

► **TEMA: Asyl og Migration i EU**

- 7 Fire Europaparlamentarikeres syn på Danmarks position i det europæiske asyl- og grænsesamarbejde
Emilie Turunen, Dan Jørgensen, Morten Messerschmidt og Jens Rohde
- 13 From Persecution to Management of Populations: Governmentality and the Common European Asylum System
Elsbeth Guild
- 27 Solidarity (In)action?
Martin Lemberg-Pedersen
- 35 Dobbeltspillet
Maria Bøegh-Lervang & Laura Madum

► **ARTIKLER**

- 46 Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme
Rasmus Brun Pedersen
- 55 Dismantling the Online Sphere – Information-filters as Organizers of Public Vision
Anders Koed Madsen

▷ **BØGER**

- 68 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 77 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

Anders Berg-Sørensen, Cecilie Brøndum Boesen, Tanja
Kassandra Berhndt Eriksen, Ulrik Pram Gad, Caroline
Grøn, Asmus Leth Olsen, Tore Vincents Olsen, Jesper
Schlæger, Jeppe Strandsbjerg, Kristian Walther.

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat Jacob Gerner Hariri,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tids-
skrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige
akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem ano-
nym refereebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK
tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk*
relevans.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af
Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2011 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn
og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

Introduktion

Der er inden for de seneste år kommet et øget fokus på migration til EU. Billeder af afrikanske immigranter, der forsøger at nå europæisk fastland for derved at kunne søge asyl, har flittigt figureret i danske såvel som udenlandske medier. Senest er spørgsmålet om asyl- og migrationspolitikken i EU accentueret af den militære operation i Libyen og deraf afledte flygtningestrømme. Billeder fra den italienske ø Lampedusa samt medlemslandenes indbyrdes uoverensstemmelser med at finde en fælles løsning på problemerne viser på mange måder de problemstillinger, der relaterer sig til migration og asylpolitikken samt spændingen mellem det nationale og overnationale niveau.

Migration og asylspørgsmålet relaterer sig grundlæggende til suveræne staters ret til at bestemme hvilke personer, der har ret til at opretholde sig på dens territorium samt hvilke rettigheder, der bør knytte sig hertil. I takt med den øgede europæiske integration er der imidlertid sket et udvikling af den fælles europæiske politik på området.

Men hvordan fungerer migrationspolitikken? Og hvilke forhold gør sig gældende i samspillet mellem EU og de enkelte medlemsstater?

Dette temanummer omhandler asyl og migrationspolitikker i Danmark og EU. Gennem tre artikler forsøger vi at give perspektiver på det nuværende udfordringer både Danmark og EU står overfor.

Som en indledning til emnet vedrørende migration og asyl i EU – og Danmarks rolle heri – har tidsskriftet Politik stillet fire europaparlamentarikere en række spørgsmål om forholdet mellem EU og Danmark på det retlige område – herunder spørgsmålet omkring asylpolitikken status og udvikling. Svarene viser på mange måder de udfordringer, EU såvel som Danmark står overfor, og tegner konturerne af den mulige udvikling inden for området, der vil finde sted de kommende år.

I den første temaartikel tager Elspeth Guild fat på udviklingen af EU's asylpolitik gennem en Foucault-inspireret governmentalityanalyse. Guild beskriver, hvordan asylpolitikken blev et europæisk anliggende, og hvordan det fælles europæiske asylsystem gradvist har udviklet sig. Det centrale omdrejningspunkt for artiklen er dog ikke en øget europæisering af asylpolitikken, men hvordan styring af asylsystemets subjekter muliggøres, samt hvilke teknologier, der tages i anvendelse herpå. Tæt forbundet hermed er derfor spørgsmålet om magt, samt hvordan den fælles asylpolitik former blikket for interventionsfeltet.

I forlængelse af Elspeth Guilds artikel analyserer Martin Lemberg-Pedersen i den efterfølgende temaartikel problematikkerne omkring solidaritetsprincipperne i EU's asylpolitik – såvel i relation til den interne solidaritet EU-landene imellem som solidaritet i forhold til tredjelande og disses borgere. Med udgangspunkt i EU's officielle asylpolitikker undersøger Lemberg-Pedersen samspillet mellem de officielle politiske diskurser og målsætninger og de konkrete effekter af EU's asyl og grænsepolitik. Her spiller outsourcing, private sikkerhedsudbydere samt partnerskabsaftaler med en række nordafrikanske lande en central rolle. Lemberg-Pedersen konkluderer, at EU's overordnede målsætning om at sikre asylansøgere rettigheder i praksis ligger langt fra de konkrete effekter af politikken.

I sidste temaartikel rejser Laura Madum og Maria Bøgh-Lervang spørgsmålet om forholdet mellem EU-retten og national ret gennem en analyse af dansk familiesammenføringspolitik. Første del af artiklen analyserer den historiske udvikling i henholdsvis Danmark og EU vedrørende spørgsmålet omkring udlændingepolitikken og i særdeleshed familiesammenføringspolitikken, mens anden del søger at forklare dynamikken mellem det nationale niveau og EU-niveau. Her peger de to forfattere på, at dansk praksis i familiesammenføringspolitikken er

præget er en politisk-administrativ konsensus, der blandt andet vægter behovet for national suverænitet og selvbestemmelse højere end at sikre symmetri mellem EU-retten og national ret.

Udenfor nummerets tema tager Rasmus Brun Pedersen fat på spørgsmålet omkring dansk udenrigspolitisk aktivisme. Hvad forstås ved aktivisme og hvilke betydninger har begrebet som karakteristisk ved dansk udenrigspolitik? Gennem aktivismebegrebet undersøger Brun Pedersen de forskellige visioner og strategier, der har karakteriseret dansk udenrigspolitik de seneste år og viser hvordan aktivismebegrebet er blevet fortolket og omsat som pejlemærke for dansk udenrigspolitik. Artiklen slutter af med et perspektiv på hvordan den nye S-R-SF-regering muligvis vil genfortolke aktivismebegrebet i en mere multilateral forståelsesramme.

I nummerets anden artikel uden for tema tager Anders Koed Madsen fat på internettets funktionalitet gennem begrebet »web-vision«. Med udgangspunkt i en debat om syntetisk biologi viser Koed Madsen hvordan hhv. Google og Wikipedia genererer forskellig information omkring dette emne, samt hvordan disse søgemaskiner er med til at forme og strukturere den information, der bliver tilgængelig for brugerne af nettet.

Nummeret afsluttes med 4 boganmeldelser.

God læselyst!

Cecilie Brøndum Boesen & Kristian Walther
Temaredaktører

▶ **TEMA**

Fire Europaparlamentarikeres syn på Danmarks position i det europæiske asyl- og grænsesamarbejde

Tidsskriftet Politik stillede i juni 2011 fire danske europaparlamentsmedlemmer en række spørgsmål om Danmarks asyl- og migrationspolitik sammenlignet med EU's fælles asylpolitik.

Efter spørgsmålene blev besvaret, har den parlamentariske situation i Danmark dog ændret sig, og den nye S-R-SF regering har bl.a. vedtaget, at den ikke vil gennemføre den tidligere regerings skærper af told- og grænsekontrollen.

Således står der i Regeringsgrundlaget fra oktober 2011, at planerne fra maj 2011 om at opføre nye kontrolanlæg ved de danske grænser ikke vil blive gennemført, men at regeringen fortsat vil arbejde for en »effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet indenfor Schengen-samarbejdet«. Bl.a. skal Danmark »i samarbejde med vores nabolande udføre en effektiv toldkontrol baseret på en mobil, fleksibel og efterretningsbaseret indsats i overensstemmelse med de fælles regler, der gælder i EU«. (Side 36 i Regeringsgrundlaget »Et Danmark der står sammen«, oktober 2011)

Derfor skal besvarelsen af nedenstående spørgsmål også ses i denne kontekst.

MEP Emilie Turunen (SF)

1. Hvordan ville du karakterisere Danmarks asyl- og migrationspolitik sammenlignet med EU's fælles asylpolitik? Er og bør den danske være mere restriktiv og i så fald hvorfor/hvorfor ikke?

Man kan ikke direkte sammenligne et lands asylpolitik med EU's. EU's politik er en overordnet ramme for landenes fælles håndtering af asylområdet og den fælles indvandring ind i hele EU, en politik der stadig er under udvikling. EU søger med Stockholmprogrammet mod en bedre og tættere koordinering af området – hvilket giver god mening, eftersom EU er ét fælles arbejdsmarked (særlig relevant for migranter), og eftersom princippet om, at modtagerlandet er ansvarlig for asylansøgere, giver nogle skævheder og ulige fordelinger. Danmark står som bekendt uden for det fælles med retsforbeholdet, men skulle vi vælge at indgå i det fælles, ville vi stadig langt hen ad vejen kunne styre antallet af migranter og asylansøgere.

2. Bør Danmarks fortsat være med i Dublin- og Schengen-samarbejdet? Hvad er fordelene og ulemperne ved det nuværende samarbejde?

Ja naturligvis. Det giver god mening at have en koordinering af asylansøgere (Dublin) ligesom Schengen er en grundsten i EU, som sikrer vækst og fri bevægelighed for mennesker, der arbejder eller bare skal på ferie. Det er der absolut ingen grund til at lave om på.

3. Er EU's asyl- og grænsesamarbejde efter din mening velfungerende på nuværende tidspunkt? Hvilke ændringer foreslår du?

Jeg – og SF – støtter Stockholmprogrammets hovedmålsetninger om et tættere samarbejde omkring rets- og migrationspolitik, men mener samtidig, at det er vigtigt, at

der laves en vurdering af, hvilke konsekvenser et givent forslag vil få for retstilstanden i de enkelte medlemslande.

4. Mener du at Danmark bør genindføre grænsekontrol, og i så fald hvorfor og i hvilket omfang?

Tiltag, som forebygger og bekæmper ulovlig indvandring, er jeg tilhænger af. Det er f.eks. tættere koordinering mellem politi i de forskellige lande, fælles EU tiltag mod international kriminalitet (EUROPOL) og bevogtning af de ydre grænser.

Men jeg mener ikke, at vi løser problemet med grænseoverskridende kriminalitet ved at genindføre grænsekontrollen mellem vores lande – det vil have enorme negative konsekvenser (begrænsning af varerne frie bevægelighed, køer ved grænseovergangene for pendlere og rejsende, der er f.eks. tusinder af svenske, tyskere og danskere der hver dag krydser grænsen mellem vores lande for at passe deres arbejde). Løsningen er at lave en stærkere europæisk koordinering. Det er en illusion at tro, at en grænsebom stopper kriminelle. Selv da vi havde grænsekontrollen var der ubemandede grænseovergange og Danmark har ret meget kystlinje – så hvis man vil ind, skal man også nok komme det. Udfordringen er at skabe et fælles europæisk samarbejde, der kan stoppe den grænseoverskridende kriminalitet.

5. Hvilke konsekvenser vil dette få for Danmarks samarbejde med vores nabolande?

Hvis vi melder fra overfor det europæiske samarbejde får det alvorlige konsekvenser for Danmark. Det seneste eksempel med regeringens ageren i sagen om grænsekontrol, der viser sig at være toldkontrol, men som kaldes grænsekontrol for at tækkes DF, viser, at det virkelig har konsekvenser. Jeg er blevet kimet ned af mine europæiske kolleger, der ikke kunne forstå, hvad det er der foregår i Danmark. Vil vi nu melde os ud Schengen? Er vi i mod EU? Vi er en del af et forpligtende fællesskab, og det er vi nødt til at forstå.

6. Mener du Danmark bør afskaffe retsforbeholdet helt eller delvist, og hvorfor/hvorfor ikke?

Retsforbeholdet skal omdannes til en tilvalgsordning, ligesom Irland og Storbritannien har. På den måde kan Danmark fra område til område beslutte, om vi vil være med i EU-samarbejdet eller bevare vores egne regler. Efter at Lissabon-traktaten er trådt i kraft vil Danmark gradvist falde ud af det fælles samarbejde, som vi i dag er en del af. Det gælder f.eks. samarbejde om terrorismebekæmpelse, narkosmugling, menneskesmugling, kvindehandel, børnepornografi og andre former for grænseoverskridende kriminalitet. Det første eksempel er EU's

nye direktiv om menneskehandel, som Danmark ikke er en del af.

Danmark kan muligvis opnå parallelaftaler med EU inden for disse områder, men det er op til EU og medlemslandene, om de vil lukke os ind. Danmark har tidligere anmodet om fem parallelaftaler – men kun opnået tre. Vi kan altså ikke basere vores retlige samarbejde på parallelaftaler, som Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU ellers påstår. Ved at vælge en tilvalgsordning får Danmark lov til selv at bestemme, hvilke områder vi gerne vil samarbejde om, og hvilke vi ikke vil samarbejde om. Det går vi i SF ind for.

