarens tidigare studier (till exempel Svensson 2013a; Svensson & Ockskey 2015, Svensson 2020) och personlig kännedom och samtal med representanter för gränssamarbete. Därutöver används för analysen 13 intervjuer med aktörer involverade i det gränsregionala samarbetet, 8 intervjuer med representanter för gränssamarbeten i södra Ungern,⁵ och e-post-korrespondens med de sex organisationerna vid den österrikisk-tyska gränsen, samt en systematisk textanalys av organisationernas webbplatser.

Analys av texter och intervjuutskrifter, inklusive kodning enligt typologin, gjordes med stöd av det kvalitativa mjukvaruprogrammet AtlasTi. En del av materialet har tidigare redogjorts för i Svensson 2020 och 2022, men har inte tidigare analyserats i ett sammanhang.

Två kriser, tre gränsregioner

Under femårsperioden januari 2015 och december 2019 beslutade EU:s medlemsstater och andra parter i Schengenavtalet 86 gånger om "tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gränser" (Europeiska kommissionen 2019). Det är fem gånger fler notifikationer om gränskontroller än under de föregående fem åren, då det förekom endast 17 anmälningar.⁶ De skäl som länderna uppgav för Europeiska kommissionen ändrades också, från förhöjd säkerhet för planerade specifika händelser, som ett G7-toppmöte eller ett NATO-möte, till mera allmänna och i tid ospecificerade hot mot säkerheten. Åtgärderna kopplades ofta ihop med migration. Exempelvis hänvisades under 2015, 2016 och 2017 till "continuous big influx of persons seeking international protection" (Sverige, Österrike, Österrike, Ungern) och "unexpected migratory flow" (Danmark). Även mot slutet av femårsperioden, före pandemins utbrott, fanns direkta hänvisningar till migration kvar bland de mer allmänna formuleringarna om hot mot nationell säkerhet. Tyskland hänvisade till exempel till "migration and security policy" för perioden 12 maj till 12 november 2019 och till "secondary movements of refugees" för perioden direkt därefter. Även Österrike, Norge och Danmark hänvisade till "secondary migrant movement" (Europeiska kommissionen 2019). Den dramatiska ökningen av gränsstängningar i kombination med motiveringarna av desamma visar att det var flyktingsituationen 2015 som låg bakom.

5 Intervjuerna gjordes under 2020. På grund av coronapandemin genomfördes de flesta intervjuerna online.

6 EU-länder är fria att införa tillfälliga gränskontroller men måste meddela Europeiska kommissionen när de gör så och varför.

När Covid-19 började spridas våren 2020 hade länder som officiellt slagit vakt om öppna (europeiska) gränser därför redan erfarenhet av en aktiv – och samtidigt mer restriktiv – gränspolitik. Effekterna av Coronakrisen blev dock betydligt mer dramatiska och omfattande; det handlade inte längre om ID-kontroller med långsammare gränstrafik som följd, utan om långtgående krav på karantän och test och i många fall förbud för icke-EU-medborgare att över huvud taget få passera gränsen (Medeiros m.fl. 2021; Gülzau 2021). Även antalet stängningar ökade då flera länder i Europa som inte tidigare hade berörts av flyktingkrisen valde att använda detta drastiska instrument: under två år, från mars 2020 till mars 2022, framfördes 199 notifikationer om gränsstängning (Europeiska kommissionen 2022).

Beslut om gränsrestriktioner och gränsstängningar fattas av nationella beslutsfattare. Nedan presenteras översiktligt vad dessa beslut innebar i praktiken för de tre gränsregionerna. Analysen av hur de gränsöverskridande samarbetsorganisationerna reagerade presenteras i efterföljande avsnitt.

SVENSK-DANSKA GRÄNSEN OCH GREATER COPENHAGEN

I Europa har Öresundssamarbetet setts som ett föredöme när det gäller gränsöverskridande samarbete, och har exempelvis visats fram av Europeiska kommissionen (Hospers 2006) och OECD (Jerneck 2007). Öresundsbron blev efter invigningen 2000 en symbol för skandinavisk samarbetsanda, detta trots att den mötts av en hel del motstånd på grund av befarade miljökonsekvenser och åtminstone i Sverige blivit en politisk uppslitande fråga som bland annat ledde till centerledaren Olof Johanssons avgång som minister 1994. Samtidigt var förhoppningarna om regionförstoring och därmed tillhörande ekonomisk tillväxt stora (Jerneck 2007; Olesen & Metzger 2016).

Gränsöverskridande samarbete har under åren skett genom olika typer av kommittéer och organisationer inom olika samhällssektorer, med ett tidvis fragmentiserat politiskt ledarskap (Jerneck 2007). Av de politiska samarbetsorganen var Öresundskommittén den viktigaste från dess grundande 1993 och fram till 2016, då den stöptes om till Greater Copenhagen and Scania Committee (Svensson 2020). Organisationen kopplar samman politik och förvaltning i fyra regioner och 85 kommuner och strävar efter att främja regional och ekonomisk utveckling på hållbara grunder för en sammanlagd befolkning på 4,3 miljoner människor.

Skapandet av Greater Copenhagen-organisationen skedde dock med vad de inblandade politikerna och tjänstepersonerna beskriver som sämsta möjliga timing (Svensson 2020). Förberedelserna ägde rum under sommaren och hösten 2015 då mer än en miljon flyktingar tog sig in i Europa under vad som till stor del uppfattades som oordnade förhållanden. Många av dem hade Sverige som slutmål. Den svenska regeringen upprätthöll till en början ett relativt generöst asylsystem, men gjorde i november 2015 en politisk helomvändning

och införde strikta gränskontroller, tillsammans med andra åtgärder för att avskräcka flyktingar att ta sig norrut (Scarpa & Schierup 2018).

Restiden mellan Malmö och Köpenhamn fördubblades under de första månaderna efter införandet av gränskontroller, vilket blev ett hinder i vardagen för dem som hade bestämt sig för att förverkliga visionen om ett integrerat gränsöverskridande storstadsområde genom att bo på ena sidan av gränsen och arbeta på den andra. Under 2017 införde Danmark gränskontroller med angivande av den högre brottsligheten i Sverige som skäl för kontroll. Den allvarligaste störningen av samarbetet kom dock under pandemin 2020 då svenskar förbjöds att resa till Danmark (med undantag för vissa särskilda skäl). Detta gjorde gränstrafik så gott som omöjlig i den riktningen. I slutet av 2020 införde Sverige liknande åtgärder mot danska medborgare.

DEN ÖSTERRIKISK-TYSKA GRÄNSEN OCH DESS EU-REGIOS

Den österrikisk-tyska gränsen är en inre EU-gräns mellan två länder som båda är med i Schengen. Kulturellt och språkligt finns många likheter mellan regionerna på var sida gränsen och flödet av människor och gods är omfattande. Inför eller strax efter Österrikes inträde i Europeiska unionen 1995 bildades sex gränsöverskridande samarbetsorganisationer, kallade EU-regios: Bayerischer Wald-Bohmerwald 1993/94, Inn-Salzach 1994, Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein 1995, Via Salina 1997, Zugspitze-Wetterstein 1998 och Inntal-Chiemsee-Kaisergebirge-Mangfalltal 1998. Alla sex är fortfarande verksamma och aktiva partners i EU:s strukturella fonder för gränssamarbete (Interreg).

