

GRÄNSEN OCH TERRITORIET: NATIONSGRÄNSERNA I FÖRÄNDRING

// MARKUS HIMANEN KLARLÄGGER GRÄNSENS KARAKTÄR //

Vad är nödvändigt för att migration ska vara just migration? Någonstans måste människor komma från, och någonstans är de på väg. Dessa någonstans har under de senaste århundradena varit inneslutna av gränser.

Text: Markus Himanen

Vad betyder "gräns"? År 1907 skrev **George Curzon**, vicekung över Indien och utrikesminister i Storbritannien: "Frontiers are indeed the razor's edge on which hang suspended the modern issues of war or peace, of life or death to nations. [...] Just as the protection of the home is the most vital care of the private citizen, so the integrity of her borders is the condition of existence of the State."

Våra föreställningar om gränser har utan tvivel förändrats. Då ett lands gränser kommer på tal betonar politiker och myndigheter visserligen att de också idag är livsviktiga, men istället för att lyfta fram integritet så är det nuförtiden styrning och management som efterfrågas. Istället för tydliga linjer och oöverkomliga murar ses gränser som vacklande och porösa.

Att gränser har blivit en fråga om styrning, är det ett tecken på att deras betydelse i en globaliserad värld har minskat? Staternas möjligheter att justera sina gränser har helt klart försvagats på grund av digital teknologi, den globala kapitalismen, den växande internationella lagstiftningen och en verklighet som kännetecknas av ökande migrationsströmmar. Men efter en kort genomgång av de senaste veckornas nyheter om migration blir det tydligt att varken gränser eller gränsernas konkreta effekter försvunnit. Asylsökande i Berlin, Helsingfors och på flera flyktingförläggningar i Polen har börjat hungerstrejka. Enligt flera bedömningar har över 2000 flyktingar som försökt komma in på europeiskt territorium drunknat i Medelhavet bara i år.

Diskussioner om den utländska arbetskraftens status och inflytande visar att nationalstatens gränser utgör en central arena för samhälleliga konflikter snarare än något osynligt villkor för nationella lösningar. Den kamp som förs av asylsökande och papperslösa och de kroppar som samlats på medelhavets botten vittnar om att nationsgränser fortfarande utgör en knivsegg där liv och död avgörs. I syn-

nerhet gällande sådana förslag som betonar vikten av att ersätta gammalmodig och främlingsfientlig kontroll med styrning och mänsklig invandringspolitik finns det skäl att fråga vad detta egentligen betyder för den tvångsmakt som utövas vid nationsgränser.

Lägg märke till att Curzon använder två olika begrepp för "gräns". Genom begreppet *frontier* hänvisar Curzon till gränsområden där kolonialmakterna strider om inflytande och om koloniernas omfång i den allt hårdare imperialistiska konkurrensen. *Border* används för att beskriva relationerna mellan stater och de gränslinjer som skiljer de-

Klassiska gränsområden har försvunnit, men återuppstår som nya periferier mitt i de europeiska samhällena.

ras juridiska och politiska områden åt. Numera är de här dimensionerna svåra att urskilja. Klassiska gränsområden har försvunnit, men återuppstår på grund av gränsernas allt mera otydliga karaktär som nya periferier mitt i de europeiska samhällena. Allt flera migranter lever vid gränsen – antingen utan offentligt tillstånd eller tillfälligt och med villkorlig status. Det är viktigt att reflektera över gränser eftersom "de" inte befinner sig där borta, utan "de" är här, mitt i allt annat.

Man kan föreställa sig att gränsbegreppet skulle ha en central plats i diskussionen om invandringspolitik och i forskningen om migrationsrörelser. I migrationspolitiken beslutar man ju om villkoren som gäller för att ta sig över gränser, vem som har rätt att bosätta sig permanent på gränsens insida samt på vilka villkor en migrant kan

träda in i det politiska samfundet som en medborgare, inte längre som en utlänning. Gränsbegreppet görs dock ofta till något helt och hållet allmänt och abstrakt: vilken skillnad som helst förstås som en politisk gräns, eller så uppfattas "gräns" bara som ett sekundärt instrument för migrationspolitiken.