7. Hvilke konsekvenser vil en hel eller delvis afskaffelse af retsforbeholdet få for Danmarks position i det europæiske asylsamarbejde?

Danmark er tiltrådt den centrale aftale, Dublinkonventionen. Hvis vi afskaffede forbeholdet (hvilket ikke er realistisk) ville vi skulle tiltræde en række direktivet og forordninger vedrørende asylansøgere blandt andet tilbagetagsaftaler, oprettelse af flygtningefonde, minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse, minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere, familiesammenføringsregler og minimumsstandarder for anerkendelse af statsløse (her er vi dog også omfattet af FN konventionen om statsløse). Det vil altså kræve en række ændringer i den danske lovgivning.

8. Mener du Danmark bør udvide eller indskrænke sit samarbejde med EU på asyl- og migrationsområdet, og hvorfor?

Det kan give god mening at udvide samarbejdet på nogle konkrete områder jf. svar ovenfor.

9. Hvilke fremtidige udfordringer står Danmark og EU overfor på asyl- og migrationsområdet?

Vi har problemer med bekæmpelsen af hvidvaskning af penge, narko- og våbensmugling, terrorvirksomhed og finansiering af terror, menneskehandel og pædofili. Derfor er der brug for et stærkt EU, der gennem et forstærket politisamarbejde kan løse problemerne. I SF går vi ind for at se problemerne i øjnene og finde holdbare løsninger, der reelt er løsninger og ikke bare luftkasteller og tomme løfter.

MEP Dan Jørgensen (S)

1. Hvordan ville du karakterisere Danmarks asyl- og migrationspolitik sammenlignet med EU's fælles asylpolitik? Er og bør den danske være med restriktiv og i så fald hvorfor/hvorfor ikke?

På de centrale områder i den fælles asylpolitik, nemlig Dublin-forordningen og Eurodac fingeraftryks-systemet, har Danmark på trods af sit retsforbehold opnået parallelaftaler med EU. Det vil sige at vi her deltager under EU's regelsæt. Det er ikke nogen hemmelighed, at vi har en forholdsvis restriktiv indvandringspolitik sammenlignet med EU-landene generelt. Det støtter socialdemokraterne ud fra en erkendelse af, at der er grænser for, hvor mange mennesker vi kan integrere i vores samfund ad gangen på en ordentlig måde. Derfor har Socialdemokraterne heller ikke planer om at lave grundlæggende om på udlændingepolitikken i Danmark.

Alligevel vil man komme til at mærke en stor forskel. Vi vil stå for en helt anden tone i debatten. Vi vil sætte krav til udlændinge men behandle dem med respekt og værdighed.

Dansk Folkeparti har fået lov til at sætte en tone der er så skinger og så fremmedfjendsk, at det har sat integrationen mange år tilbage i Danmark. Samtidig har man indført en diskriminerende starthjælp. Det er dybt nedværdigende og det er skadeligt for integrationen. Vi skal behandle alle mennesker på en anstændig måde, hvis vi skal gøre os forhåbninger om at integrere dem. Og her har regeringen fejlet stort. Dybt tragisk bliver det så, når Søren Pind begynder at tale om assimilation.

2. Bør Danmark fortsat være med i Dublin- og Schengen-samarbejdet? Hvad er fordelene ved det nuværende samarbejde?

Naturligvis skal Danmark stadig være med i Schengen. Det er godt for vores økonomi at deltage i Schengen samarbejdet, da vi herved sikrer fri bevægelighed på tværs af grænserne og dermed også øget økonomisk samhandel.

At regeringen og Dansk Folkeparti indgår en aftale, der kan vise sig at være i strid med Schengen samarbejdet er ikke bare tåbeligt. Det er dybt skadeligt for Danmarks rygte i Europa, og i tilfælde af at vi må forlade Schengen samarbejdet vil det også være meget skadeligt for vores økonomi.

Dublin-konventionen skal vi også fortsætte med i Europa. Det er ikke en holdbar løsning at begynde at flyve flygtninge fra Nordafrika rundt i hele Europa til Helsinki, Glasgow eller København. Men det betyder ikke, at vi som et land langt fra Afrika og Mellemøsten blot skal ignorere det massive pres, som især Grækenland og Italien oplever. I stedet skal vi hjælpe disse lande, og det gør vi blandt andet ved at styrke EU's samarbejde om de ydre grænser, Frontex. Derudover bør vi i højere grad hjælpe lande som Italien og Grækenland med at sikre, at de mennesker der flygter dertil har anstændige forhold. For det er desværre ikke tilfældet i dag

3. Er EU's asyl- og grænseamarbejde efter din mening velfungerende på nuværende tidspunkt? Hvilke ændringer foreslår du?

Samarbejdet inden for EU fungerer godt på mange måder, men der er bestemt også plads til forbedringer.

De åbne grænser har uden tvivl øget samhandlen og rejseaktiviteten i EU. Og det er positivt, både økonomisk og kulturelt.

Når vi taler om grænseoverskridende kriminalitet, har vi et problem. Her skal vi have et bedre og øget politisamarbejde i EU for at dæmme op for menneskesmugling, narkohandel og anden banderelateret kriminalitet.

Dertil kommer, at det helt store problem med EU's asylpolitik er, at den er alt for reaktiv. Vi skal være bedre til hjælp og støtte de lande omkring os, der er i gang med en demokratisk udvikling. Mennesker flygter ikke for sjov. De flygter fordi de føler sig tvunget til det. Derfor er det en fordel for både EU og de mange flygtninge, hvis vi kan hjælpe dem i deres hjemlande. Asylpolitikken skal være mere proaktiv. Vi skal skabe fred, stabilitet, udvikling og velstand i nærområderne.

4. Mener du, at Danmark bør genindføre grænsekontrol, og i så fald hvorfor og i hvilket omfang?

Danmark skal ikke indføre permanent grænsekontrol i gammeldags forstand. Det er imod Schengen-aftalen, og vil være et brud med den fri bevægelighed i EU. Derfor er det også kritisabelt, at regeringen begynder at tale om permanent kontrol og kontrolbygninger ved grænsen. Sådanne ideer er skadelige for Danmark og hjælper ikke.

Det vi Socialdemokrater vil er at tilføre ekstra ressourcer til toldere og politi. Regeringen har med hjælp fra Dansk Folkeparti sparet hver tredje stilling i SKAT væk. Det er gået ud over toldindsatsen, og det skal der rettes op på. Det behov påpegede jeg allerede i EU-parlaments valgkampen i 2009. Her ville regeringen imidlertid end ikke anerkende, at der fandtes et problem.

Endelig mener jeg, at grænseoverskridende kriminalitet som narko-, våben- og menneskehandel kan bekæmpes mere effektivt, hvis man styrker det europæiske politisamarbejde. Jeg har før foreslået, at vi opretter en form for et europæisk FBI.

Første skridt er imidlertid, at vi kommer af med retsforbeholdet i dets nuværende udgave, således at vi også i fremtiden kan deltage fuldt ud i den fælles europæiske kamp mod kriminalitet. Men regeringen har desværre ikke haft modet til at tage en folkeafstemning og få afskaffet forbeholdet.

5. Hvilke konsekvenser vil en hel eller delvis afskaffelse af retsforbeholdet få for Danmarks position i det europæiske asylsamarbejde?

En afskaffelse af retsforbeholdet ville betyde, at Danmark ville kunne deltage mere effektivt i det fælles europæiske arbejde om kriminalitetsbekæmpelse. EU har vedtaget en lang række regler til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet som menneskehandel, børneporno og terrorisme. Men her står Danmark uden for. Vi har hverken indflydelse på udformningen af disse regler, ligesom reglerne heller ikke kommer til at gælde i Danmark. Det er ubegribeligt, at regeringen i ti år absolut intet har gjort for at få afskaffet retsforbeholdet.

Vi mener dog stadig at udlændinge politikken skal føres fra Christiansborg. Derfor afskaffer vi ikke hele forbeholdet, men vi erstatter det med en tilvalgsordning. Det vil betyde, at alle forslag fra EU på området skal gennem Folketinget inden Danmark kan gå med i det. På den måde sikrer vi, at Danmark ikke går med til noget, Danmark ikke vil gå med til. Storbritannien har samme system, og her kører det ganske fint.

MEP Morten Messerschmidt (DF)

1. Hvordan ville du karakterisere Danmarks asyl- og migrationspolitik sammenlignet med EU's fælles asylpolitik? Er og bør den danske være mere restriktiv og i så fald hvorfor/hvorfor ikke?

Danmark har en fair og afbalanceret udlændingepolitik. Da EU endnu – heldigvis – ikke har en fælles asylpolitik, giver det ingen mening at sammenligne. Dog vil jeg vove den påstand, at en fælles EU-asylpolitik ville blive præget af politisk korrekthed. Det bør naturligvis være op til det enkelte medlemsland at føre udlændingepolitik i overensstemmelse med befolkningens ønsker.

2. Bør Danmarks fortsat være med i Dublin- og Schengen-samarbejdet? Hvad er fordelene og ulemperne ved det nuværende samarbejde?

Så længe Danmark kan kontrollere ved egne grænser, ser jeg intet til hinder for fortsat deltagelse i Schengen-samarbejdet – men det har hele tiden stået mig klart, at hvis Kommissionen havde afvist den danske regerings og Dansk Folkepartis måde at håndtere grænseproblemet på, så havde Danmark ikke haft andet valg end at tage konsekvensen og forlade Schengen. Med hensyn til Dublin-samarbejdet – hvis der hermed sigtes til Dublin-forordningen, så bakker jeg op om reglen om, at en asylsag kun kan behandles i det medlemsland, hvor der er anmodet om asyl.

3. Er EU's asyl- og grænseamarbejde efter din mening velfungerende på nuværende tidspunkt? Hvilke ændringer foreslår du?

EU's ydergrænser skal bevogtes bedre, da en bevogtning af disse er en af forudsætningerne for, at Schengen-samarbejdet kan fungere. Derfor er det godt, at Frontex er blevet styrket med eget hovedkvarter, men området skal opprioriteres yderligere.

4. Mener du at Danmark bør genindføre grænsekontrol, og i så fald hvorfor og i hvilket omfang?

Beslutningen om grænsekontrol er allerede blevet truffet, og jeg glæder mig over, at det er lykkedes at få vores ønske om en bevogtning af grænsen gjort til virkelighed – også selv om denne kun udføres af toldere og på stikprøvebasis.

5. Hvilke konsekvenser vil dette få for Danmarks samarbejde med vores nabolande?

I modsætning til, hvad eksempelvis repræsentanter fra danske erhvervsorganisationer har sagt, får det ingen effekt. Både erhvervskøretøjer og private vil ikke opleve problemer ved grænsen.

6. Mener du Danmark bør afskaffe retsforbeholdet helt eller delvist, og hvorfor/hvorfor ikke?

Nej. Danmark vil med en afskaffelse af retsforbeholdet være tvunget til at implementere EU-lovgivning på rets- og asylområdet, og det er ikke i Danmarks interesse. Tilhængere af en afskaffelse af retsforbeholdet peger på, at Danmark så står uden for nyttige tiltag – men det er ikke sandt. Danmark kan bilateralt tilslutte sig de dele af EU-lovgivningen, som landet har gavn af.

7. Hvilke konsekvenser vil en hel eller delvis afskaffelse af retsforbeholdet få for Danmarks position i det europæiske asylsamarbejde?

Danske tilhængere vil naturligvis mene, at vi har fået mere »indflydelse« – men det er ukorrekt. I stedet er vi tvunget til at bøje os for EU-lovgivningen.

8. Mener du Danmark bør udvide eller indskrænke sit samarbejde med EU på asyl- og migrationsområdet, og hvorfor?

Danmark bør forblive i sin nuværende position.

9. Hvilke fremtidige udfordringer står Danmark og EU overfor på asyl- og migrationsområdet?

Vi befinder os i en tid med store folkevandringer på grund af inkompetente regimers fejl gennem årtier. Så længe situationen er desperat i den tredje verden, vil mennesker prøve at skabe sig en bedre tilværelse i Vesten. Men den

tredje verdens problemer kan ikke løses i Vesten, men kun i den tredje verden med hjælp fra Vesten.

MEP Jens Rohde (V)

1. Hvordan ville du karakterisere Danmarks asyl- og migrationspolitik sammenlignet med EU's fælles asylpolitik? Er og bør den danske være mere restriktiv og i så fald hvorfor/hvorfor ikke?