Både Österrike och Tyskland är ekonomiskt välmående länder med utvecklat socialt skyddsnät och har därför stor attraktionskraft för migranter och flyktingar. Tysklands förbundskansler Angela Merkels berömda ord ”vi kan göra det” (*wir schaffen das*) gjorde också Tyskland till en symbol för en välkomnande politik under migrationsåret 2015, men detta välkomnande varade inte länge. Tyskland införde gränskontroller mot Österrike hösten 2015, samtidigt som Österrike införde kontroller vid sina östra och södra gränser.

I september 2015 meddelade Österrike och Tyskland EU-kommissionen att man skulle återinföra gränskontroller på grund av ”stor tillströmning av personer som söker internationellt skydd” (Europeiska kommissionen 2019: 7). I praktiken innebar det att Österrike införde gränskontroller vid sina södra gränser mot Slovenien, Italien, liksom mot Ungern och Slovakien i öster, medan Tyskland fokuserade på sin södra gräns mot Österrike. Från och med då och fram till coronakrisen startade våren 2020 fortsatte båda länderna att förlänga kontrollerna, vanligtvis med den maximala sexmånadersperioden som är tillåten i Schengenfördraget. Dessutom återinförde Bayern från 2018 en gränspolisenheter för att övervaka sina gränser, trots att gränsskydd är en federal uppgift, vilket ledde till diskussioner och en rättslig process (Bayrischer Verfassungsgerichtshof 2020). Under coronapandemin kunde medborgare i

båda länderna passera fritt, men under vintern 2020/2021 infördes tio dagars obligatorisk karantän för resenärer från Tyskland som ville resa in i Österrike (Auswartiges Amt 2021), liksom obligatorisk registrering och krav på negativa tester, osv. Vissa undantag för vanliga pendlare var möjliga (WKO 2021).

UNGERNS SÖDRA GRÄNSOMRÅDEN

Ungerns nuvarande gränser härrör från fredsfördragen efter första världskriget, men gränsregionerna har påverkats betydligt av att flera grannländer bildats eller ombildats senare än så. Sovjetunionens sammanbrott, kommunismens fall samt Balkankrigen på 1990-talet gjorde att Ungern idag gränsar till sju länder. Vid tiden för de två kriserna (2015 och 2020) hade dessa sju gränser mycket olika karaktär. Slovakien, Österrike och Slovenien var och är medlemmar i både Europeiska unionen och Schengen. Rumänien och Kroatien var EU-medlemmar men inte med Schengen. Serbien stod utanför EU, men hade kandidatstatus, medan Ukraina stod utanför men deltog i samarbete inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken.⁷

Längs den södra gränsen återfinns flera gränsöverskridande samarbetsorganisationer. Ofta överlappar de varandra territoriellt, eftersom vissa enbart är kommunala sammanslutningar medan andra har regioner som medlemmar. Dessutom kan en kommun eller region vara medlem i mer än en organisation. DKMT Euroregion grundades på 1990-talet, likaså det som senare skulle bli BTC EGTS – båda med medlemmar i Ungern, Serbien och Rumänien. Mura EGTS är verksam vid den ungersk-kroatiska gränsen, medan Muraba EGTS täcker in delar av ungerskt, kroatiskt och slovenskt territorium (Svensson & Ocskay 2015).

Gränsregionerna blev högaktuella under sommaren 2015, då allt fler flyktingar passerade framför allt den serbiska-ungerska gränsen på väg vidare mot Österrike och andra nordeuropeiska länder. Den ungerska regeringen svarade med fientlig retorik och politiska åtgärder och försökte förhindra både inresa och ytterligare rörelse mot Österrike. Ett stängsel uppfördes längs gränsen mot Serbien och Kroatien. I internationella medier kallades det för en ”mur”, vilket hos många gav associationer till både järnridån under kommunismen och den amerikanska debatten om uppförandet av en mur (”wall”) mot Mexiko. Bilder på flyktingar som ”fastnat” vid järnvägsstation Keleti i Budapest fick också stor spridning i olika medier. Som svar på kritiken hävdade Ungern att landet fullgjorde sina skyldigheter som EU-medlemsland genom att skydda EU:s yttre gräns. En del forskare tolkade detta som att områden kring gränser av politiker medvetet gjordes till en plats för ”skådespel”, i syfte att dra uppmärksamheten

7 I skrivande stund (januari 2023) har Kroatien anslutits till Schengenområdet och Ukraina fått kandidatstatus. Det senare skedde som en solidaritetsyttring efter den ryska invasionen av Ukraina 2022.

från annan politik (Cantat 2020). Även den serbiska regeringen kunde utnyttja händelserna vid gränsen för inhemska politiska ändamål (Korte 2022).

Situationen under 2020 under coronapandemin var på många sätt annorlunda. Gränsbyggandet var denna gång inte till för att välja bort de ”främmande” och ”oönskade” från andra världsdelar, utan genom att införa strikta inrese-regler göra det svårt eller omöjligt för nästan alla att få passera. Eftersom det bor en betydande ungersk minoritet i den serbiska regionen Vojvodina och även en mindre ungersk minoritet i Kroatien innebar gränsstängningarna, utöver påverkan på jobbpendling, för många att de inte kunde träffa familj och vänner.

Reaktioner på gränskontroller och gränsstängningar

Vi går nu över till vad som kännetecknar attityden och beteendet hos de undersökta samarbetsorganisationerna i dessa tre olika gränsområden med avseende på hårdnande gränser. Avsnittet är indelat i underavsnitt som följer det analytiska ramverkets uppdelning i *motstånd*, *stöd* och *acceptans*.

MOTSTÅND

Denna analyskategori innebär att en gränsregional samarbetsorganisation och dess lokala och regionala aktörer framför tydliga protester mot den hårdnande gränspolitiken, och att de kan kanalisera den kritik mot hårdare gränspolitik som eventuellt finns i befolkningen. Analyskategorin innefattar också ändringar av den löpande verksamheten, i den meningen att projekt och evenemang utformas med hänsyn till den specifika gränssituationen.

Motstånd påvisades i analysen tydligast vid den svensk-danska gränsen. Greater Copenhagen agerade aktivt – både som organisation och genom sina medlemskommuner och regioner – för att visa upp de negativa konsekvenser som uppstod till följd av de beslut som fattats av de danska och svenska regeringarna. Aktiviteten riktades främst mot nationella beslutsfattare, med mindre inslag av opinionsbildning riktad mot andra samhällsaktörer eller allmänhet. Verksamheten i form av projekt och evenemang ändrades dock inte.

Greater Copenhagen skickade brev till statsministrarna och ansvariga ministrarna i båda länderna, där det betonades att gränsstängningar är ”allvarliga hinder för fortsatt ekonomisk tillväxt i regionen”, att ”Sydsverige och östra Danmark är djupt beroende av varandra” och att ”fri rörlighet för att konkurrera med andra globala metropoler” är av stor vikt (brev till Sveriges statsminister Stefan Löfven och Danmarks statsminister Mette Fredriksen, 5 juni 2020). Lokala och regionala politiker i Greater Copenhagens styrelse försökte också nå fram till nationella beslutsfattare. De gjorde detta dels genom egna direkta kommunikationskanaler (förvaltning och politiska partier), dels genom media.