"Gräns" och "identitet" behandlas ofta som utbytbara begrepp i den amerikanska kulturforskningen. Kravet på att se alla identiteter som flytande och mångfacetterade eller att betrakta vilken som helst samhällslig skillnad utifrån

bruket av dessa har i sig själva ett viktigt samhällsligt och politiskt inflytande.

Den fortsatta strömmen av migranter tvingar oss att tänka på gränsens och avgränsandets förändrade former. Att enbart bekräfta suveräniteten (gränser är fortfarande i kraft) eller att höja den gränslösa världen till skyarna (världen har krympt ihop till en global by) hjälper oss inte att förstå det våld som gränser är behäftade med, eller de klyftor som gränserna ger upphov till på de europeiska gatorna och arbetsmarknaderna. En kritisk granskning av gränsernas förändringar kräver att man skärskådar hur gränser, genom att upprätthålla hierarkier och skillnader, bevarar och återskapar de här egenskaperna, fastän gränserna också i en viss mening globaliseras och lösgörs från sina nationella fästen.

I modern politisk teori definieras gränsbegreppet alltid i samband med begreppspar "stat" och "territorium". Territorium kopplas till en befolkningsgrupp och vanligen en suverän stat, till ett begränsat område, med andra ord ett område i ett land inom vars gränser en viss grupp eller stat har makten. Sociologin har följt denna tradition. Enligt Anthony Giddens är staten en begränsad makthavare som utövar makt över de människor och de saker som befinner sig inom vissa gränser.

Utifrån detta kan den moderna nationalstatsgränsen tillskrivas fem centrala drag. För det första är gränsen förlagd till ett ställe som kan utpekas och markeras ut på en karta. I det internationella system som uppstod efter freden i Westfalen har staten (åtminstone i idealfallet)

haft klara, fysiska och kontinuerliga geografisk-politiska gränser. För det andra utövar staten juridisk, politisk och militär makt inom detta område. Alla individer som uppehåller sig på detta territorium är denna stats undersåtar. Den suveräna staten har rätt att upprätthålla och kontrollera sina gränser, vilka skiljer insidan (statens suveräna territorium där landets lagar och lagarnas ovillkorliga verkställande är i kraft) från utsidan (andra suveräna stater). Statens territorialitet är till sin natur exkluderande – på ett område kan endast en herre råda.

För det tredje utgör gränsen en geografisk-politisk grund för relationerna mellan stater. Den exakta gränsen bestämdes genom krig och diplomati. Att förändra gränslinjer gav upphov till tvister och konflikter. För det fjärde har gränser en mängd administrativa funktioner: enskilda individer måste underställa sig vissa formaliteter då de befinner sig på andra sidan gränsen; vid gränsen granskas bagage, de resandes identitet och så vidare. Ända sedan merkantilismens handelspolitik har den administrativa gränsen fungerat som ett villkor för nationell handels- och befolkningspolitik. För det femte är gränsen behäftad med symboliska funktioner. Territoriets gränser är också nationalstatsidealets gränser, vilka gör det möjligt att representera ett område som ett samfund och som en odelad helhet.

Man kan grovt taget närma sig relationen mellan plats och makt i det moderna gränssystemet på två sätt, antingen

Territoriets gränser är också nationalstatsidealets gränser, vilka gör det möjligt att representera ett område som ettsamfund och som en odelad helhet.

metaforen "tillfällig gräns" har åsidosatt konkreta betydelser och konsekvenser. Å andra sidan förstås "gräns" som ett uteslutande tekniskt medel. Hur gränser övervakas och vilka följder det har framstår då som sekundära frågor.