Den danske asylpolitik behøver ikke flere stramninger. Jeg hører til dem, som mener, at det vi lavede i 2001 og 2004 ikke var liberalt, men det var nødvendigt. Når jeg siger det på den måde, så hænger det sammen med, at stramninger i et liberalt univers aldrig kan blive et mål i sig selv. Det vi lavede dengang virkede, og dannede skole for mange andre lande. Dermed kommer vi til anden del af spørgsmålet om den fælles politik. Vi skal passe på med at tro, at vi er de eneste i verden, som har udfordringerne med flygtninge. Tværtimod har de fleste lande langt større udfordringer end os. Derfor er de også interesseret i løsninger, som virker mod illegal indvandring og økonomiske flygtninge, og det bedste vi kunne gøre var at sætte os til forhandlingsbordet og medvirke i en fælles solidarisk løsning på asyl og immigrationspolitik, fordi vi bliver påvirket af, hvad de andre lande og EU som helhed gør under alle omstændigheder. Det er jo ikke et spørgsmål om at være mere eller mindre stram. Det er et spørgsmål om at lave tiltag, som virker mod illegal indvandring og økonomiske flygtninge.

2. Bør Danmarks fortsat være med i Dublin- og Schengen-samarbejdet? Hvad er fordelene og ulemperne ved det nuværende samarbejde?

Ja naturligvis. Fordelen er åbenlys, fordi Dublin-konventionen forhindrer asylshopping. Og Schengensamarbejdet sikrer ikke alene fri bevægelighed for frie mennesker. Den sikrer også en lang række fælles regler for, hvordan vi håndterer godstransport, fælles informationsudveksling om kriminelle etc. Problemet i forhold til Dublin-konventionen er, at hvis ikke vi i Europa finder ud af at skabe fælles og solidariske løsninger på f.eks. behandling af asyl, så rykker grænsen tættere på os, eftersom lande med store flygtningestrømme vil træde ud af Dublin og således blot sende flygtningestrømmene videre uden at være forpligtet til at tage dem tilbage og behandle asylsagerne. Schengen-samarbejdet er der sagt så meget om på de sidste, så det orker jeg næsten ikke at gentage.

3. Er EU's asyl- og grænsesamarbejde efter din mening velfungerende på nuværende tidspunkt? Hvilke ændringer foreslår du?

Det fungerer faktisk godt på en lang række områder. Det som jeg for tiden arbejder på som deltager i forhandlingerne om nye Schengen-kriterier og evaluering af Schengen-mekanismen (jeg er eneste danske medlem i det udvalg, som har med alt asyl- og grænsepolitik at gøre) er, at vi får strammet kriterierne for at kunne blive optaget i Schengen, at vi sikrer en bedre evalueringmekanisme, så vi kan være sikre på, at landene overholder det, de skriver under på, at kriminalitetsbekæmpelsen styrkes gennem forskellige tiltag som skal styrke vort fælles politi, EURO-POL, og endelig en bedre grænsebevogtning. Samtidig arbejder vi på at skabe fælles regler for arbejdstilladelser samt naturligvis initiativer som kan – i det mindste – samordne vores indsats på flygtningeområdet.

4. Mener du at Danmark bør genindføre grænsekontrol, og i så fald hvorfor og i hvilket omfang?

Nej det mener jeg under ingen omstændigheder. Der er ingen, som vil løfte et øjenbryn, fordi vi ansætter flere toldere eller mere politi, men efterforskning og overvågning skal bero på målrettede aktioner og ikke vilkårlig kriminalisering af frie og lovlige mennesker. Jeg vil understrege, at jeg på intet tidspunkt har taget konkret stilling til regeringens aftale med DF om dette. Det overlader jeg til Kommissionen, som er traktatens vogter og derfor må vende tomlen ned eller op. Men jeg har aldrig fattet, at frie mennesker accepterer at lade deres hverdag diktere såvel mentalt som praktisk af kriminelle, overreligiøse og fusentastere. Vi er, når alt kommer til alt, mange flere end dem, og det er os, som skal sætte dagsordenen og spillereglerne i et demokratisk og frit samfund. Ikke dem.

5. Hvilke konsekvenser vil dette få for Danmarks samarbejde med vores nabolande?

Det kan man ikke sige noget fornuftigt om endnu. Men vi er som nation meget optaget af at ville pålægge de andre forpligtelser, som vi så kan nyde godt af, fordi de forhindrer andre lande i at eksportere deres problemer til os. Men vi vil selv bevare vores instrumenter til at kunne eksportere vores problemer og gøre, hvad det passer os. Det er klart, at det har en betydning, hvis for fortsætter ad den vej.

6. Mener du Danmark bør afskaffe retsforbeholdet helt eller delvist, og hvorfor/hvorfor ikke?

Ja jeg mener, at Danmark skal afskaffe alle sine forbehold, fordi forbeholdene lige netop fritager os for ansvaret i det, som er hele fællesskabets ramme. Og jeg synes ganske enkelt, at det er asocialt at sige til andre lande, at de må klare problemerne, så skal vi nok sige til, hvis vi gider at deltage bagefter. Tænk hvis alle opførte sig som Danmark. Så ville der ikke være et europæisk fællesskab.

7. Hvilke konsekvenser vil en hel eller delvis afskaffelse af retsforbeholdet få for Danmarks position i det europæiske asylsamarbejde?

Vi vil få muligheder for at sikre en asylpolitik, som et langt stykke ad vejen går i Danmarks retning, fordi alle står med de samme problemer og vi faktisk har anvist veje, som virker. Men det er klart, at der også vil være en grænse for den galskab, som vi ser i de partier, for hvem stramninger for udlændinge som et mål i sig selv. De fleste ser jo blot stramninger som et middel til at løse nogle konkrete problemer. Men den grænse vil jeg absolut ikke have noget imod.

8. Mener du Danmark bør udvide eller indskrænke sit samarbejde med EU på asyl- og migrationsområdet, og hvorfor?

Vi skal udvide det, fordi indvandring til Europa altid vil påvirke os alligevel. Der står ikke en Berlinmur omkring Danmark, og forhåbentlig kommer den heller aldrig op at stå, selvom vi mentalt måske ikke er så langt derfra.

9. Hvilke fremtidige udfordringer står Danmark og EU overfor på asyl- og migrationsområdet?

Det synes jeg egentlig, jeg har svaret på.

From Persecution to Management of Populations

Governmentality and the Common European Asylum System

Elsbeth Guild Jean Monnet Professor ad personam, Centre for Migration Law, Radboud University, Netherlands, elsbeth.guild@conflits.org

Deploying the three techniques of governmentality which Foucault developed most – sovereignty, discipline and biopolitics, this article dissects the asylum protection system which the EU is developing and makes visible the underlying structure of authority and power. The article considers the development of the Common European Asylum System from the perspective of the underlying tensions regarding the treatment of people and their management.

Introduction

Refugee protection has long been an issue of great moral and legal importance among the countries in Europe. European states sent representatives to participate in the drafting of the UN Convention relating to the status of refugees 1951 together with its 1967 protocol (the Geneva Convention)¹ – the international commitment to refugee protection and were among the first signatories. They have also been strong supporters of the UN Agency established as guardian of the Geneva Convention – the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) and participate as members of the UNHCR's Executive Committee. However, these same states, when adopting legislation on refugee protection in European Union law (EU)² appear Janus faced. On the one hand, statements of commitment to refugee protection are plentiful, on the other, mechanisms are adopted which aim to exclude the refugee even from being heard. In this article I will

examine this contradiction using the concept of governmentality as developed by Michel Foucault. Deploying the three techniques of governmentality which Foucault developed most – sovereignty, discipline and biopolitics, I seek to dissect the asylum protection system the EU is developing and make visible the underlying structure of authority and power. While some academics place great emphasis on the development of a risk society, my project is not that. It is an investigation of the articulation between discipline and biopolitics in relation to law.

Before 1999, asylum was an issue for the Member States and the role of the EU was no more than to provide a space within which discussion could take place and political agreement reached. As the numbers of persons seeking protection as refugees in Europe began to rise from about the mid 1980s to the mid 1990s and when the political significance of refugee protection in Western European states as flight from Communism lost its meaning after 1989³, the enthusiasm of European states to provide refugee protection came under strain. Increasingly, people seeking refugee protection in Europe were stigmatized as 'bogus' and the object of suspicion regarding their motives.⁴ The fact that asylum claims dropped in number by more than half in Europe between 1995 and 2010 is a fact that is rarely mentioned in the debate.⁵

As the image of the deserving refugee became detached from that of the 'bogus' asylum seeker (that is someone who is seeking international protection but in respect of whom the state authorities have yet to make a decision regarding the claim), and the later became the

object of increasing odium, some European states which are members of the European Union (Member States) began to discuss asylum policy among themselves. These discussions began around 1985 but were only formalized in 1993 in an EU venue. It was not until 1999 that the EU was given powers to develop a Common European Asylum System (CEAS). Elsewhere I have examined how and why refugees became excluded from EU rules on movement of persons which date from 1957.⁶ Instead, refugees were increasingly marginalized into their own separate universe in EU law. The first five year programme for the development of an asylum system, the Tampere Conclusions 1999 called for two phases to the development of a Common European Asylum System (CEAS) – a first five year period within which the adoption of minimum standards would take place and a second moving to one common system. A second multiannual programme in 2004 (The Hague Programme) prodded the institutions to complete the first round of asylum legislation and the third multiannual programme adopted in Stockholm in December 2009 called for the completion of a truly common CEAS. In the meantime the European Commission proposed a series of changes to the existing legislation to achieve a common set of standards in 2009. These proposals are currently under negotiation. After more than ten years of a CEAS, it is time to examine the key characteristics of the system. What has happened to refugee protection under the system – how can we understand the nature of refugee protection in light of the EU's engagement in the field?

The purpose of this paper is to widen our understanding of the mechanisms of governance at work in the CEAS while at the same time avoiding what can be a somewhat simplistic argument about the denial of humanity to asylum seekers in the EU. The latter rather sterile approach not only fails to provide insights into the processes at work and the power structures in transformation but more critically, it is blind to the complexity of sovereignty which is at the centre of the changes. While my approach opens many questions and new avenues of research, nonetheless, it permits a more complete understanding of what is at stake. One is not required to forget a whole series of developments, legal measures, court judgments etc. simply because they do not correspond with the *homo sacer*⁷ analysis of the EU asylum system which is popular in some critical quarters. What interests me in this paper is how and with what consequences the EU moves into the field of asylum and what structural changes take place either as a result of or in tandem with this shift of power. My objective is not to plot a cause and effect relationship but rather to understand what has happened to refugees over this ten year period.

My contention is that the CEAS is in fact creating a system which not only changes the meaning of sovereignty but which changes the way in which governance takes place in respect of the individual. Much has been written about the move of sovereign powers between the EU institutions and the Member States.⁸ What interests me in this paper, however, is to escape that debate characterized by a rather Aristotelian hierarchy of authority⁹ and instead to look at how the EU measures change the nature of power relations among state authorities and individual asylum seekers. To carry out this examination, Michel Foucault's concept of governmentality is particularly apt.¹⁰ What are the mechanisms of governmentality which the CEAS enables, blocks or transforms and which regulate the lives of individuals seeking international protection in the EU? It is important to bear in mind that governance and governmentality are not the same thing. I am interested in the governmentality of the governance of the EU. Governance encompasses the formal structures within which authority is exercised. Governmentality, on the other hand, examines the conditions under which authority is constituted and dissipated.