Vi hade två nyckelbudskap. Det första var att vi principiellt var emot gränskontroller eftersom de är ett hinder för en region. Det andra var att om det nu nödvändigtvis ska göras kontroller måste du göra det så enkelt som möjligt. Det var vår främsta rekommendation till den danska och den svenska regeringen (Regional politiker, östra Danmark, 2020-08-17).

Diskussionen centrerades väldigt mycket kring att vi skulle skriva till respektive regering och argumentera för varför dessa var dåliga lösningar. Men alla visste att våra möjligheter var ... begränsade, och att det var politiskt. Det var ett förskräckligt år för gränsregionens utveckling. [Intervjuare: Var alla överens om detta?] Jag hörde inte någon som inte höll med. Både från privata sektorn och från politiker (Kommunal tjänsteperson, Danmark, 2020-08-24).

Under intervjuerna betonade flera intervjupersoner, såväl politiska företrädare som tjänstepersoner, hur omtumlande de föregående åren hade varit:

Vi har haft ett passförbund sedan 1954 men sedan 2015 har gränsen stängts [begränsats] av tre olika anledningar. Det har berott på flyktingar, det har berott på kriminalitet 2017 och nu 2020 på grund av ett virus. Vi kan inte bara som standard stänga gränsen mitt i en fungerande arbetsmarknad bara för att det råder en internationell kris? (Regional tjänsteperson, Sydsverige, 2020-07-01).

Jag är otroligt kritisk till denna utveckling; det skrämmer mig faktiskt. Jag tycker att de nordiska öppna gränserna ska vara orörda. De nordiska staterna måste lära sig att samarbeta på ett sätt så att de hanterar den här typen av problem genom samarbete i stället för genom att stänga gränser (Regionpolitiker, södra Sverige, 2020-07-12).

I de andra två undersökta gränsregionerna var motstånd sällsynt. Bland de sex organisationerna vid den österrikisk-tyska gränsen fanns i samband med migrationskrisen bara ett tydligt exempel, nämligen kravet på avlägsnande av ID-kontroller. Ett sådant krav framfördes i ett yttrande som krävde en förbättring av den övergripande situationen gällande trafikinfrastruktur, och man ansåg att ID-kontrollerna vid den österrikisk-tyska gränsen var en del av problemet.

Medan gränskontroller vid de nationella gränserna kan vara en lösning för specifika kortsiktiga problem, strider långvariga

stationära gränskontroller mot andan i den gemensamma europeiska gränsregionen och leder till betydande olägenheter och begränsningar i vardagslivet för invånarna. Dessa [kontroller] är endast acceptabla som en övergångsåtgärd tills det finns ett effektivt skydd vid Europas yttre gränser (Yttrande av EuRegio Inntal, 2018-08-01).

Vid den ungerska gränsen till Serbien och Kroatien finns inget dokumenterat motstånd mot det gränsstaket som byggdes 2015. En intervjuperson angav visserligen att vederbörande privat hade en uppfattning om att stängslet var ineffektivt och stred mot målen för den europeiska turismutveckling som gränsregionen fått infrastrukturmedel för, men sa samtidigt att det inte gick att yttra denna åsikt offentligt på grund av risken att stöta sig med den nationella regeringen och därmed förlora stöd till den lokala förvaltningen. Likaså protesterades inte heller mot gränsstängningarna i sig.

Det de olika gränssamarbetsorganisationerna verksamma vid de ungerska gränserna gjorde i vissa fall var att försöka uppnå undantag för vissa grupper, som exempelvis lantbrukare som brukar åkermark på båda sidor gränsen. I sina kontakter med en avdelning på ungerska utrikesdepartementet med ansvar för bidrag till gränsregioner kunde de ta upp lokala gränshinder och hoppas på att avdelningens representanter skulle ta det vidare till andra departement och/eller till samtalspartners i Serbien och Kroatien. Man kunde till exempel kontakta en avdelning på utrikesministeriet som vanligtvis arbetar med gränsorganisationerna för att uppmärksamma de lokala problemen i hopp om att medarbetarna på den aktuella avdelningen skulle ta upp dessa frågor med berörda avdelningar inom ministeriet – eller med andra ministerier. Gränsorganisationerna lyfte i intervjuer också fram solidaritet och humanitära insatser, till exempel distribution av medicin och skyddsutrustning över gränsen under Covid-19. Humanitära insatser för flyktingar kom dock aldrig ifråga.

Vissa politiker inom gränsregionerna använde sig också av privata partipolitiska kanaler, det vill säga de talade med bekanta partikamrater. Det ska här nämnas att gränsorganisationerna i dessa sydungerska gränsregioner utför ett långsiktigt arbete för att få till fler gränspassager och utöka de tider som gränspassagerna är öppna.⁸ Detta arbete uppgavs inte påverkas av vare sig migrationskris eller Covid-19 utan pågick parallellt inom andra arbetsspår.

8 Denna artikel behandlar inte effekterna av Rysslands invasion av Ukraina, men det ska noteras att denna nya geopolitiska kris inneburit konsekvenser inte bara för gränstrafiken mot Ukraina men även mot Rumänien genom att trafikmängden och därmed kötider ökat vid den gränsen.

STÖD

Kategorin *stöd* är motsatsen till motstånd och innebär att gränssamarbetsorganisationen och dess lokala och regionala aktörer uttrycker sig positivt om hårdnande gränser och efterlyser politiska åtgärder som byggande av hindrande infrastruktur (staket, murar), införande av hårdare kontroller vid gränsövergångar, patrulleringar av gränsområden, eller bestämmelser som begränsar inresande. Det innebär vidare att gränssamarbetsorganisationen på olika sätt driver opinion för en sådan hårdare politik eller lämnar sådana förslag till politiker. Men om motstånd var relativt sällsynt förekommande i det analyserade materialet, så var det ännu mer sällsynt att lokala eller regionala aktörer uttryckligen sade sig stödja gränsbyggande.

De enda indikationer som skulle kunna tolkas i den riktningen är det som skedde vid de sydungerska gränsområdena. Till exempel, på frågan om vad stängslet fått för konsekvenser, beskrev en anställd vid en gränsoverskridande samarbetsorganisation det som något allmänt positivt:

Folk tycker definitivt att [staketet] är en bra sak, och jag tror också att vi vant oss vid att det finns där. Under de senaste månaderna har man återigen kunnat se att migranterna försöker ta sig över här vid den här delen av gränsen, så detta [staketet] var utan tvekan en nödvändig sak. Det ger skydd och säkerhet för oss här i direkt närhet av gränsen (Anställd, organisation för gränsoverskridande samarbete, 2020-03-05).

Enligt tjänstepersonen vid en annan ungersk gräns har stängslet varit irrelevant ur gränsoverskridande samarbets synpunkt. Samtidigt angav intervjupersonen indirekt stöd för politik som syftar till att stävja irreguljär migration genom att i sitt svar hänvisa till flyktingars, i intervjupersonens uppfattning, olämpliga beteenden.