Den moderna nationella gränsen har expanderat och upplösts: dess betydelse sträcker sig både till storstädernas arbetsmarknader och till områden långt utanför landets gränsområden. Gränslinjerna i sig har visserligen inte försvunnit någonstans. Förändringar i gränserna mellan länder hör numera till undantagen och antalet gränskonflikter minskar. Tanken om ändrade gränser ansluter sig till två processer. Som en reaktion på fortgående förändring underställs gränser å ena sidan styrning så att man låter gränser fungera som kontrollnätverk oberoende av fysiska gränslinjer, och denna förvaltningsordning görs till invandringens ledande princip. Å andra sidan skapar kollisionen mellan migrationsrörelser, globala inkomstskillnader och arbetsmarknader samt västerländska gränsmaskinerier ett läge där gränser direkt påverkar migranters ställning på arbetsmarknaderna. Det här har också betydelsefulla följder för hur vi tänker på det politiska samfundets gränser: gränser fördelar rättigheter och skyldigheter snarare än att fungera endast som yttre villkor för det politiska samfundet. En granskning av de nuvarande gränsernas olika dimensioner visar att man inte kan återskapa gränserna som neutrala instrument för förvaltningen, utan dessa och

genom att fokusera på suveränitetens och herraväldets problem eller genom att närma sig frågan genom relationen mellan gräns och territorium. Det första sättet är vanligast i samhällsvetenskapliga diskussioner om globalisering. Här framstår statens krympande handlingsmöjligheter som den centrala aspekten. Det är inte bara frågan om formell, rättslig makt på ett visst område, utan det rör sig mer om hur skiktningar i den suveräna makten och de funktionella gränserna brutits upp. I den moderna nationalstaten motsvarar politiska gränser nationalekonomins, rättsstatens och välfärdsstatens gränser. På grund av globaliseringen har staten svårt att styra alla dessa dimensioner och förlorad kontroll på ett område speglas i andra delområden.

Ett annat sätt att närma sig förändringen i territoriets och maktens sammansättning är att tänka på förändringar och rörelsemönster i själva den nationella gränsens egenskaper. Men vilka av de här gränserna är det egentligen som förändras? Man kan hävda att en väsentlig förändring som har upplöst det moderna gränssystemet inte är försvagad suveränitet som sådan, utan det att gränsen som styrningsinstrument på ett visst sätt lös-görs från territorialiteten.

Regeringen har under hösten färdigställt ett program enligt vilket den illegala invandringen ska bekämpas i transitlandet och i ursprungslandet, vid gränserna och inom landet. Logiken enligt vilken gränserna breder ut sig och görs flexibla har länge utgjort den centrala strategin för EU och EU-ländernas gränser och gränspolitik. Genom att flytta gränsbevakningen till närområden och till ursprungs- och transitländerna strävar EU efter att kontrollera invandrarnas rörelser redan innan de har anlänt till Europas gränser. Europeiska stater förlägger sina myndigheter utanför sina egna gränser i globala knutpunkter för att förhindra att illegala invandrare och asylsökande anländer till landet. Gränskontrollen utlokaliseras också genom att förflytta ansvar till ett tredje land genom avtal om återtagande, och genom att utöva inflytande på ett tredje lands gränser och migrationspolitik. Parterna i avtalen om återtagande förbinder sig till att utan extra formaliteter ta emot alla medborgare som vistas på ett annat lands territorium olagligt, och man förbinder sig också att ta emot medborgare från vilket land som helst som har kommit in i ett land genom att på ett olagligt sätt färdas genom ett annat land.

Det är viktigt att de här teknikerna placeras i en vidare kontext eftersom strävandet att kontrollera invandrare redan innan de har flyttat är problematiskt både med avseende på systemen kring de moderna europeiska gränserna och den internationella lagstiftningen. Det här är självklart redan utifrån det att en stat enligt det normala rättstänkandet inte borde utöva makt över utlänningar då de inte vistas på statens eget territorium. På samma sätt uppstår problem kring flykting- och människorättslagstiftningen som fastställer individens rätt att lämna sitt lands gränser och individens möjlighet att söka skydd mot omänsklig behandling. Gränsbevakning som sker utanför en stat är inte

förenlig med internationell rätt eller de strukturer enligt vilka internationell rörlighet regleras. EU och dess medlemsstater strävar efter att utvidga sina gränser utanför sitt territorium genom administrativa åtgärder.