In the critical social sciences beyond law, the work of Michel Foucault has been applied to the question of detention of foreigners and the situation of asylum seekers.¹¹ I will not repeat this work some of which I have criticized elsewhere for an inability to take into account the transformation of how power is exercised in Europe.¹² Here I want to examine the EU's engagement with asylum seekers in order better to understand the mechanism of power and how it operates between the EU and the Member States played out on the lives of asylum seekers and refugees. Foucault suggests three different ways of thinking about power as a relationship among people.¹³ The first is sovereignty. Unlike the usual meaning of sovereignty as relations among states and state structures, Foucault focuses on the sovereign as the individual/entity with the power of life and death over others in a relationship where the sovereign does not need or enter into any other relationship of power with the individual.¹⁴ Law provides the mechanism to determine life and death according to Foucault. The sovereign form of power, or as Foucault seems to indicate in his later work, governmentality, is that of *raison d'état* or police state (*Polizeistaat*) transformed and restructured by discipline and biopolitics when the notion of people and law are placed at the heart of the decision making about death and punishment.¹⁵

The second form of exercise of power or governmentality¹⁶ which Foucault uses is that of discipline. Here the individual is differentiated from all other living bodies on which power can be inscribed and which is also the site of resistance.¹⁷ Power is exercised through the dif-

ferentiation of the individual through discipline which is the flipside of individualization. Through mechanisms of discipline: prisons, schools, insane asylums etc, individuals are conducted¹⁸ towards conformity to a set of rules. The modalities of discipline include self discipline and responsibility. Discipline is thus a productive form of power according to Foucault's approach.¹⁹ The three are techniques which generate obedience and resistance which are necessary to forms of authority which are more complex.²⁰

The third form is biopolitics which depends centrally on the creation of knowledge through the categorization of life.²¹ The collection of statistics about beings creates the possibility to allocate attributes such as normal/abnormal, human/animal etc to groups and individuals as they are tested against a norm created through the amassing of information. Instead of the body relationship of discipline, power is transmitted through the creation of norms and their relationship with risk. Life is managed through the establishment of norms based on the collection of amounts of information and their synthesis into common characteristics which can then be applied to the individual.²² Foucault distinguishes between normalization which is the result of statistically determined averages and normation which is the way we determine what is 'normal' as opposed to 'abnormal'.²³

None of the three forms operates in a vacuum. Aspects of all three different modalities of the exercise of power may be in operation at the same time. Altogether they constitute the means of governmentality – the way in which authority is constructed and deployed. Foucault's world is populated by apparent contradictions and overlaps among the ways in which power relations are constructed and managed. Law as a form of governance works equally satisfactorily in all three different modes (sovereignty, discipline and biopolitics) through the attributes of rule of law which include human rights norms.²⁴ An important aspect of Foucault's reasoning is the distinction between the pastoral form of power where the analogy of the shepherd and the flock is used. The shepherd has a duty to find the lost lamb even if this places at risk the flock. This pastoral power is contrasted to utilitarian and predatorial exercise of power where in the name of the good of the people anyone or any group can be sacrificed.²⁵ The originality of Foucault's approach is not least in its ability to escape from what was becoming an increasingly sterile debate among political philosophers about the nature of the state and state relations.²⁶ By moving to the practices of power, Foucault opens a whole series of new perspectives on how power works. However, Foucault takes as a given the relationship of the sovereign to space – the sovereign exercises power

over a space within which he/it has control and the last word. Whether this is in the form of the right to kill or not (the first form), to determine transgression and decide on punishment (the second form) or to choose which categories of information will be collected and what meaning they will have vis-à-vis the management of life (the third form), they do not permit a further layer of interaction and mediation between the sovereign and the supra-national where the last word is the outcome of other mechanisms of power relations.

To take a simple example from the EU, there is currently a raging discussion about the treatment of Afghan and Iraqi asylum seekers in different Member States of the EU. UNHCR has criticised heavily the CEAS because outcomes for Iraqis are so inconsistent among Member States (for Afghans this means a 0 recognition rate in Greece and 75 per cent in Finland in 2009).²⁷ The European Commission has responded to these criticisms indicating that the CEAS is still under construction and as the system begins to work better these differences should disappear.²⁸ The result is that in a Foucauldian analysis, the national administrators who are applying the CEAS become the people at the cutting edge of being disciplined in this scenario of supra-national. They are the ones who must do better to render the system coherent (ie reduce differences among recognition rates for asylum seekers from the same countries) rather than respond to the indications given by their national administrations (ie sovereigns) on how countries of origin (or applications) should be assessed.

I will look at two different aspects of the CEAS from the overlapping power mechanisms of Foucault:

1. How are asylum seekers rendered visible and invisible as rights holders through EU law; here the key is the Procedures Directive²⁹ which describes which asylum applications must be determined and which can be excluded – some asylum seekers cease to be an undifferentiated part of a flow of persons and become individuals with rights and complaints and a story to tell. Others remain part of a group subject to life and death decisions but not individualization. Mechanism after mechanism is described which permits the administrator to avoid listening to the story of the asylum seeker. Safe country of origin, safe third country, presumptions of manifestly unfounded applications, assessments of countries of origin – all these mechanisms are designed to release the national administrator from the duty to treat the individual as an individual. Instead, the individual becomes part of a category about which a variety of information is collected and then applied to prevent the individual

to differentiate him or herself from the category. This differentiation of the asylum seeker into an individual corresponds best to Foucault's second category of discipline. The individual must fulfill the criteria to be a refugee or suffer the fate of the rejected asylum seeker – expulsion.

2. How does the CEAS operate as a system of biopolitics – the management of life through statistics and assessment of risk. This is the most murky of Foucault's categories which he developed least in his work but which has been the subject of substantial discussion and analysis since.

The right to seek asylum – the right to have a claim determined

Foucault's notion of governmentality rests on three connected mechanisms. First there is the mechanism of discipline – the construction of authority through the establishment of rules and hence of a claim to discipline and punish the offender – an act carried out *inter alia* on the body.³⁰ Foucault uses Bentham's panopticon to exemplify this mechanism of governmentality. The authority in a prison is expressed through the possibility of the guards in the guardhouse at any time to see any prisoner. The structure of Bentham's prison permits the guard to look into the cell and see the prisoner and thus to know at any given moment whether the prisoner is obeying the rules. The capacity to punish is enhanced through the capacity to keep the individual under surveillance. While the guards may not watch each prisoner all the time, the prisoner does not know when he or she is under surveillance and when he or she is not. This results in asymmetry of knowledge which brings a differential in the power relation. The prisoners cannot see the guards so have no knowledge of their actions which conform to or break the rules but the opposite is true. Indeed, this is an example of power operating by itself – not as something possessed by individuals.³¹

Two aspects are important, first, the guards are able to exercise much greater control as they are able to see prisoners whenever they wish to ensure that the rules are observed and are able to punish more quickly offenders. Secondly, the prisoner who knows that there is this capacity of surveillance knows that punishment for offending against the rules does not depend on the prisoner being aware of whether the guards are watching or not. In order to avoid punishment the prisoners are drawn to exercise auto-discipline – they do not undertake acts against the rules as they fear punishment.³² The third step for Foucault in the explanation of how governmentality works is responsibility. The authorities acknowledge the freedom of the individual to act but warn the individual

of the consequences of any particular act.³³ The example which Löwenheim provides is that of foreign ministries in liberal democracies which publish warnings to their citizens regarding various countries, advising them not to go to those countries because of a variety of risks, spelt out in the notifications.³⁴ On the one hand, the authority reinforces the individual's perception of freedom by accepting that the individual can travel to any country he or she wishes to visit. On the other hand, the authorities create a responsibility on the individual related to risk, danger and bodily harm (which finally, according to some of the steps Foucault takes towards biopolitics, the individual has learned is the greatest ill to be avoided) – if the individual insists on going to a dangerous country he or she takes the risk of the consequences. This then has important consequences for the state's responsibility of protection for its citizens abroad.

So discipline, as the political technology of the body, includes directly disciplining individuals, auto-discipline and responsibility. A Dean points out »Foucault himself puts this argument for the interdependence of citizenship rights and disciplinary power in a more general form: the 'Enlightenment' which discovered the liberties, also invented the disciplines.«³⁵ The question now is how does this approach provide clarity to the CEAS – does Foucault illuminate the structure of the CEAS and the construction of authority in respect of the asylum seeker?

The surveillance of the EU external border by the Member States and coordinated by FRONTEX³⁶, echoes Foucault's use of Bentham's panopticon but only in part. As Bigo has developed,³⁷ the EU external border is more of a banopticon, invisible or very light for the so-called *bona fide* traveller but a block to the asylum seeker and the person suspected of seeking to enter the EU irregularly. Among the fundamental problems of this approach in the EU is determining who is likely to be an irregular migrant, who an asylum seeker and who is a *bona fide* traveller (thereby creating these population categories). People coming from the same countries may fall into all three categories.

Contrary to the idea of clear cut categories (such as Weberian ideal types) those of sovereignty, discipline and biopolitics are intertwined in time. The suggestion that each age is dominated by one category only would entail the disappearance of sovereignty, law and discipline in a risk management society governed by biopolitics only. This is obviously not the case. It is important to show that discipline is embedded into biopolitics of population and reframed in order to supplement this biopolitics. The EU, however, has taken a risk-oriented approach – if there is a risk of irregular migration then further exclusionary procedures apply (visa requirements, in depth interviews

at consulates abroad before travel, immigration liaison officers at some airports to provide advice to airlines whom to refuse boarding access, reinforced border patrols at land and sea borders etc). The creation of the category of foreigner who is risky, who should be under surveillance is established. The group is based on heterogeneous characteristics – completely different countries of nationality, different social and economic classes (though the poor are generally a risk), different genders. The measures are adopted to keep under surveillance and outside the EU this collection of people who are transformed into a population though they share no common characteristics outside those which are allocated to them by the EU border surveillance system.³⁸

Having established the subject population, (which does not, for instance include US nationals who do not require visas, in respect of whom no immigration liaison officers are posted at US airports, who are assumed not to be poor) the next step is to establish surveillance. The illusion is of a panopticon, the EU immigration guards can see every EU external border simultaneously though they may not be looking at any given moment. But it is actually more of a banopticon where the majority of travellers are unaware of those under surveillance and do not consider themselves to be so. Where individuals are perceived to be irregularly crossing or seeking to cross a border then they are the subject of discipline. The EU's external border surveillance system, EUROSUR is designed to do exactly this.³⁹ The proposal sets out a roadmap for setting up a 'system of systems' interconnecting and rationalising border surveillance systems at the national level, improving the performance of surveillance as a tool and creating a common monitoring and information-sharing environment for the EU maritime domain. The objective is to focus on the EU's southern and eastern maritime borders and achieve full awareness for border guards of the situation at the external borders.

If the (wrong) individuals manage to cross the border into the EU then they may be denied entry and should be expelled.⁴⁰ If they are perceived to be trying to arrive at the EU external border, FRONTEX operations aim to prevent their arrival and to send them back whence they came. If they are obstinate and continue, they are at high risk of drowning in the Atlantic on route to the Canary Islands, in the Mediterranean on route to the Italian, Maltese, Greek or Spanish coasts.⁴¹ Alternatively, they may be killed by the border guards of neighbouring states outside the EU (which are major beneficiaries of EU border surveillance funds) such as Libya, Tunisia or elsewhere.⁴² Thus there is the establishment of authority through a system of surveillance and punishment of a population designated by the authority itself in accord-

ance with rules it has unilaterally determined. What is new in this constellation is the way in which it is cut free from the state. Instead of Member State actions, these are European initiatives and measures, an EU agency which is at the centre of the project of surveillance and punishment. The punishment is presented as a form of risk rather than direct punishment. FRONTEX officials and state border guards consistently deny that they are in any way complicit in the drowning of persons in the Atlantic or Mediterranean or the killing of individuals by border guards in third countries when those individuals are seeking to leave those third countries to enter the EU.⁴³ Nonetheless, the numbers of persons who lose their lives in this way raises serious questions. If the EU agency is so successful at surveillance of the external border surely it is capable of ensuring that people do not die there?⁴⁴

Assuming that the population is a homogeneous one, as the EU seeks to do, then the fact of punishment through death, detention and expulsion ought to create self-discipline of each individual coming within the group of people on the move, not only the one who has been the subject of the measure. The deterrence effect should result in the 'conduct of the conduct' in other words the capacity to structure the choices of others.⁴⁵ The individuals should learn not to behave in this way – ie to try to gain access to the EU as this will create a high risk of death, detention or expulsion. The problem is that this is not a homogeneous population.⁴⁶ People who move are a highly diverse group who travel for such a wide variety of reasons that it is virtually impossible to classify them all. The third of Foucault's mechanisms of governmentality – responsibility – is embedded in the second, auto-discipline in the case of EU approaches to irregular migration. The pervasive argument is that these persons ought to know that they are putting themselves at risk. If they do not know, then this is the fault of another image which has taken shape in the hands of the EU – the trafficker and smuggler of human beings. This is the evil exploiter of human misery who hides the risk from the irregular migrant and charges high fees for doing so.⁴⁷ However, the intermediary between the authority and the offender is only a secondary target, the main target is the foreigner.