Migrationssituationen [och stängslet] betydde ingenting alls för oss, eftersom man kan passera gränsen normalt när som helst. [Intervjuare: Hade organisationen någon åsikt om staketet när det byggdes?] Ja, vilken åsikt menar du att den borde ha haft? På tal om det, min egen uppfattning är att när jag till exempel åker utomlands så passerar jag alltid gränsen vid gränsövergångarna och inte på åkrarna, så jag förstår inte problemet. Folk är fria att passera gränsen, men det ska då vara vid gränsövergångarna (Anställd, organisation för gränsoverskridande samarbete, 2020-03-09).

Även aktivt lobbyarbete för utökad skydd förekom, både i kontakter med den ungerska regeringen och vid åtminstone ett tillfälle direkt riktat mot Europeiska unionen.

När det gäller migration är Europeiska unionen döv. Det var ganska intressant när 5 000 migranter korsade [stadens namn] varje dag och vi skickade ett brev [i stadens namn] till Europeiska kommissionen om att något måste göras [...] som vi inte kommer att kunna bära så här mycket längre. Du kunde inte ha ett normalt liv. Vi fick inget svar (Kommunalpolitiker och representant för en gränsöverskridande samarbetsorganisation, 2020-03-05).

Den senare händelsen visar också på hur de lokala och regionala politiker som ingår i gränsorganisationen omväxlande väljer att agera i den gränsregionala organisationens respektive enskilda kommunens/regionens namn. I detta fall hade det enligt den ungerske kommunalpolitikern varit svårt att göra uttalandet å gränsorganisationens vägnar på grund av svårigheter att få med de rumänska kommunerna (som påverkades mindre av flyktingsituationen).

Noterbart är att ingen av de intervjuade från det gränsöverskridande samarbetet angav att de såg någon paradoxalt i att vara så att säga för och emot gränser samtidigt. Den enda intervjun där ett sådant perspektiv kom upp var med en expert och konsult inom gränsöverskridande samarbete:

Det är en situation som har två sidor. Det finns kommuner som är medlemmar i de (gränsöverskridande samarbetsorganisationerna) som påverkades mycket av av massinvandringen. De var mitt i flödet av människor, vilket orsakade mycket spänningar. Du vet. En kommun har en borgmästare vars uppgift det är att skydda befolkningens egendom. Det ligger i inom hans befogenheter och uppgifter, och han måste göra något, och samtidigt är dessa borgmästare representanter i den gränsöverskridande strukturen, där gränser ska öppnas (Expert för gränsöverskridande samarbete, 2020-03-02).

Även om dessa fall av stöd kunde hittas i analysen av intervjuer vid den sydongerska gränsen, bör det noteras att de var ett marginellt fenomen, och det fanns inga dokument av opinionsdrivande verksamhet av detta slag.

ACCEPTANS

Den tredje analyskategorin innefattar passivitet i förhållande till ändrad gränspolitik; det var den dominerande reaktionen hos gränsöverskridande organisationer i både den tysk-österrikiska och de sydongerska gränsområdena, bortsett från de undantag som nämnts ovan. Detta trots de olägenheter som de förstärkta gränserna kunnat innebära för organisationernas verksamhet och planer, samt för invånarna inom deras områden. I praktiken betydde det att gränsorganisationerna inte gjorde några innehållsliga eller programmatiska ändringar av sin verksamhet.

Vid den österrikisk-tyska gränsen ledde de nya gränskontrollerna 2015 inte till någon markant aktivitet hos gränsorganisationerna. En analys av de österrikisk-tyska EU-Regios webbplatser visade att både den så kallade "flyktingkrisen" 2015 och de förändrade förhållandena vid gränserna knappt nämndes. Om en framtida historiker bara hade tillgång till dessa dokument och ingen annan information om vad som hände i Europa under 2015 skulle han eller hon lätt ha kunnat dra slutsatsen att det var en tid dominerad av frågor om Alpernas räddningstjänst, entreprenörsskapssatsningar och ungdomstävlingar (Svensson 2022).

När det gäller gränsstängningarna till följd av pandemin, fanns det däremot många hänvisningar till Covid-19 på organisationernas webbsida, eftersom det påverkade organisationen, dess verksamhet och invånarna på ett mycket djupare plan än gränsrestriktionerna 2015. Men det mesta som nämns föll i kategorierna av antingen organisatoriska förändringar på grund av generella låsningar och gränsstängningar (t.ex. att flytta evenemang online) eller information till invånarna om regler (t.ex. om en kommande gränsstängning eller gränsöppning), mestadels i form av copy-paste avsnitt från andra informationskällor. När det gäller att uttrycka missnöje eller rikta specifika önskemål gentemot nationella beslutsfattare hittades bara ett tydligt exempel, ett brev skrivet av EuRegio Inntal där man uppmanade nationella beslutsfattare att lätta på restriktionerna över julen 2020 för att underlätta för boende i gränsregionen att träffas. Vissa nyheter anspelade också på tal och handlingar som signalerade allmän samhörighet med begreppet öppna gränser: en EuRegio höll ett evenemang på sommaren där färgade stenar placerades över bron för att visa sammanhållning och ömsesidigt beroende (EuRegio Inn-Salzach) och en annan uppgav att "detta är en svår tid, men det har också visat att vår framtid inte ligger i splittring från varandra, utan i samhörighet i partnerskap" (EuRegio Bayerischer Wald).

Vid de sydungerska gränsområdena fortgick samarbetsprojekten som normalt under flyktingkrisen. Även om det förekom lobbyarbete för undantag för vissa specifika grupper (*motstånd*) och uppskattning av den förda hårdare politiken (*stöd*), så uppgav de flesta att gränspolitiken helt enkelt inte var något de hade engagerat sig i. En intervjuperson förklarade varför organisationen aldrig yttrade sig officiellt om uppförandet av ett stängsel mot Serbien och Kroatien med hänvisning till att det inte hade någon praktisk betydelse för gränsregionens invånare.

Vi hade inga dåliga erfarenheter av det, eftersom gränsen var öppen för oss, för pendlarna, för studenterna. Så inom det gränsöverskridande samarbetet så var [staketet] inte dåligt. [Intervjuare: Så menar att det inte gjorde någon skillnad?] Nej, för det var gratis att passera gränsen, och folk, experter och

arbetare har aldrig använt den ”gröna gränsen” [skrattande referens till att ta sig över åkrar]. De korsar bara gränsen den officiella vägen genom gränspassagestationerna, så det hade ingen effekt på organisationen (Anställd, gränsorganisation vid ungersk-serbisk-rumänska gränsen, 2020-07-27).

Under Covid-19 gjorde organisationerna visserligen drastiska ändringar i sina arbetsrutiner på så sätt att medarbetarna kunde arbeta hemifrån och att man undvek fysiska möten mellan aktörer från var sida gränsen.

Så klart, gemensamma evenemang blev det stopp för, men när det gällde planering och partnerskap så fungerade det ganska bra tack vare modern teknologi: mejl, telefon, videokonferenser ... Projekten kunde fortsätta även om vissa saker fick skjutas upp, men vi kan ta upp dem nu. Så jag tror att vi har det bakom oss, förutom att de mänskliga kontakterna tog skada (Anställd, organisation för gränsöverskridande samarbete, Ungern-Rumänien-Serbien, 2020-03-05).