Digitala kunskapssystem där medborgare i ett tredje land registreras kan räknas som de viktigaste av EU:s kontrollmekanismer under de senaste tjugo åren för att styra migrationen. Många av förnyelserna inom EU är till sin natur tekniska, som exempelvis att infoga biometriska uppgifter i resedokument. Det här kan dock inte återföras på

Kärnan i Schengen-systemet är inte att bygga Fästning Europa utan att möjliggöra gräns- och säkerhetsövervakning på hela unionens territorium.

enbart teknologi i dess konventionella betydelse – dokumentbestämmelser och praktiker kring identifiering präglar resandets hela sammanhang.

I Schengens informationssystem, som var det första av EU:s digitala kunskapssystem med syfte att kontrollera migrationen, registrerades allt från medborgare från tredje land med inreseförbud till stulna pass eller efterlysta personer och försvunna fordon. I fingeravtrycksdatabasen EURODAC registreras alla asylsökanden. De som söker visum till ett land i EU skrivs in i visumdatabasen tillsammans med sina biometriska uppgifter. Det som förenar alla tre system är att de sparar migrantens rörelsehistoria och möjliggör identifiering utifrån tidigare noteringar. Kärnan i Schengen-systemet och de rättsliga relationer som där ingår är inte att bygga Fästning Europa utan att möjliggöra gräns- och säkerhetsövervakning på hela unionens territorium. Digitaliseringen av gränser utgör en del av en process där man försöker komma bort från dyra och tidsödande kontrollinstanser. I och för sig skapar den här metoden många fler gränser. Varje individ som tar sig över en gräns beläggs med personliga gränser i enlighet med hans eller hennes personliga rörelsehistoria och han/hon befinner sig virtuellt inom dessa gränser så länge som han/hon saknar permanent uppehållstillstånd. Då tidigare registreringar ges åt myndigheterna fungerar digitala gränser i förebyggande syfte för att markera migrantens eventuella kommande rörelsemönster.

Man kunde också tänka att beskrivningen av de här kontrollsystemen är fullständigt sekundär. Att granska gränser och gränskontrollen kritiskt är inte viktigt, utan uppmärksamheten borde snarare riktas mot lagstiftningen gällande utläningar och regeringarnas invandringspolitik. En strikt arbetsmarknadspolitik har gett upphov till papperslöshet och frågor om asylsökande handlar om hur den internationella lagstiftningen tolkas och hur den kan implementeras effektivt. Många forskare, exempelvis **Didier Bigo** och **Jef Huysmans**, har länge talat om invandringspolitikens säkerhetsfokusering. Detta har att göra med sättet att hantera migration först och främst som ett säkerhetsproblem – som hot och risker. Det är inte bara ytterhögern som utövar rädlans politik. Det är ofta gränsmyndigheterna (migrationsverket, gränsbevakningsväsendet, säkerhetssakkunniga och polisen) som har auktoritet att definiera allt i termer av säkerhetshot.

Å ena sidan uttrycks fokuseringen på säkerhet genom att migration slås samman med kriminalitetens olika former, såsom trafficking, terrorism eller organiserad brottslighet. Å andra sidan upprätthålls säkerhetstänkandet genom att brott utförda av utläningar, eller egentligen möjliga lagöverträdelse i sig, betraktas som säkerhetshot. Med förevändningen att förebyggande "missbruk" stramas kriterierna om uppehållstillstånd åt. Den här typen av lagar föds helt och hållet ur gränsens logik. Mekanismerna ger ett sken av att det är gränserna som bestämmer invandringspolitiken snarare än att det är invandringspolitiken som bestämmer gränserna.