The asylum seeker creates a series of tensions within the system by belonging to a class entitled to international protection. At great cost to logical argument, even common sense, the EU and the Member States resist strenuously all suggestions that the right to protection to which the refugee is entitled from them in international law includes a right to arrive at the border of the territory.⁴⁸ Instead the EU and the Member States cling relentlessly to the idea that only the lucky or devious refugee who has

managed to escape all the obstacles (legitimate, according to the EU and its Member States) which have been placed to prevent him or her from ever getting near an EU border, and has arrived in the state is entitled to protection (if, of course, he or she can present an argument which the state accepts as entitling him or her to protection). UNHCR continues to argue that the foreigner who claims asylum from the authorities of a state is entitled to a consideration of that claim. This is the principle contained in the Dublin II Regulation and the Qualification Directive. Thus the foreigner is part of a population which is being actively persuaded (by a FRONTEX operation for instance) not to enter the territorial waters of an EU Member State, nonetheless if the individual is seeking international protection he or she should be entitled to the benefits of the Qualification and Procedures Directives. This is a very inconvenient position for the EU border surveillance system. If accepted, it cuts a huge hole in the centre of the design – the population which has been constructed as the object of the governmentality project cannot be treated as a single population because of the so-called mixed flows problem (ie flows of both potentially irregular migrants and refugees together).

When the individual arrives in the EU, as so many still do notwithstanding,⁴⁹ he or she faces a series of disciplining measures in the search for protection. Asylum seekers start as individuals, foreigners who arrive at the border of a territory. If they have not read the Geneva Convention and the EU Procedures Directive (a common failing among them as a group) they do not know that they are obliged to seek asylum from an official as soon as they arrive at the territory. But if they delay in making their asylum application they may not obtain a full procedure. Article 23(4)(i) and (j) Procedures Directive states that Member States may prioritise or accelerate (which means a truncated procedure) any application which is considered unfounded because “the applicant has failed without reasonable cause to make his/her application earlier, having had the opportunity to do so or the applicant is making an application merely in order to delay or frustrate the enforcement of an earlier or imminent decision which would result in his/her removal.” The state authorities decide whether an individual comes within one of these categories. However, if the asylum seeker has read the Procedures Directive he or she might balk at making an application for asylum at the border after reading Article 35 which permits Member States to maintain border procedures which do not fulfil the procedural requirements of ‘normal’ applications, in particular they may be denied a judicial remedy.

Once asylum seekers are on the territory and have made an asylum application they are within the EURO-

DAC system and so under surveillance in a very obvious way. But just to make sure that the asylum seeker does not seek to hide his or her ‘true’ identity, article 23(4)(d) Procedures Directive allows Member States to truncate the investigation of the claim to international protection because »the applicant has misled the authorities by presenting false information or documents or by withholding relevant information or documents with respect to his/her identity and/or nationality that could have had a negative impact on the [protection] decision«. State authorities will not tolerate complex identities. Asylum seekers are not like other people, they are obliged to inform the state about all aspects of their existence. Article 11(2) Procedures Directive sets out among the obligations on the asylum seeker to the state:

- A requirement to report to the competent authorities or to appear before them in person either without delay or at a specified time (specified by the state authorities);
- A requirement to hand over to the authorities documents in their possession relevant to the examination of the application, such as passports;
- A requirement to inform the competent authorities of their current place of residence or address and of any changes thereof as soon as possible. Member States may provide that the applicant shall have to accept any communication at the most recent place of residence or address which he/she indicated;
- A requirement to submit to searches by the competent authorities both of the person and of any items which the asylum seeker has with him/her;
- A requirement to submit to photographs;
- A requirement to submit to recording of oral statements (though the authorities must advise the asylum seeker that a recording is being made).

Asylum seekers are defined out of rights such as that of integrity of the person. The state has claimed the right to carry out searches on asylum seekers bodies and property without the obligation to justify why or to have reasons for such searches. However, this EU framed exclusionary move is always countered by the supranational legal framework which at the same time prohibits it.⁵⁰ The struggle is one between the capture of individuals into a population as a category and the supranational human rights legal system which entitles the individual to escape.

In order to move from being asylum seekers to refugees, individuals need to engage with the Member States’ administrations and to persuade them of the validity of their claims. While individuals have lives and stories full of contradictions, incoherence and detail, the claim to

international protection must be accompanied by a single coherent, consistent story without deviations or messy edges which proves that the individual fulfils the definition of a refugee – a well-founded fear of persecution on the basis of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. The punishment for failing to present a clear, consistent and coherent story comes in a number of forms. First, a messy claim will not get a full procedure. Article 23(4)(g) Procedures Directive states that a Member State can prioritize or accelerate (ie limit procedural rights) where »the applicant has made inconsistent, contradictory, improbable or insufficient representations which make his/her claim clearly unconvincing in relation to his/her having been the object of persecution...« This will assist towards the claim being rejected outright. In this case the individual will probably become a person irregularly present on the territory and subject to detention and expulsion. Alternatively, the state authorities may decide that although the refugee claim is not made out the individual needs international protection and so under the Qualification Directive is entitled to subsidiary protection.

In the second case the punishment is immediately evident – reduced procedural guarantees for the asylum claim. In the first the punishment is no protection, the threat of detention and the menace of expulsion. These punishments are normally accompanied by notification that the individual is illegally present (ie use of the criminal law directly),⁵¹ a prohibition on working and the denial of all social benefits and housing. Once refused asylum, the individual can no longer claim material support under the Reception Conditions Directive. The individual is thus further punished by destitution. In the second case, the punishment is more subtle. While the individual gets a status, those who are given subsidiary protection rather than refugee status have many fewer entitlements. They may be granted lower social benefits and limited health care. They get reduced access to family reunification. Articles 9-12 of the Family Reunification Directive 2003/86⁵² provide for family reunion for refugees under conditions which are more favourable than those applying to other third country nationals. However, Article 3(c) excludes from its scope persons with subsidiary protection. Thus access to family reunification for anyone with a status less than full refugee is left to the vagaries of national law. Persons with subsidiary protection have residence documents of shorter duration than those which must be accorded to refugees. They are punished for their failure to provide a sufficiently coherent story by being allocated a less favourable residence status.⁵³ However, in most Member States the majority of persons who are given subsidiary protection come from

the same countries as those who receive refugee status. According to UNHCR 2008 statistics in the Netherlands 91 Iranians were recognised as refugees and 138 were given subsidiary protection. In the UK 290 Iranians were recognised as refugees and 170 got subsidiary protection. In Sweden 124 were recognised and 51 got subsidiary protection. In Denmark the figures were 118 refugees and 12 beneficiaries of subsidiary protection.

Once again, the asylum seeker ought to know that he or she is required to provide a clear and consistent statement. Indeed, in many Member States information pamphlets are given to asylum seekers warning them of the necessity to provide a clear and concise statement which corresponds to the refugee definition in the Qualification Directive. Thus states seek to make the individual responsible for his or her fate. If the individual persists in being unable to provide such a clear and coherent statement then the risk of a lower status or refusal is on him or her.

Further, the asylum seeker is also made responsible for the acts of third states through a transmission of duties of third countries onto the figure of the asylum seeker. For instance, if the asylum seeker is trying to enter the state or has entered the state ‘illegally’ from a country which ought to be safe, then the Member State where the application is made has no obligation to examine the application at all. There can be no procedure at all within which the asylum seeker can make his or her claim for international protection (Article 36 Procedures Directive). The directive then goes on to set out how these countries which ought to be safe are to be determined – European safe third countries as they are designated. The characteristics of the European safe third country which have the consequence of denying the asylum seeker an opportunity to have his or her claim to protection heard in an EU Member State are:

- The country has ratified and observes the Geneva Convention;
- It has in place an asylum procedure proscribed by law;
- It has ratified the European Convention on Human Rights and observes its provisions including standards relating to effective remedies;
- It has been designated by the Council as a safe third country.⁵⁴

In 2009, according to UNHCR statistics, Russian nationals were the third largest group of persons seeking asylum in the EU (after Iraqis and Somalis).⁵⁵ A case can be made that the Russian Federation fulfils three of the four criteria to be a European safe third country: it has ratified and observes the Geneva Convention; it has an asylum procedure in place; it is a party to the ECHR

and appears regularly before the Court but as there is no designated list of safe third countries by the Council (yet) this final criterion is missing. If one examines UNHCR statistics for 2008,⁵⁶ protection rates in EU countries for asylum seekers from the Russian Federation was running at 17 per cent in the Netherlands, 53 per cent in Poland and 70 in Denmark and Finland. Average protection rates in the EU tend to vary around 10-30 per cent.

State authorities' capacity to punish the asylum seeker and the practices of punishment are not always co-extensive. However, the key point here is that it is the asylum seeker who, by reason of having travelled through the Russian Federation and having arrived at the border of an EU state or entered 'illegally', is made responsible for the Russian Federation's treatment of asylum seekers. Subject to the adoption of a list of safe countries of origin by the Council (which is currently blocked) he or she could be returned to the Russian Federation without any examination of his or her asylum claim in the EU as the Russian Federation can be classified, according to the EU's criteria as a safe third country. The fact that Russia is an important country of origin of refugees and beneficiaries of subsidiary protection in the EU does not affect the EU's capacity to classify that state as safe for asylum seekers from other countries. The asylum seeker's alleged choice of travelling through Russia to get to the EU results in the asylum seeker bearing the consequences of the EU's assumption that the Russian Federation is a safe place for the asylum seeker to seek protection. If the asylum seeker does not want to be sent to the Russian Federation to seek international protection he or she should not travel through it on his or her way to the EU!⁵⁷

The Procedures Directive adds a number of finesses to the discipline, auto-discipline and responsibility of asylum seekers. The directive includes punishments in the form of procedural presumptions against the individual which apply in various circumstances. As outlined above, these apply to the individual who failed to apply for asylum immediately or as soon as possible after arrival in the territory of a Member State may be punished by being given few procedural guarantees. Similarly, the individual who has trouble providing a story which fulfils the strict legal definition of a refugee is punished by a presumption that his or her claim is manifestly ill-founded because the state authorities consider that it is not plausible or there are internal inconsistencies. These procedural punishments lead towards rejection of the protection claim – the greatest punishment for failing to persuade the authorities of the need for international protection. Similarly, a careless, unwitting or unavoidable travel choice may result in the asylum seeker getting no consideration of his or her protection claim in the EU.

To give the system of punishments against the asylum seeker greater coherence and impact, many Member States have increased the expulsion of persons to whom they have refused asylum. These persons are designated as 'failed asylum seekers'. The use of the term 'failed' evokes fault of the individual that he or she has not succeeded in obtaining international protection just as students who fail their exams did not study sufficiently or were inadequate. The individual is responsible for his or her fate, the authorities warned him or her of the risk of a poor application but he or she persisted in pursuing, inadequately, the claim.⁵⁸ Foucault's template for analysis of governmentality through discipline provides a most revealing picture of the CEAS.

The CEAS as an instrument of Biopolitics?

In this final section, I will examine the most complex of Foucault's categories – that of biopolitics – and how it assists us to understand the system of governmentality which is at work in the CEAS. In his own work, Foucault opened a number of windows of research regarding biopolitics which lead in rather different directions. He was less than clear about what the term means.⁵⁹ The separation of life into *zôê* – the force of life itself not limited to humans, and *bios* – life as lived by humans alone has been developed by Agamben⁶⁰ in particular in relation to foreigners and detention centres. His contention is that in Europe there is a trend to deny the *bios* of the foreigner. Butler⁶¹ follows quite a different approach to biopolitics which Foucault opened, that relating to the learned and thus ultimately political nature of even those responses which we considered to be our most intimate. Butler develops, in particular, Foucault's interest in the example of gender and sex.

For the purposes of this section, I will focus on another aspect of Foucault's concept of biopolitics which is that related to the management of life itself.⁶² How does the CEAS reduce the individual to a population which is managed, not least through statistical information which is then applied to the individual and has the consequence of preventing the individual from escaping through his or her claim to differentiation? At the heart of the CEAS is the endless search for the mechanism to differentiate the deserving asylum seeker from the one who must become the failed asylum seeker. A quicker, surer system for reaching decisions on individual cases is the holy grail – in particular a system which does not require too much expenditure of state resources in personnel, training etc. Indeed, if there is a safe way to decide cases which is collective and thus avoids the need for officials to spend time looking at individual stories and trying to decide whether they are true or false, this is what many

Member States would like most of all from the CEAS. On the other hand, UNHCR endlessly reminds the Member States and the EU institutions of their duty under the Geneva Convention to consider each asylum claim and to make sure that no one who has sought international protection is rejected if the consequence would be that he or she would be sent back to persecution.⁶³ The problem is how to reconcile these two objectives, satisfy UNHCR and fulfill the states' obligations in international law and decide cases rapidly and with a minimum expenditure of resources.

The Procedures Directive provides a tool in the form of a number of concepts which allow state authorities to divide individuals into groups and deal with them collectively, rather than as individuals. These are:

- The European safe third country (discussed above);
- The first country of asylum;
- the [general] safe third country and
- the safe country of origin.