Hemarbete och viss form av hjälpaktivitet över gränsen fick uppmärksamhet, men man avhöll sig från att skriva petitioner eller arrangera aktiviteter med invånare som visade solidaritet över gränsen.

Även i svensk-danska Öresundsregionen återfanns tankar om acceptans och passivitet, men då inte i relation till gränsorganisationernas reaktioner (fokuset för denna artikel) utan med hänvisning till att befolkningen möjligen inte delade de lokalt styrandes motstånd mot gränskontroller och gränstängningar.

Vi är skandinaver, så till syvende och sist har vi accepterat. Du kan inte argumentera bort en dansk gränspolis. Du kan inte argumentera att han ska släppa igenom dig. Det har inte varit några protester. Det har varit mycket protester i västvärlden, men det har inte att göra med coronan. Det känns som om Europa har köpt de ganska drakoniska åtgärderna (Tjänsteman, organisation för gränssamverkan, 2020-06-26).

Under corona-våren var det väldigt tyst. Var mycket i debatten om att öppna upp mot Tyskland, men väldigt tyst om Skåne och turismen. Var kanske ett brev till ministern. Det var ingen i den nationella debatten som ställde sig upp och sa att det är viktigt (Tjänsteman, svensk kommun, 2020-06-24).

Nya regler och restriktioner uppfattades ofta som något icke-påverkbart, något påtvingat ”uppifrån”. En expert med mer än tjugo års erfarenhet av gränsöverskridande samarbete i Central- och Östeuropa uttryckte det så här:

Det är en absurd situation. Men jag tror att de [gränsorganisationerna] lyckades lösa det ganska bra. De behandlar inte frågor på nationell nivå (Expert och konsult för gränsöverskridande samarbete, Ungern, 2020-03-03).

Flera intervjupersoner ansåg att "det här är en nationell fråga", vilket tyder på att lokala aktörer inte trodde att de hade mandat att uttala sig mot hårdare gränser som sådana.

Intervjuare: Hade [gränsöverskridande organisation] någon åsikt om staketet?

Nej, staketet var aldrig ett ämne för diskussion. Absolut inte officiellt, men i alla fall kom det inte ens upp (Anställd, organisation för gränsöverskridande samarbete, Ungern-Kroatien, 2020-03-09).

Jämte denna syn på gränspolitik som "inte vår sak", uttrycktes också i två intervjuer att motstånd skulle kunna leda till minskad del av nationella satsningar. En intervjuperson som tidigare hade varit engagerad i en gränsöverskridande organisation i rollen som borgmästare betonade vikten av att hålla sig väl med den ungerska regeringen på nationell nivå och fick medhåll av organisationens anställda direkt.

Nu kan jag säga det när jag inte är borgmästare. Om jag skulle ha sagt det offentligt, hade vår kommun inte fått ett öre i bidrag. [Intervjuare: Och offentligt sas det alltså ingenting, vare sig i din roll som borgmästare eller för gränsregionens räkning?] Nej, då hade vi ännu inte dag sett [förverkligandet av ett projekt som gränsregionen arbetade med] (F.d. politisk representant, gränsöverskridande organisation, Ungern-Kroatien, 2020-03-06).

Självklart. Man behöver verkligen inte den konfrontation. Det ville man inte ha (Anställd, gränsöverskridande organisation, Ungern-Kroatien, 2020-03-06).

Passiv acceptans kan alltså kombineras med privata negativa åsikter om den förda, hårda gränspolitiken.

Ja, jag hade en åsikt, och jag har en åsikt nu också (skrattar). Jag skulle vilja ta en bild av det och skicka till Bryssel [hur absurd det ser ut ...] det irriterar en att titta på det så jag vet inte vad (Före detta politisk representant, gränsöverskridande organisation, Ungern-Kroatien, 2020-03-06).

Slutligen motiverades passiviteten med att staketet inte hade någon reell negativ effekt eller att medborgare inte reagerat negativt.

Staketet var inte ett hinder för oss (Politiskt representant, organisation för gränsöverskridande samarbete, Ungern-Serbien, 2020-03-05).

Det kom inte några klagomål från byborna sedan vi löste problemet med lantbrukare som inte fick korsa gränsen (Före detta politisk representant, gränsöverskridande organisation, Ungern-Kroatien, 2020-03-06).

Sammantaget vilar alltså detta handlingsmönster främst på en syn på gränspolitik som något bortom lokala och regionala aktörers påverkanssfär, i kombination med antingen rädsla för att rubba den strikt hierarkiska flernivåordningen eller ett perspektiv på utformningen av gränspolitiken som relativt oviktig för organisationernas vardagsarbete, i form av till exempel teknokratisk projektgenomförande.

Diskussion av studiens resultat

Ovanstående analys visar att gränsorganisationer i de österrikisk-tyska och ungersk-serbiska/ungersk-kroatiska gränsområdena i de flesta fall passivt accepterade de nya verklighetsförhållandena för deras verksamheter efter migrationsvågen 2015 och under coronapandemin. I den dansk-svenska gränregionen var motstånd dock det dominerande reaktionsmönstret. Med tanke på begränsningarna i denna studie skulle det vara för tidigt att dra långtgående slutsatser när det gäller de mekanismer som förklarar dessa olikheter. Några tänkbara förklaringsfaktorer diskuteras dock här som en grund för nya hypoteser för framtida forskning (George & Bennet 2005).

Under det tidiga 00-talet hävdades ofta att en säkerhetsisering lett till ett Europa som slutit sig inåt, med de yttre gränserna som ett försvarsvärk mot omvärlden (Casas-Cortes, Cobarrubias & Pickles 2013), något som förenklade gränssamarbete vid de inre gränserna och försvårade det vid det yttre. Men även om detta skulle kunna förväntas avspeglas i reaktionerna mot hårdare gränser, så syntes det i denna studie inga skillnader mellan gränsorganisationer belägna vid Schengen gränser och icke-Schengen gränser, och mellan EU:s interna och externa gränser. Under flyktingkrisen var de svensk-danska aktörerna mer högljudda än de tysk-österrikiska, även om båda gränserna är Schengen gränser i välintegrerade europeiska gränsområden. Vid de södra ungerska gränserna kunde skillnader inte upptäckas mellan aktörer som gränsade till EU-länder (Kroatien, Slovenien, Rumänien) och icke-EU-landet Serbien, och det rådde ingen skillnad mellan Schengenlandet Slovenien och de övriga som inte var

med i Schengen. Om detta skulle stämma vid en studie som inkluderade organisationer vid fler gränser, så skulle det kunna tyda på att den säkerhetsisering av samtliga gränser som observerades under pandemin (Radils, Pinos & Ptak 2021) påbörjades redan tidigare och har gjort inre gränsregioner mer lika de yttre.