Ett talande exempel är den ändring i utlänningslagen som trädde i kraft från och med början av 2012. Denna ändring grundar sig på EU:s förordning om biometrisk identifikation i samband med uppehållstillstånd. Enligt lagen måste man ansöka om uppehållstillstånd personligen så att fingeravtryck kan tas. Det är frågan om en typisk praxis som motiveras med att olagligheter stävjas och att regleringen ökar, men som tvärtom fungerar försvårande för papperslösa. Som en följd av lagen har återföreningen av somaliska familjer i det närmaste upphört eftersom människor har svårt att lämna in ansökningar på ambassader långt borta. De papperslösa vågar inte lämna in arbets-, studie- eller familjeanknytningsansökningar till polisen eftersom de är rädda att genast bli skickade tillbaka. Genom detta finns det en koppling mellan gränser och administration. Besluten har stora följder för de migranter som redan är i Finland eller för de invandrare som är permanent bosatta här. Den primära avsikten med dessa åtgärder är att påverka flyttningsrörligheten på ett selektivt sätt, men på samma gång uppstår nya gränser mitt i flyktingfamiljer samt gränser mellan papperslösa arbetare och det lagliga livet.

Gränsernas rörlighet följer utan tvivel migranternas rörlighet. Stater strävar efter att utlokalisera övervakningen längs migranternas rutter. Då migranterna gömmer sig, döljer eller byter ut sin identitet svarar man med att göra gränserna virtuella. De nya formerna av gränskontroll rubbar å ena sidan de moderna gränserna och flyttar kontrollen (och dess våldsamma konsekvenser) på ut- och insidan om gränsen. Å andra sidan börjar den invandringspolitiska beslutsprocessen präglas av gränsövervakningens egen logik i form av "förebyggande av risker". Gränserna rör på sig utan att de egentligen förflyttas.

Vad betyder gränsen ur migrantens synvinkel? Gränsen har på sätt och vis två dimensioner. Å ena sidan utgör den ett hinder som måste överstigas. För migranter som kommer

från fattiga länder, som inte tillhör ursprungslandets elit, utgör gränsen ett konkret hinder. På något vis måste hon köpa sig över gränsen, kanske måste hon/han låtsas att vara någon annan eller så måste hon/han använda olika knep för att komma över gränsen. Å andra sidan är frågan för allt flera migranter inte enbart att komma över en geografisk gräns, utan hur länge gränsen följer med henne/honom då hon väl kommit in i landet. De här problemen kan beskrivas genom samhällsklyftor, arbetsförhållanden samt genom en tidsaspekt.

Gränser är inte neutrala. De ser inte ut på samma sätt för alla som rör sig över dem. EU:s visumpolitik illustrerar det här. Inte alla behöver visum, men de visumansökningar som skickas in av medborgare från vissa länder granskas med stor misstänksamhet på de västerländska ambassaderna. Man kan inte ansöka om asyl via en ambassad och ju troligare det är att du ansöker om asyl då du träder in på EU:s territorium (du är t.ex. fattig, utan status eller du kommer från ett land där en konflikt pågår) desto mindre sannolikt är det att du får visum. Europas gränser utgör således ett slags sorteringsmaskin som redan innan eventuell ankomst sorterar migranter i olika grupper. Desto fattigare en migrant är, desto svårare är det att komma över gränsen.

De mekanismer som förstärker och skapar gränsens hierarkier skär igenom olika globala hierarkier som klass, kön och ras. Studier om vårdarbetare från utvecklingsländer (speciellt personer som arbetar i privata hem) visar på de här mekanismernas betydelse. För hemhjälpsens del skapar maktförhållanden i samband med kön, rättslig status och klasskillnader ofta en beroenderelation. För somliga kvinnliga vårdarbetare från utvecklingsländer möjliggör arbetet ökad social status och frihet från gamla könsroller men kan frånta dem självständighet på jobbet och möjligheten att ta hand om de egna barnen. Den status som ensamma, papperslösa kvinnor har är i allmänhet mera sårbar än mannens status, och för dem är det ofta svårare att hitta skyddande nätverk och samfund inom den egna nationella gruppen.