The key is to create a category according to a set of rules which are not subject to change by the individual then to ensure that the individual classified as belonging to the category has little or no chance of escaping it. The justification for the class is based on statistical information used to construct the group. The individual once classified as belonging to it, is not allowed to differentiate him or herself from it. I have described the European safe third country principle above. In this case, Member States can simply dispense with a procedure altogether where the asylum seeker has passed through a European safe third country en route to the Member State. These people simply do not exist for the Member State as a category in respect of which the authorities are obliged to consider a protection claim at all, the individual is fully and successfully subsumed into a group which does not enjoy a right to protection in the Member State under the Geneva Convention (Article 36 Procedures Directive).

Similarly, the first country of asylum concept creates a category of persons in respect of whom any application for asylum can be dismissed without consideration as inadmissible (Article 25 Procedures Directive). Like the European safe third country concept, the category is constructed not in relation to the individual characteristics of the asylum seeker and his or her claim but by virtue of the state authorities' assessment of a third country (ie not the country from which the asylum seekers fears persecution). This class of persons contains every asylum seeker who can be sent to a country which fulfils, in the opinion of the decision maker, one of two characteristics (Article 26 Procedures Directive):

- The country has recognized the asylum seeker as a refugee (and that status is still available to the individual); or
- The country will make available to the individual sufficient protection including protection from refoulement.

The unifying feature of the two branches of the concept is that state officials are entitled to believe and rely upon assurances from other countries regarding what their officials will or will not do in respect of the asylum seeker and thereby avoid considering the claim of the asylum seeker him or herself. There is no obligation on Member States even to listen to an account of the individual's claim regarding persecution so long as the authorities of another state confirm that they will permit the individual back into their state and not refoule him or her to a state where there is a real risk that he or she will suffer persecution.

The [general] safe third country concept creates yet another category of asylum seekers, *sui generis* among themselves, as the only characteristic which they share is the way in which they have been designated by the Member State where they seek asylum as persons whose claims are inadmissible. The consequence of being designated as an asylum seeker with a safe third country option is that the protection claim can, once again, be treated as inadmissible (Article 25(2)(c) Procedures Directive). As above in respect of first safe country of asylum, this means that the state authorities are not required even to receive, let alone read or struggle with, the account of the individual's persecution. The elements of the safe third country concept, like those of the safe first country concept, depend on the confidence of the state authorities regarding the practices of another state's authorities. The individual has no control over that assessment as it has nothing to do with the individual characteristics of the asylum seeker. It becomes a matter between states. The Member State where the asylum seeker has sought protection can consider the application inadmissible if there is another state which fulfils the following characteristics, according to the Member State officials' assessment:⁶⁴

- The state will not threaten the life or liberty of the asylum seeker on account of his or her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion;
- The state will not refoule the individual to a country where there is a substantial risk he or she will suffer persecution;
- The state will not send the individual to a country where there is a substantial risk that he or she will suffer torture, inhuman or degrading treatment;

- The state's legal or administrative system allows for the possibility that the individual can make an application for asylum and if the state authorities determine the application favorably they will provide protection to the individual.

Instead of the individual's claim of persecution being the subject of carefully scrutiny, it is the assessment by the Member State authorities of the adequacy of the third country's asylum system which becomes the focus of attention. Article 27(2) Procedures Directive requires the state authorities to have national legislation for the safe third country concept. The rules must include some connection between the asylum seeker and the third country which makes it reasonable to send the person there though there is no need for the individual ever to have set foot in the third country and there are no examples provided of what kind of connection might be adequate. The matter is left to the imagination of the Member State authorities and their legislators. The methodology by which the Member State authorities determine safe third countries must fulfill one of two requirements: either it includes a case by case consideration of the safety of the country for the particular asylum seeker or it includes a national designation of countries considered to be generally safe. In the first limb of the provision there is a vestigial and displaced asylum determination procedure which instead of considering whether the asylum seeker would be persecuted by the state which he or she claims intends to persecute him or her, it requires an examination whether the individual will be persecuted by quite another state with which the individual may have only the most tenuous ties (Article 27)(2)(b) Procedures Directive). The second limb removes the asylum seeker from the equation – the only relevant consideration is whether some state through which the individual passed on his or her way to the EU state has been designated by the national authorities as safe.

Nonetheless, the Member State must have rules which allow the asylum seeker to challenge the safe third country allocation on the basis that he or she would be subject to torture, inhuman or degrading treatment in that country (Article 27(2)(c) Procedures Directive). One has a sense that here, at least, the individual can escape the oppression of the category into which he or she has been pushed. However, on examination, one sees that in fact, this escape valve is the direct and unavoidable application of Article 3 ECHR. Council of Europe states, whether they are EU Member States or not, are under a general duty not to return someone to a country where there is a substantial risk that he or she would suffer torture, inhuman or degrading treatment or punishment. The ECtHR

has held that this obligation must be carried out on the basis of an individual consideration of the circumstances of each person.⁶⁵ Effectively, what the Procedures Directive does here is acknowledge that it is subservient to international rule of law at least as regards the European Convention on Human Rights. As the ECHR has its own court which interprets the meaning of the ECHR, the EU is obliged to acknowledge the primacy of that interpretation of the ECHR rights, rather than one which some Member States might prefer. Indeed, Article 6 Treaty on European Union (TEU) acknowledges the duty of the EU (including its Member States when within the scope of EU law) to respect the ECHR. Further it calls for the EU to accede to the ECHR.

This is the most important difference between the way in which the ECHR operates as a restraint on the EU legislator through its independent judicial supervisory body and the way the Geneva Convention operates. In respect of the latter the EU legislator can and does make endless references to the supremacy of the Geneva Convention and its obedience to international rule of law and then goes on to interpret the Geneva Convention as it wishes whether or not that coincides with the interpretation which the Member States themselves agreed in the context of the UNHCR Executive Committee.⁶⁶ The TEU now also calls for the EU to accede to the Geneva Convention.

The final concept which I will consider here is that of safe country of origin. This is a category which designates the individual by reference to his or her country of origin. It is the classification of people as not refugees because they are nationals of a specific state. As such it is the most controversial as it denies the very essence of the refugee, the individual who claims a well founded fear of persecution from his or her country of origin. The concept is one which obliterates Geneva Convention protection on the basis of where an individual comes from. It is inherently contradictory to the Geneva Convention as it undermines the universality of the right to protection. Instead of all people being eligible for protection from persecution only people from some countries are, not those from other states. For this reason the category of asylum seekers who can be denied a consideration of their claims on this ground is more fluid than the other categories. While it is very hard if not impossible for an asylum seeker to escape the straightjacket of his or her classification as part of the category of inadmissible applicants under the European safe third country concept, the safe first country of asylum concept or the [general] safe third country concept, there is more wiggle room for those classified as having a safe country of origin which excludes their application.

As in respect of the category of European safe third countries, the construction of the group requires a decision by the Council. For the same reasons as in respect of the European safe third country category, this list has never been established. The CJEU found in favour of the European Parliament in its challenge to the legality of the procedure for the adoption of such a list. In the Commission's proposal for a Recast of the Procedures Directive it recommends that there be no common list of safe countries of origin only common objective criteria for national designations of third countries as safe countries of origin. In other words, variations among the Member States regarding which countries are safe countries of origin will be permitted but each Member State must justify its list.⁶⁷ The logic of the provision means that where an individual comes from a country which has been designated a safe country of origin his or her application can be considered as unfounded (Article 23(4) (c)(i) Procedures Directive). Article 28 of the Directive requires that the individual must not be a refugee in accordance with the Qualification Directive but the same provision allows Member States to treat the application as manifestly unfounded under national law. So while under the directive the Member State authorities are not permitted to avoid a consideration of refugee status, they are allowed to apply national law to treat the application as manifestly unfounded. This is not only contradictory but smacks of dubious good faith. The criteria for designating a country safe are contained in Annex II of the Directive and include:

- There is generally and consistently no persecution or torture, inhuman or degrading treatment;
- There is no threat by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.

Account must be taken of the extent to which protection is provided against persecution or mistreatment. This categorization is generalized and specific to the country. The individual has no chance of influencing the categorization except indirectly by challenging the generality of the categorization.

The search for the collective designation of the individual in order to avoid the consideration of the individual application which is apparent in the CEAS corresponds to one of the meanings of biopolitics which Foucault suggested. The state's control over life and death, as asylum is a matter of life or death, is incorporated into a statistically or collectively based approach to the management of population. The management of risk takes place through the sealing of the individual into a category which is

determined according to a collective assessment of the seriousness of the risk. Every effort is made to ensure that the individual does not escape that category as every exception is costly in terms of state resources. The cost of life or death for the individual is subsumed into the state's collective risk assessment strategy which is privileged. The EU becomes an instrument through which there is a generalization of the mechanism of population management through risk assessment. This fulfils two important objectives: it provides inter-state solidarity for the system against complaints by UNHCR, other international organizations, non-governmental organizations and others that the system is inconsistent with the Member States' obligations under the Geneva Convention; secondly, it provides reinforcement against internal dissent within EU states against the application of mechanisms of biopolitics against the most vulnerable individuals in the community – asylum seekers.

Conclusions

In this article I have examined the techniques of governmentality which Foucault develops – sovereignty, discipline and biopolitics in the context of the EU's Common European Asylum System. Using Foucault's framework to understand the logic of power and authority, the underpinnings of the CEAS become visible. I examine the management of the EU's external border and the categorization of asylum seekers by reference to the external border through discipline as a technology of governmentality. The existence of refugees as a group of persons entitled to cross borders to seek international protection fits uneasily with the EU's development of a common external border control designed to admit and exclude third country nationals on the basis of criteria incompatible with refugee protection. The logic of discipline, auto-discipline and responsabilization of the asylum seeker provides a way to escape the conundrum. If the drowning of the individual in the Mediterranean is the fault of the asylum seeker him or herself for engaging in risk behaviour against the discipline of the EU, criticism is deflected from the EU institutions. Instead, it is the asylum seeker who is failing to respond properly to the discipline and punishment of governmentality.

In the final section I turn to biopolitics as a means of governmentality in the CEAS. The management of life itself (to adopt Rose's terminology) through the creation of categories supported by statistics becomes a particularly powerful tool in the CEAS. The creation of categories of asylum seekers whose claims to protection never need to be heard because they belong to groups excluded from consideration is a cornerstone of the CEAS. The categories are defined on the basis of the Member States assess-

ment of third countries and countries of origin. The asylum seeker is excluded from influencing the assessment in any substantive manner. The life of the individual asylum seeker is managed through the State's categorization of his or her state of origin or some state through which he or she passed on route, supported by statistics about the incidence of human rights violations there. The individual's capacity to escape the category and to be entitled to differentiation is denied or impaired irreparably. The individual is subsumed, possibly fatally, into a category deemed safe for expulsion.

The CEAS reveals the three techniques of governmentality at work simultaneously. The analytical framework of governmentality indicates some deep flaws in the CEAS as a system which claims to provide international protection to those who need it.