Det studerade materialet väcker också frågor om effekter på förhållandet till hårdnande gränser varierar beroende på typ av kris. Ursprungligen gällde denna studie gränsregionala samarbetsorganisationers reaktioner på gränspolitik under och efter flyktingkrisen,⁹ men när coronakrisen uppstod mitt under insamlingen av material blev det omöjligt att inte också diskutera denna nya kris. Som forskare med kännedom sedan tidigare om de undersökta regionerna låg det nära till hands att förvänta sig att de gränsregioner som varit tysta under migrationskrisen skulle vara beredda att agera mer kraftfullt när det gällde ett politikområde (hälso- och sjukvård/folkhälsa) som under lång tid varit mindre politiserat och polariserande än migration.¹⁰ Folkhälsa är också ett område där experter och vetenskap har större roll än när det gäller migrationspolitik.

Denna förväntan uppfylldes dock inte. I den svensk-danska gränsregionen uppfattade tvärtom intervjupersonerna coronapandemin som starkt politiserad, främst på grund av skillnaderna i strategier mellan de två länderna. Danmark införde en relativt strikt nedstängning, medan Sverige valde en strategi baserad mer på frivillig anpassning till rekommendationer (Nylén 2021). Intervjupersoner påpekade också viktiga skillnader i politiska stilar. Statsministern och ansvariga ministrar dominerade kommunikationen i Danmark, medan svenskar i högre grad samlades runt Folkhälsomyndigheten, som arrangerade och ledde de mest sedda presskonferenserna (Nord 2021). Även om dessa skillnader kan tyckas irrelevanta för gränsregionalt samarbete, uppfattade intervjupersoner det som att de skapade och/eller förstärkte tidigare stereotyper kring ”den andra sidan”, vilket skadade tilliten och förtroendet inom gränsregionen.

När det gäller protester mot införd politik verkade därför politikområdets *initiala* grad av politisering och polarisering inte medföra någon skillnad; lokala och regionala ledare tycks i lika hög grad ha ansett att de beslutade åtgärderna skadade gränsarbetet. I den österrikiska-tyska gränsregionen fanns

9 Författaren erhöll ett gästforskarstipendium för detta ändamål vid European University Institute i Florens, Italien, under 2019/2020.

10 Med politisering och polarisering avses här att européer i samtliga eurobarometer-undersökningar sedan 2014 – förutom vintern 2020/2021 – sett invandring som en viktigare fråga än hälso- och sjukvård (Eurobarometer 2022) och att affektiv polarisering ofta kopplats till migrationsdebatten medan pandemin, åtminstone inledningsvis, ledde till att medborgare i Europa slöt upp bakom sina regeringar oavsett partifärg (Renström Bäck & Carroll, 2022; Bettarelli & Van Haute, 2022). Och medan forskningen framstår som enig i att affektiv polarisering i relation till Covid-19 har ökat stort i USA, så är bilden från Europa mer splittrad (Kerr, Panagopoulos & van der Linden 2021; Jungkunz 2021; Kuhlmann & Franzke 2022; Dieminger, Kamenshchikova, Hoebe & Horstman 2022; Ares, Bürgisser & Häusermann 2021).

mer information på organisationernas hemsidor om Covid-19, men inte några spår av aktivitet riktad specifikt mot beslutsfattare. Det går också att jämföra med de tidigare nämnda studierna av österrikisk-tyska gränsregionen under migrationskrisen (Withaler & Engl 2020) och olika polska gränsområden samt tysk-franska gränsen under covid-19 (Opiola & Böhm 2022; Böhm 2021), där det förekom protester, som dock i hög grad var tekniska och många gånger utan framgång när det gällde att påverka nationella beslut. Vid den ungerska södra gränsen kan visserligen lokala och regionala aktörer ha känt sig friare att uttrycka åsikter om strategin för virusmitta, men det ledde inte till en sådan dramatisk förändring i attityder och beteenden att det kan utläsas ur det analyserade materialet.

Slutligen är det värt att nämna att det flernivåperspektiv på gränsorganisationer som nämndes inledningsvis oftast har använts för att förklara i vilken grad gränsöverskridande samverkansorgan har kapacitet att faktiskt påverka gränsregioner. Särskild vikt har lagts vid de speciella svårigheter som uppstår när federala system möter enhetsstater, eller där decentraliserade system möter centraliserade system, vilket gör att de kommuner och regioner som ingår i samarbetet har olika befogenheter som dessutom varierar mellan olika samhällssektorer som till exempel utbildning, arbetsmarknad och infrastruktur. Detta fokus på författningsform och juridiska skillnader, något som även är tydligt i uppdelningen mellan flernivåarrangemang av Typ 1 och Typ 2 ovan (Hooghe & Marks 2003), kan dock dölja betydelsen av såväl politisk-administrativ kultur som politiska relationer mellan representanter för de olika nivåerna. För att förstå de gränsöverskridande samverkansorganens reaktioner på hårdare gränspolitik, något som riktar sig mot kärnan i organisationernas existensberättigande – en nationell gräns – behövs därför fokus i vidare forskning vridas i den riktningen.

Där borde också ingå en analys av vilken roll förekomsten av auktoritär politik och avdemokratisering i vissa europeiska länder har för utvecklingen inom gränsregioner och det gränsregionala samarbetet (Svensson 2021).

Sammanfattning

Denna uppsats har redogjort för hur lokala och regionala gränsöverskridande samarbetsorganisationer reagerade på hårdare gränspolitik till följd av två olika kriser, flyktingkrisen 2015 och coronapandemin 2020. Tre fallstudier visade att lokala och regionala handlingar varierar stort. Emedan företrädare för Öresundssamarbetet tydligt, vid upprepade tillfällen, och på olika sätt protesterade mot den politik som skapat hinder för det gränsregionala arbetet, så var företrädare för såväl tysk-österrikiska som ungersk-rumänsk-serbiska och ungersk-kroatiska organisationer mer passiva. Vid de ungersk-serbiska och ungersk-kroatiska gränserna återfanns även visst stöd för kravet på hårdare

gränser. Dessa fallstudier i kombination med det fåtal liknande studier som redovisats ovan (Engl & Wisthaler 2020; Opiola & Böhm 2022; Böhm 2023) visar att den tidiga synen på gränsregionala organisationer som instrumentella och drivande i utvecklingen mot ett öppet och mer gränslöst Europa behöver nyanseras. Gränspolitik är i stället något som gränsregioner förefaller välja hur de förhåller sig till. Studiens resultat pekar också mot att det främst behövs mer forskning som sätter in de gränsregionala samverkansorganen i ett flernivåperspektiv, men med särskilt fokus på dels relationen mellan lokal och nationell (parti)politik, dels hur politisk-administrativ kultur kopplad till demokratisk utveckling påverkar deras manöverutrymme. En större jämförande studie över tid borde kunna inkludera fler områden och ett längre tidsperspektiv för att förstå hur Europas många kriser (Rhodes 2021) påverkar dynamiken inom gränsområdena, även om just denna begränsade studie inte kunde påvisa någon skillnad i utfall beroende på vilken typ av kris som initierade gränskontrollerna. Resultaten av sådan forskning är av vikt för de beslutsfattare som vill stödja utvecklingen av Europas många gränsområden, exempelvis genom det europeiska regionalpolitiska stödet.