Lagstiftningen mot diskriminering har hårdnat och utvidgats i hela Europa. Ändå återinförs etniska hierarkier genom gränskontrollerna. Jakten på papperslösa migranter grundar sig långt på hudfärg. Också i Finland utförs övervakningen så att man i trafiken eller på stationer granskar personer som ser utländska ut. I vissa EU-länder har paragrafer skrivits in i lagstiftningen som legaliserar den här typen av övervakning.

En del arbetsmarknadsrelationer präglas fortfarande av gränser. Den nyklassiska nationalekonomins modeller av arbetsmarknaden lyckas inte beskriva de faktorer som avgör vilka arbeten som migranter ägnar sig åt. Arbetsmarknaden är indelad i första klassens och andra klassens arbetsmarknader, så att den senare kännetecknas av sämre lön, prestationskrav och dåliga arbetsförhållanden. En inre gräns, skillnaden mellan medborgare och utläningar, är inskriven i arbetsmarknadens strukturer och markerar en viss plats för migranter. Verkligheten har dock inte varit så här enkelspårig. Migranternas egna samfund har lyckats skapa en ekonomisk nisch i storstädernas servicebransch.

Problemen som de nuvarande strukturerna grundar sig på blir uppenbara på två sätt genom vilka en tillfällig svaghet blir ett permanent tillstånd. På individplanet: en migrant som inte har något uppehållstillstånd alls eller som endast har ett tillfälligt uppehållstillstånd har ingen garanti alls för att situationen blir stabilare. Hon/han blir beroende

av sådana kretsar som också skulle kunna erbjuda en utväg ut ur undantagstillståndet. Miljoner migranter i Europa lever i åratals utan en stabil tillvaro i vilken en integrationsprocess kunde starta. För det andra: även om individen skulle frigöras från tillfälligheterna, eller även om hon eller han inte vill leva i den osäkra tillvaron, så skapar gränsmekanismerna en fast struktur. Då en papperslös migrant sänds tillbaka, eller på något sätt får sin status offentliggjord, ersätts hon med en annan. Ett nytt kastsystem baserat på gränser uppstår mitt i ett Europa som hyllar jämställdhet och lika rättigheter.

Gränser borde granskas enligt hur de påverkar livet här, i Finland och i Europa. Tillståndssystemet som reglerar utlänningars status, uppehållsrätt och rätt att arbeta har betydande konsekvenser för migrantens ställning på jobbet, inte bara för inträde till den finländska eller europeiska arbetsmarknaden. Det här problemet låter sig inte föras tillbaka endast på papperslöshet – den totala frånvaron av uppehållstillstånd – utan det präglar också asylsökande, tillfälliga jordbruksarbetare, de som jobbar via arbetstillstånd eller vilka som helst villkorligheter och beroendekapanden som gränsen skapar. Gränsen delar upp rättigheter och materiella fördelar samt skapar och förnyar klasspositioner, skillnader och hierarkier i den globala arbetskraften oavsett om arbetsförhållandet förläggs till en tunnelbanestation i Helsingfors eller en gård i Österbotten. De här uppdelningarna sker oberoende av invandringspolitikens specifika syften.

Gränser fungerar på andra sätt än förr. Istället för Curzons bild av den geopolitiska linjen som skyddar samhällskroppen mot fiendliga attacker betraktas gränser i de nutida säkerhetsstrategierna som ett flexibelt nätverk av övervakningsstationer där man genom digitala biometriska kännetecken skiljer terrorister från turister, första klassens resenärer från illegala migranter. Styrningsgränserna som lösgjorts från den traditionella territoriella formen är ändå samma gränser varigenom tillhörighet, rättigheter och fördelning av välfärd avgörs. En del gränser har eliminerats och andra har kommit till, men Europa är oförmöget att bemöta följderna för de här förändringarna, för att inte tala om att tänka över möjligheterna att demokratisera gränserna.

Markus Himanen är fri forskare
och aktivist