Bibliography

- Agamben, G 1998 *Homo Sacer; Sovereign Power and Bare Life* Stanford University Press, Stanford.
- Bigo, D 2008 'Security: A Field Left Fallow' in M. Dillon and A. Neal *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills pp 93-114.
- Bigo, D 2005 'The Birth of Ban-opticon : Detention of Foreigners in (il)liberal Regimes' *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii.*
- Burchell G 1996 'Liberal Government and Techniques of the Self' in A Barry, T Osborne and N Rose *Foucault and Political Reason, Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government* University of Chicago Press, Chicago.
- Butler J 1999 *Gender Trouble Feminism and the Subversion of Identity* Routledge, New York.
- Caporaso, J 1998 'Integration Theory, Past and Future' in W Sandholtz and A Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance* OUP, Oxford.
- Dean, M 1994 *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology* Routledge, New York.
- Dean, M 2009 *Governmentality*. 2nd Edn, Sage, London.
- Dillon M & A. Neal 2008 *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills.
- Foucault, M 1977 (translation: 1977 A. Sheridan) *Discipline and Punish: the birth of the prison* Penguin Books, London.
- Foucault, M 2003 (translation D. Macey 2003); *Society must be defended: Lectures at the College de France 1975-76* Palgrave, New York.
- Foucault, 2008 (translation G. Burchell 2008) *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France 1978-1979* Palgrave, New York.
- Foucault, M 1988 'The political technology of individuals' in L H Martin, H Gutman and P H Hutton (eds) *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault* Tavistock, London.
- Gros F 2006 *États de violence: Essai sur la fin de la guerre* Gallimard, Paris.
- Guild, E 2006 'The Europeanisation of Europe's Asylum Policy' *Int J Refugee Law* Vol 18 No 3-4 pp 630-651.
- Guild E 2003 'Exceptionalism and Transnationalism: UK Judicial Control of the Detention of Foreign "International terrorists"' *Alternatives/Special English Language Issue of Cultures & Conflicts* Vol 28 No 4 pp 491-515.
- Hindess B 2008 'Government and Discipline' *International Political Sociology* Vol 2 No 3 pp 268-270.
- Hyndman J 2010 'Introduction: the feminist politics of refugee migration' *Gender, Place and Culture* Vol 17 No 4 pp 453-459.
- Joerges C 2006 'Deliberative Political Processes' Revisited: What Have We learned About the Legitimacy of Supranational Decision Making?' *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol 44 No 4 pp 779-812.
- Joly, D (ed.) 2002 *Global Changes in Asylum Regimes*, Macmillan Palgrave, Basingstoke.
- Koslowski R & D Kyle 2001 *Global Human Smuggling* John Hopkins University Press, Baltimore.
- Löwenheim O 2007 'The Responsibility to Responsibilize: Foreign Offices and the Issuing of Travel Warnings' *IPS* Vol 1 No 3 pp 203-221.
- Moravcsik, A 1993 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach' *Journal of Common Market Studies* Vol 31 No 4 pp 473-524.
- Moreno Lax 2008 *Must EU Borders have Doors for Refugees?* CRIDHO Working Paper 2008/03.
- Neal A (2008) 'Goodbye War on Terror? Foucault and Butler on Discourses of Law, War and Exceptionalism' M. Dillon and A. Neal (eds) *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills pp 43-64.
- Rijpma J 2010 *FRONTEX: Successful Blame Shifting of the Member States? (ARI)* Real Instituto Elcano, Madrid, Spain, 13 April.
- Rose N 2008 *Governing the Present* Polity, Oxford.
- Ruelle C 2005 'Population, milieu et normes – Note sur l' enrancement biologique de la biopolitique de Foucault' *Labyrinthe 22 dossier : La biopolitique (d')après Michel Foucault* pp 27-36.
- Ryan B & V. Mitsilegas 2010 (eds) *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges* Martinus Nijhoff, Leiden.
- Spijkerboer T 2000 *Gender and Refugee Status* Ashgate, Aldershot.
- Tuitt, P 1996 *False Images: Law's Construction of the Refugee*, Pluto Press, Law and Social Theory Series, London.
- Valverde M 2008 'Law versus History: Foucault's Genealogy of Modern Sovereignty' in M. Dillon and A Neal (eds) *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills pp 135-150.
- Walker R.J.B. 1993 *Inside/Outside: International Relations as International Theory* CUP, Cambridge.
- Walker R.J.B. 2009 *After the Globe/Before the World* Routledge, New York.

Notes

- 1 *Geneva Convention relating to the Status of Refugees* 189 UNTS 150, 28 Jul 1951 (entry into force: 22 Apr. 1954).
- 2 All references to the EU take into account the changes brought about in December 2009 by the entry into force of the Lisbon Treaty which creates two treaties – the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). A first draft of this paper was presented at Lund University, the Nordic Refugee Conference, February 2009. My sincere thanks to Professor Gregor Noll for inviting me to Lund and providing very valuable comments.
- 3 In particular the fall of the Berlin Wall is the signifier of the end of the Soviet Union style Communist regimes in Europe.
- 4 D. Joly (ed.) *Global Changes in Asylum Regimes*, Basingstoke: Macmillan Palgrave, 2002; P. Tuitt *False Images: Law's Construction of the Refugee*, (Pluto Press, Law and Social Theory Series), London, 1996.

- 5 UNHCR *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009* UNHCR Geneva 23 March 2010; and its predecessors since 2000.
- 6 E. Guild, 'The Europeanisation of Europe's Asylum Policy' *Int J Refugee Law* (2006) 18: 630-651.
- 7 See G. Agamben *Homo Sacer; Sovereign Power and Bare Life* Stanford University Press, Stanford, 1998.
- 8 J. Caporaso, 'Integration Theory, Past and Future' in W Sandholtz and A Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance* OUP, Oxford, 1998; A Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach' *Journal of Common Market Studies* (1993) 31: 473-524, C Joerges 'Deliberative Political Processes' Revisited: What Have We learned About the Legitimacy of Supranational Decision Making?' *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol 44 No 4 2006 pp 779-812.
- 9 R.J.B. Walker *Inside/Outside: International Relations as International Theory* CUP, Cambridge 1993.
- 10 M. Foucault, *Discipline and Punish: the birth of the prison* Penguin Books, London 1977 (translation: 1977 A. Sheridan); M. Foucault, *Society must be defended: Lectures at the Collège de France 1975-76* Palgrave, New York 2003 (translation D. Macey 2003); M. Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979* Palgrave, New York 2008 (translation G. Burchell 2008).
- 11 G. Agamben, *Homo Sacer*; M. Dillon and A. Neal *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills, 2008; T. Spijkerboer *Gender and Refugee Status* Ashgate, Aldershot, 2000.
- 12 E. Guild 'Exceptionalism and Transnationalism: UK Judicial Control of the Detention of Foreign 'International terrorists'' *Alternatives/Special English Language Issue of Cultures & Conflicts* Vol 28 No 4 August Oct 2003 pp 491-515.
- 13 B. Hindess 'Government and Discipline' *International Political Sociology* 2008, Vol 2 Issue 3 pp 268-270.
- 14 F. Gros *États de violence: Essai sur la fin de la guerre* Gallimard, Paris, 2006.
- 15 M. Foucault, *Discipline and Punish: the birth of the prison* Penguin Books, London 1977 (translation: 1977 A. Sheridan).
- 16 Depending on one's reading of Foucault's work over time from *Société, Territoire et Population* (Collège de France lectures 1977-78) to "The political technology of individuals" in L H Martin, H Gutman and P H Hutton (eds) *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault* Tavistock, London 1988. See also Mitchell Dean's explanation in *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology* Routledge, New York, 1994, »It is germane – in light of the possible totalizing reading of the 'carceral' apparently authorised by the final part of *Discipline and Punish* (1977) – that here the power of government attains pre-eminence over other forms such as not only sovereignty but also, rather intriguingly, discipline (1979a:20 [STP]) p 176. »However, central, it is perhaps time to say that this side retained an uncertain status in Foucault's thought. On the one hand, he did not bring the fragments on government together into a fuller, more explicit work at the time of his death, and we are left with a number of quite distinct, but nevertheless broad and coherent, formulations of this notion...Foucault's general characterisation of government as la conduite de la conduite or the conduct of conduct.« p 178.
- 17 D. Bigo 'Security: A Field Left Fallow' in M. Dillon and A. Neal *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills, 2008 pp 93-114.
- 18 N. Rose, *Governing the Present* Polity, Oxford, 2008 – in his introduction he develops Foucault's notion of governmentality as 'conduct of conduct'.
- 19 M. Dean *Governmentality*. 2nd Edition, Sage, London, 2009.
- 20 M. Foucault, *Society must be defended: Lectures at the Collège de France 1975-76* Palgrave, New York 2003 (translation D. Macey 2003).
- 21 Though discipline is also related to the creation of knowledge as a form of power. As Bonditti points out, this makes discipline and biopolitics different from sovereignty.
- 22 M. Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979* Palgrave, New York 2008 (translation G. Burchell 2008).
- 23 C. Ruelle 'Population, milieu et normes – Note sur l' enracinement biologique de la biopolitique de Foucault' *Labyrinthe 22 (2005) dossier : La biopolitique (d')après Michel Foucault* pp 27-36.
- 24 M. Valverde 'Law versus History: Foucault's Genealogy of Modern Sovereignty' M. Dillon and A. Neal *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills, 2008 pp 135-150. Human rights norms here take their normal meaning of international and supranational human rights treaties.
- 25 A. Neal 'Goodbye War on Terror ? Foucault and Butler on Discourses of Law, War and Exceptionalism' M. Dillon and A. Neal *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills, 2008 pp 43-64.
- 26 R. B. J. Walker *After the Globe/Before the World* Routledge, New York, 2009.
- 27 UNHCR 2009: *Global Trends* <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html> (visited 18 August 2010).
- 28 European Commission *Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU* December 2008.
- 29 Council Directive 2004/83 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, adopted on 1 December 2005.
- 30 M. Foucault, *Discipline and Punish: the birth of the prison* Penguin Books, London 1977 (translation: 1977 A. Sheridan) p 222.
- 31 M. Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* Sage, London 1999.
- 32 D. Bigo, 'Security: A Field Left Fallow' in Dillon, M & Neal, A *Foucault on Politics, Security and War* Palgrave, Hounsmills, 2008 pp 93-114.
- 33 M. Foucault *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979* Palgrave, Hounsmill, 2008 (translation: G. Burchell).
- 34 O. Löwenheim »The Responsibility to Responsibilize: Foreign Offices and the Issuing of Travel Warnings« *IPS (2007) Vol 1 No 3* pp 203-221.
- 35 M Dean, (1977) supra pp 222-223.
- 36 The EU's external border agency: Regulation 2007/2004 establishing External Borders Agency (OJ 2004 L 349/1).
- 37 D. Bigo, 'The Birth of Ban-opticon : Detention of Foreigners in (il)liberal Regimes' *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii*, 5 March 2005.
- 38 For a collection of essays which develop this subject see: B. Ryan and V. Mitsilegas *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges* Martinus Nijhoff, Leiden, 2010.
- 39 COM (2008) 68 final.
- 40 The Returns Directive 2008/115 (OJ 2008 L 348/98) – deadline for transposition: 24 Dec. 2010)
- 41 <http://www.noborder.org/dead.php> – No Borders is an NGO which keeps statistics of migrants who die seeking to enter the EU. Since December 2002 they have received information of 3,893 deaths (visited: 20 August 2010).
- 42 Human Rights Watch, *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers and Libya's Mistreatment*

- of *Migrants and Asylum Seekers* HRW, New York, 21 September 2009.
- 43 J. Rijpma *FRONTEX: Successful Blame Shifting of the Member States? (ARI)* Real Instituto Elcano, Madrid, Spain, 13 April 2010.
- 44 The ngo, Fortress Europe maintains a site with information about the deaths http://fortresseurope.blogspot.com/2006/02/immi-grants-dead-at-frontiers-of-europe_16.html.
- 45 N. Rose *Governing the Present* Policy, London 2008.
- 46 An academic who has used Foucault's notion of conduct of conduct in relation to the treatment of asylum seekers and refugees is Jennifer Hyndman – for an overview see 'Introduction: the feminist politics of refugee migration' *Gender, Place and Culture* (2010) Vol 17 Issue 4 pp 453–459.
- 47 R. Koslowski & D Kyle *Global Human Smuggling* John Hopkins University Press, Baltimore, 2001
- 48 A good example from the UK can be found in the judgment *R v Secretary of State ex parte European Roma Rights Centre* [2004] UKHL 55. Also see Moreno Lax *Must EU Borders have Doors for Refugees?* CRIDHO Working Paper 2008/03.
- 49 According to UNHCR in 2005 the EU 27 states entertained 240,950 asylum applications; in 2006 the number was 201,000; in 2007 it was 223,670, the next year 239,150 and in 2009 it reached 246,210. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009* UNHCR, Geneva, 23 March 2010. The population of the EU 27 is over 500 million.
- 50 Of course asylum seekers can claim the benefit of Article 8 ECHR which the ECtHR interpreted as incompatible with police stop and search powers which are not based on reasonable suspicion of criminal activity *Gillan & Quinton v UK* ECtHR 28 June 2010 Application no. 4158/05. However, the fear of being refused asylum acts as a disciplining technique which means asylum seekers very rarely complain about human rights abuses other than in relation to the substance of their claims at least during the procedure.
- 51 Council of Europe, Commissioner for Human Rights »It is wrong to criminalize migration« August 2008.
- 52 Directive 2003/86 on family reunification (OJ 2003 L 251/12): transposition deadline 3 October 2005.
- 53 The Commission's proposal for a Recast of the Qualification Directive proposes the upward harmonization of the rights of beneficiaries of subsidiary protection to those of refugees though it is far from clear that this will be accepted by the Council: COM (2009) 551.
- 54 As the exercise of the power to designate a country as a European safe third country was challenged by the European Parliament be-
for the European Court of Justice which handed down judgment in favour of the Parliament in May 2008, there has not yet been the necessary Council Decision C-133/06 *Parliament v Council* 6 May 2008.
- 55 UNHCR *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009* UNHCR, Geneva, 23 March 2010.
- 56 <http://www.unhcr.org/statistics.html>
- 57 The Commission's proposal for a recast of the Procedures Directive published in 2009 (COM(2009)554) recommends the abolition of the category of European safe third countries but it is unclear whether the Council will accept this.
- 58 For instance the UK statistics use in the title »removals of failed applicants...« The numbers of so called failed asylum seekers removed from the UK varied from 6,800 in 2003 to 3035 in 2007; *Asylum Statistics United Kingdom 2007*, 21 August 2008.
- 59 M. Foucault *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-1979* Palgrave, Houndsmill, 2008 (translation: G. Burchell) – see also footnote 17; G Burchell 'Liberal Government and Techniques of the Self' in A Barry, T Osborne and N Rose *Foucault and Political Reason, Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government* University of Chicago Press, Chicago, 1996 p 44.
- 60 See footnote 5.
- 61 J. Butler *Gender Trouble Feminism and the Subversion of Identity* Routledge, New York, 1999.
- 62 An important discussion also needs to take place on the identity of the target population as regards the management of life – is it the population of asylum seekers or the EU population which must be protected from asylum seekers?
- 63 see for instance Judith Kumin, Director, UNHCR Bureau for Europe, to the Cross-Dimensional Corfu Meeting, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Vienna, 28 May 2010 at <http://www.unhcr.org/4c03cf106.html> (visited 20 August 2010).
- 64 Article 25(2)(c) Procedures Directive.
- 65 *Salah Sheekh v Netherlands* ECtHR 11 January 2007, Application no. 1948/04.
- 66 For a good example see UNHCR on the Procedures Directive: C. Costello, *The European Asylum Procedures Directive in Legal Contest* UNHCR Research Paper 134, November 2006.
- 67 COM(2009)554.