Litteraturförteckning

- Aldecoa, Francisco & Keating, Michael (red.), 1999. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Routledge.
- Ares, Macarena, Bürgisser, Reto & Häusermann, Silja, 2021. "Attitudinal polarization towards the redistributive role of the state in the wake of the COVID-19 crisis", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 31(sup1), s. 41–55.
- Auswärtiges Amt, 2021. "Österreich: Reise- und Sicherheitshinweise (COVID-19-bedingte Reisewarnung)", tillgänglig på www.auswaertiges-amt.de/de/ReiseUndSicherheit/oesterreichsicherheit/210962, citerad 2021-01-19.
- Bache, Ian, 2012. "Multi-level Governance in the European Union", s. 628–641 i Levi-Faur, David (red.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Batten, David & Törnqvist, Gunnar, 1990. "Multilevel network barriers", *The Annals of Regional Science* 24(4), s. 271–287.
- Bayrischer Verfassungsgerichtshof, 2020. "Wiedererrichtung der Bayerischen Grenzpolizei (Art. 5 POG) verfassungsgemäß, Zuweisung von grenzpolizeilichen Befugnissen (Art. 29 PAG) verfassungswidrig", tillgänglig på <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/10-viii-19u.a.-pressemitteilung-entscheidung.pdf>, citerad 2022-07-28.
- Bettarelli, Luca & Van Haute, Emelie, 2022. "Affective polarization and coalition preferences in times of pandemic", *Frontiers in Political Science* 4.
- Böhm, Hynek, 2021. "Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering", *Journal of Borderlands Studies* 38(3), s. 487–506.
- Brunet-Jailly, Emmanuel, 2011. "Special Section: Borders, Borderlands and Theory: An Introduction", *Geopolitics* 16(1), s. 1–6.

- Brunet-Jailly, Emmanuel & Carpenter, Michael J., 2020. "Introduction to the Special Issue: Borderlands in the Era of COVID-19", *Borders in Globalization Review* 2(1), s. 7–11.
- Cantat, Céline, 2020. "Governing Migrants and Refugees in Hungary: Politics of Spectacle, Negligence and Solidarity in a Securitising State", s. 183–199 i Hinger, Sophie & Schweitzer, Reinhard (red.), *Politics of (Dis)Integration*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham.
- Casaglia, Anna, 2021. "Borders and Mobility Injustice in the Context of the Covid-19 Pandemic", *Journal of Borderlands Studies* 36(4), s. 695–703.
- Casas-Cortes, Maribel, Cobarrubias, Sebastian & Pickles, John, 2013. "Re-bordering the neighbourhood: Europe's emerging geographies of non-accession integration", *European Urban and Regional Studies* 20(1), s. 37–58.
- Celata, Filippo, Coletti, Rafaella & Stocchiero, Andrea, 2017. "Neighborhood Policy, Cross-Border Cooperation and the Re-Bordering of the Italy-Tunisia Frontier", *Journal of Borderlands Studies* 32(3), s. 379–93.
- Cooper, Anthony & Tinning, Soren, 2020. *Debating and Defining borders: Philosophical and Theoretical Perspectives*. London: Routledge.
- Demidov, Andrey & Svensson, Sara, 2013. "Local cross-border cooperation at the European Union's external border: The meaning of local in the European Neighbourhood Policy", *Regions & Cohesion* 3(2), s. 22–46.
- Dimitrova, Bohdana, 2008. "Re-Making of Europe's Borders Through the European Neighbourhood Policy", *Journal of Borderlands Studies* 23(1), s. 53–68.
- Engl, Alice & Wisthaler, Verena, 2020. "Stress Test for the Policy-Making Capability of Cross-Border Spaces? Refugees and Asylum Seekers in the Euroregion Tyrol-South Tyrol-Trentino", *Journal of Borderlands Studies* 35(3), s. 467–485.
- Engl, Alice, 2016. "Bridging Borders through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions", *Regional & Federal Studies* 26(2), s. 143–69.
- Eurobarometer 2022. Tillgänglig på <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2215>.
- Europeiska kommissionen, 2019. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code. Tillgänglig på Europeiska kommissionens hemsida, <https://home-affairs.ec.europa.eu>.
- Europeiska kommissionen, 2022. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code. Tillgänglig på Europeiska kommissionens hemsida, <https://home-affairs.ec.europa.eu>.
- Evrard, Estelle, 2016. "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?", *Geopolitics* 21(3), s. 513–537.
- Flyvbjerg, Bent, 2003. "Fem missförstånd om fallstudieforskning", *Statsvetenskaplig tidskrift* 106(3), s. 185–206.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus (red.), 2000. *Local and Regional Governance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gülzau, Fabian, 2021. "A 'New Normal' for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls?", *Journal of Borderlands Studies*, publicerad online 17 november 2021.

- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe Liesbet & Marks, Gary, 2003. "Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review* 97(2), s. 233–243.
- Hospers, Gert-Jan, 2006. "Borders, bridges and branding: The transformation of the Öresund region into an imagined space", *European Planning Studies* 14(8), s. 1015–33.
- Huggins, Christopher, 2018. "Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization", *European Urban and Regional Studies* 25(2), s. 206–227.
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati*. Malmö: Liber.
- Jerneck, Magnus, 2007. "Det gränsregionala ledarskapets problem", s. 221–245 i Nilsson, Sanders & Stubbergaard (red.), *Öresundsgränser: Rörelser, möten och visioner i tid och rum*. Göteborg, Stockholm: Makadam förlag.
- Jungkunz, Sebastian, 2021. "Political Polarization During the COVID-19 Pandemic", *Frontiers in Political Science* 3. DOI: 10.3389/fpos.2021.622512.
- Kerr, John, Panagopoulos, Costas & van der Linden, Sander, 2021. "Political polarization on COVID-19 pandemic response in the United States", *Personality and Individual Differences* 179. DOI: 10.1016/j.paid.2021.110892.
- Klatt, Martin, 2020. "The So-Called 2015 Migration Crisis and Euroscepticism in Border Regions: Facing Re-Bordering Trends in the Danish–German Borderlands", *Geopolitics* 5(3), s. 567–586.
- Knippenberg, Hans, 2004. "The Maas–Rhine Euroregion: A Laboratory for European Integration", *Geopolitics* 9(3), s. 608–626.
- Korte, Kristina, 2022. "'Who Is the Animal in the Zoo?' Fencing In and Fencing Out at the Hungarian–Serbian Border. A Qualitative Case Study", *Journal of Borderlands Studies* 37(3), s. 453–474.
- Kramsch, Thomas Oliver & Dimitrova, Bohdana, 2008. "T. H. Marshall at the Limit: Hiding out in Maas–Rhein Euregio", *Space and Polity* 12(1), s. 31–46.
- Kuhlmann, Sabina & Franzke, Jochen, 2022. "Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective", *Local Government Studies* 48(2), s. 312–334.
- Laine, Jussi P., 2016. "The Multiscalar Production of Borders", *Geopolitics* 21(3), s. 465–482.
- Lundén, Thomas, 2006. *Crossing the Border: Boundary Relations in a Changing Europe*. Eslöv: Gondolin.
- Marks, Gary, 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", s. 391–410 i Cafruny, Alan W. & Rosenthal, Glenda (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. London: Longman.
- Maskell, Peter & Törnqvist, Gunnar, 1999. *Building a Cross-Border Learning Region*. Copenhagen Business School Press.
- Medeiros, Eduardo, 2020. "The EGTC as a tool for multi-level governance", s. 145–168 i Ocskay, Gyula (red.), *15 years of the EGTCs: Lessons learnt and future perspectives*. Budapest: Central European Service for Cross-border Initiatives.
- Medeiros, Eduardo, Guillermo Ramírez, Martín, Ocskay, Gyula & Peyrony, Jean, 2021. "Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe", *European Planning Studies* 29(5), s. 962–982.
- Medve–Bálint, Gergő & Svensson, Sara, 2013. "Diversity and Development: Policy Entrepreneurship of Euroregional Initiatives in Central and Eastern Europe", *Journal of Borderlands Studies* 28(1), s. 15–31.

- Nadalutti, Elisabetta & Kallascheuer, Otto (red.), 2019. *Region-Making and Cross-Border Cooperation*. London: Routledge.
- Nord, Lars, 2021. "Och så en fråga till Anders Tegnell...Journalistisk kritik vid de myndighetsgemensamma presskonferenserna med anledning av covid-19", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 269–284.
- Nylén, Lars, 2021. "Påbud och efterlevnad. En fråga om effektiv kriskommunikation", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 223–240.
- Ohmae, Kenichi, 1995. *The End of the Nation State*. New York: Free Press.
- Olesen, Kristian & Metzger, Jonathan, 2016. "The Region Is Dead, Long Live the Region: The Øresund Region 15 Years after the Bridge", s. 67–83 i Albrechts, Louis, Balducci, Alessandro & Hillier, Jean (red.), *Situated Practices of Strategic Planning: An International Perspective*. London: Routledge.
- Opiłowska, Elżbieta, 2021. "The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?", *European Societies* 23(sup1), s. 589–600.
- Opiola, Wojciech & Böhm, Hynek, 2022. "Euroregions as political actors: managing border policies in the time of Covid-19 in Polish borderlands", *Territory, Politics, Governance* 10(6), s. 896–916.
- Novotný, Lukáš, 2022. "Effects of 'Covidfencing' on cross-border commuting: a case of Czech-German borderland", *European Planning Studies* 30(4), s. 590–607.
- Paasi Anssi, Prokkola, Eeva-Kaisa, Saarinen, Jarko & Zimmerbauer, Kaj (red.), 2019. *Borderless worlds for whom? Ethics, moralities and mobilities*. London: Routledge.
- Paasi, Anssi & Prokkola, Eeva-Kaisa, 2008. "Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish-Swedish Border Area", *Space & polity* 12(1), s. 13–29.
- Perkmann, Marcus, 2003. "Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation", *European Urban and Regional Studies* 10(2), s. 153–171.
- Prokkola, Eeva-Kaisa, 2018. "Geopolitics of border securitization: sovereignty, nationalism and solidarity in asylum reception in Finland", *Geopolitics* 25(4), s. 867–886.
- Prokkola, Eeva-Kaisa, Zimmerbauer, Kai & Jakola, Frederika, 2015. "Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives", *European Urban and Regional Studies* 22(1), s. 104–117.
- Radil, Steven M., Castan Pinos, Jaume & Ptak, Thomas, 2021. "Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime?", *Space and Polity* 25(1), s. 132–140.
- Renner, Nona, Miggelbrink, Judith, Beurskens, Kristine & Zitterbart, Antonia, 2022. "Schengen Borders as Lines that Continue to Separate? Media Representations of Pandemic Dimensions of Insecurity in Eastern German Border Regions to Poland", *Journal of Borderlands Studies* 37(4), s. 825–846.
- Renström, Emma, Bäck, Hanna, & Carroll, Royce, 2022. "Protecting the Ingroup? Authoritarianism, Immigration Attitudes, and Affective Polarization", *Frontiers in Political Science* 4.
- Rhodes, Martin, 2021. "'Failing forward': a critique in light of covid-19", *Journal of European Public Policy* 28(10), s. 1537–1554.
- Scarpa, Simone & Schierup, Carl-Ulrik, 2018. "Who Undermines the Welfare State? Austerity-Dogmatism and the U-Turn in Swedish Asylum Policy", *Social Inclusion* 6(1), s. 199–207.
- Scott, James W., 1993. "The Institutionalization of Transboundary Cooperation in Europe: Recent Development on the German-Dutch Border", *Journal of Borderlands Studies* 8(1), s. 39–66.

- Stoklosa, Katarina, 2015. "Border Regions as Laboratories of European Integration", s. 16–31 i Opilowska, Elzbieta & Roose, Jochen (red.), *Microcosm of European Integration: The German-Polish Border Regions in Transformation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.
- Svensson, Sara & Ocskay, Gyula, 2015. *Overview of the EGTCs around Hungary*. Budapest: Central European Service for Crossborder Integration.
- Svensson, Sara, 2013a. *Social capital and governance in European Borderlands*. Budapest: Central University Thesis Collection.
- Svensson, Sara, 2013b. "Forget the policy gap: why local governments really decide to take part in cross-border cooperation initiatives in Europe", *Eurasian Geography and Economics* 54(4), s. 409–422.
- Svensson, Sara, 2020. "Challenges to further up-take of the EGTC tool – a policy science approach to the critical moment of creation", s. 81–102 i Ocskay, Gyula (red.), *15 years of the European Grouping of Territorial Cooperation: Lessons learnt and future perspectives*. Budapest: Central European Service for Cross-border Initiatives.
- Svensson, Sara, 2021. "Perspective on Sub-national Governance of Crossborder Regions: Democratic Governance in Anti-democratic Times?", *Frontiers in Political Science* 3.
- Svensson, Sara, 2022. "Resistance or Acceptance? The Voice of Local Cross-Border Organizations in Times of Re-Bordering", *Journal of Borderlands Studies* 37(3), s. 493–512.
- Tarvet, Ruairidh & Klatt, Martin, 2021. "The impact of the Corona crisis on borderland living in the Danish-German border region with a special focus on the two national minorities", *National Identities* 25(1), s. 35–52.
- Ulrich, Peter, 2020. "The EGTC, transformative and innovative governance and national boundaries", s. 169–198 i Ocskay, Gyula (red.), *15 years of the EGTCs: Lessons learnt and future perspectives*. Budapest. Central European Service for Cross-border Initiatives.
- Van Houtum, Henk, 2000. "European Geographical Research on Borders and Border Regions", *Journal of Borderlands Studies* 15(1), s. 57–83.
- Varwick, Johannes & Lang, Olaf Kai, 2007. *European Neighbourhood Policy: Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*. Stuttgart: Barbara Budrich.
- Wassenberg, Birte, 2020. "The Schengen Crisis and the End of the 'Myth' of Europe Without Borders", *Borders in Globalization Review* 1(2), s. 30–39.
- Wassenberg, Birte, 2017. "Secondary foreign policy as a peace-building tool: A European model? The contribution of cross-border cooperation to reconciliation and stability in Europe", *Regional & Federal Studies* 27(3), s. 219–237.
- Wastl-Walter, Doris (red.), 2011. *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Farnham, England; Burlington, VT: Ashgate Publishing.
- WKO, 2021. *Coronavirus: Situation in Deutschland* (Corona virus: Situation in Germany). Tillgänglig på <https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/coronavirus-situation-in-deutschland.html>.