Solidarity (In)action?

Martin Lemberg-Pedersen Ph.d. Fellow, Centre for the Study of Equality and Multiculturalism (CESEM), Department of Philosophy, Institute for Media, Cognition and Communication, University of Copenhagen

Is the externalization of border control a viable way for the EU to ensure solidarity between its Member States, third countries and towards migrants? Central EU discourses can be interpreted as an argument to this effect, yet a critical assessment of the EU border system leads to questions about the internal consistency of this argument.

Introduction

The 2000s witnessed an increase in EU externalization, defined as Member States' cooperation with third countries and non-state actors on migration control on third country territory (cf. Betts and Milner 2007). Since externalization has been pursued via different venues, Christina Boswell (2003:613) distinguishes between preventive externalization addressing the root causes for refugees and the export of classical migration control to other countries. Others, like Thierry Balzacq (2009:2-3), sees externalization as instances where one actor through international negotiations may gain »remote control« over the border control of other actors, which results in extraterritorial migration control. As the visible manifestation of externalization, practices of extraterritorial control are hotly disputed, and has given rise to legal debates about whether European states honour their responsibility for human rights when they offshore border practices beyond their territorial boundaries (Gammeltoft-Hansen 2011). While most critical discussions of externalization have

been from this legal perspective, this article adds to these a more normative focus capable of assessing the moral strengths and weaknesses of arguments concerning European externalization.

A number of EU discourses found in policy documents deal with aspects of externalization and in the article's first section, they are interpreted as the argument that externalization facilitates solidarity (the EFS-argument). It should be noted, though, that the EU is not a unitary actor freed from internal differences. The various EU-forums differ regarding their acceptance of supranational and intergovernmental competences regarding border control. Thus, while the EC and Frontex pursue supranational solutions to immigration, Justice and Home Affairs (JHA) Councils are more prone to intergovernmental strategies retaining competences within the individual Member States (Lavenex and Wagner 2007). The article's interpretation of the various EU discourses as one normative argument is, then, not equivalent to the claim that the forums producing the discourses agree on all political counts. Rather, it is undertaken as an illustrative way of bringing out those normative and empirical premises, which central EU institutions nonetheless do seem to share.

In its second section, the article argues that externalization is multifaceted and takes place through venues some of which are not normally considered border politics, such as privatised border functions and EC-donations to humanitarian actors. These examples are then used as empirical backdrops to problematise the EFS-

argument's empirical premise that externalization facilitates solidarity. The third section of the article analyses how Dublin-concepts like Safe Third Countries (STCs) and »first country of arrival« affect the solidarity between European states, third countries and migrants adversely. Instead of facilitating solidarity, it is claimed, the political and economic pressure of powerful EU Member States creates a »ripple effect« in the border politics of entire regions, which I conceptualize as the systemic production of border-induced displacement. This has grave humanitarian consequences for migrants and those states unable to deflect the flows of forced migration. The EFS-argument's empirical premise is therefore undermined, revealing an inconsistency between the argument's normative goal of securing basic rights and the humanitarian consequences of externalization.

The argument that externalization facilitates solidarity

The EU's 'Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice' offers a justification for externalization which is typical for EU discourses: in order to respond to the threats of terrorism, corruption and unmanaged migration flows, the 'development of the area of freedom, security and justice can only be successful if it is underpinned by a partnership with third countries on these issues which includes strengthening the rule of law, and promoting the respect for human rights and international obligations.' (Council of the European Union 2005). This discourse, then, justifies externalization via a commitment both to liberal values such as basic, human rights as well as the EU's value as an 'area of freedom, security and justice' (AFSJ).

A discourse grounded in these values and featuring prominently in EU policy documents on externalization, is that of solidarity. More specifically, EU externalization and its border system are said to facilitate solidarity on three related levels: between EU Member States, between the EU and third countries and between the EU and refugees. Thus, the funding mechanism behind the Frontex Agency, the External Borders Fund, is presented as the »main solidarity mechanism« between Member States since it supports »the fair share of responsibilities concerning the financial burden arising from the management of the Union's external borders« (Commission Communication 2006:5).

Similarly, the Commission asserts that externalization facilitates solidarity between Member States and third countries when claiming that the »EU must share the responsibility for managing refugees with third countries and countries of first asylum, which receive a far greater percentage of the world's refugees than Europe.

In this regard, more financial support will be available to enhance protection capacity in third countries« (Commission Communication 2008: 9). The transfer of funds to third countries is thus seen as the way to show solidarity. Finally, the EU also claims that externalization facilitates humanitarian solidarity towards refugees since it is based on »firmness, solidarity and shared responsibility (...) to avoid the recurrence of tragedies at sea« (Brussels Presidency Conclusions 2009:11).

Taken together, we can interpret the appeals to solidarity found in the above-mentioned policy documents as an argument to the effect that externalization facilitates solidarity (EFS):

1. The EU ought to secure basic rights for EU- and third country-citizens as well as migrants (cf. Council of the European Union 2005).
2. Securing basic rights, requires a solidary border system that protects both communities and migrants (cf. Commission Communication 2008).
3. EU externalization manages migration in a way that facilitates solidarity between Member States, between the EU and third countries and towards migrants (cf. Brussels Presidency Conclusions 2009).
4. *Therefore:* All things being equal, the EU ought to implement externalization to secure the basic rights for EU- and third country-citizens as well as migrants.

The EFS-argument starts with a normative premise that basic rights are to be promoted for all, be it EU-, third country-citizens or migrants. A second normative premise says that this requires a border system based on solidarity and a third, empirical, premise states that EU externalization fulfils this function by facilitating solidarity between the EU's Member States, third countries and migrants. This then yields the normative conclusion that the EU ought to implement externalization.

The second premise of the EFS-argument can be interpreted as a particularist view akin to what David Miller calls »liberalism-on-communitarian-foundations« (Miller 1995:193). The premise highlights the need to protect citizens which connects to the view that communities are of intrinsic moral value and that the unilateral ability to exclude migrants through border control is therefore legitimate. However, just like the EU-discourses, Miller's view differs from pure communitarianism because he also grants normative importance to basic rights (Miller 1995:73). Together, then, the communitarian and liberal components make for a view where moral responsibility is seen as falling in two dimensions determined by memberships. The first is derived from everyone's membership in the global human community

whereas the second concerns people's national or, in the case of Schengen-citizens, supranational, memberships. According to Miller;

in considering relationships to outsiders, we should not fall into the trap of thinking that our only relationship to them is of one human being to another. We are certainly related in that way; but, in considering my ethical relationship to, say, a Tanzanian, I should not forget that we are also related as Briton to Tanzanian. Each of us is linked internally to our own national community, and this creates a second dimension to our relationship alongside the first, which complicates the ethical picture (Miller 1995:73).

On this particularist view humanitarian and national responsibilities are juxtaposed and European states have a special responsibility for the rights of their own citizens, a responsibility, which can outweigh that towards third countries and migrants (Miller 1995:73). European states are rarely responsible for accepting migrants because the universal obligation to aid »falls in the first place on the national and smaller communities to which the needy rights-bearer belongs« since these are responsible for the production of forced migration in the first place (Miller 1995:75-6). Similar to the EU-discourses, Miller says that the European obligation to show solidarity, in most cases can be discharged by transferring funds to, or exercising political pressure on, those countries producing refugees or experiencing transit migration.

A lot of weight in the EFS-argument is carried by the third, empirical, premise that externalization facilitates solidarity between European states, third countries and migrants. As mentioned, though, externalization is pursued through a number of different venues and the premise therefore needs further specification. In principle, these other venues need not pose problems for the EFS-argument as long as they facilitate solidarity. However, if the empirical premise is found to represent a flawed account of externalization, the EFS-argument's normative conclusion becomes problematic. If the empirical premise does not correspond to the actualities of externalization, this can create an inconsistency between the normative goal of securing basic rights and the actual consequences of EU externalization. To assess whether this is the case the relation between the EFS-argument's empirical premise and its normative conclusion must be examined. This is the topic of the following section.

Externalizing through private and humanitarian venues

The political goal of externalizing migration control can be pursued through actors and venues falling outside border politics as they are traditionally understood. Two such venues are the outsourcing of border functions to private actors and the ear-marking of European UN-HCR-donations.

When it comes to the privatisation of EU border control, the first clear-cut case came with the 1990 Schengen Convention's carrier sanctions. These obliged transport companies, under threat of substantial fines, to conduct pre-arrival screening of travellers for visas, passports and other travel-documents. Private companies were thus effectively transformed into actors in the European border control. Yet, while border control may be an obstruction to economic interests of transport and travel companies, it has also become a profitable market for other companies. Thus, the 2000s has witnessed an unprecedented introduction of Private Security Companies (PSCs) into European border functions.

The multinational security conglomerate G4S has, for instance, been contracted by the UK Border Agency (UKBA) to operate British detention camps, like Brook House, Dungavel, Oakington and Tinsley House, manage all transports of asylum seekers between these as well as running all deportations out of Great Britain (a contract which, however, was not renewed following the death of an Angolan national during a deportation in late 2010). The EU-subsidised EUROSUR border project, to be completed in 2013, illustrate a different kind of private involvement in EU border control. EUROSUR is premised on the European desire to create »full situational awareness« for European states through a so-called »common pre-frontier intelligence picture« of the migration movements in third countries close to Europe. To this end a plethora of primarily European security and weapons companies are developing a wide range of projects on surveillance and control of irregular migrants. Most of these projects are being subsidised via EU financial instruments.

The Italian defense giant Finmeccanica's contracts for border control, is yet another example of PSC-involvement in European border control, in particular with the political context of externalization. In 2008 a Friendship Pact was made between Italy and Libya where Italy agreed to pay 255 million dollars annually over twenty years as a gesture of solidarity and apology for the colonial occupation in the previous century (Gazzini 2009). Some of these funds were earmarked to private Italian investments in the Libyan control-infrastructure. Thus, Libya, Italy and Finmeccanica formed the joint venture

Libyan Italian Advanced Technology Company (LI-ATEC) providing technology and equipment to Libya's security infrastructure. Finmeccanica-sub-sidiaries simultaneously landed contracts for the sale of helicopters, aircrafts and drones to Libya. Finally, in 2009, Libya gave the Finmeccanica-sub-sidiary SELEX SI a €300 million contract for a C3 (Command, Conquer and Communication) border infrastructure along Libya's entire northern coastline. The rebels fighting Gaddafi have already promised to honour this contract.

As the cases of G4S, EUROSUR and Finmeccanica show, privatised border control comes in different forms. Some concern the transfer of control functions like camps and deportations from public to private hands, while others concern the development of border-infrastructures at Europe's territorial edges or in third countries. Granting themselves the role as security experts, PSCs portray their products as the most expedient and cost-effective alternative for politicians and civil servants facing the »threats« and »risks« of migration. Proponents of privatised border control can thus depict PSC-involvement in European border control as a better way of reaching the EFS-argument's normative goal of securing basic rights through solidarity.

However, PSC-involvement in border control does not only herald a shift in actors, but also a shift in the very function of the borders. Finmeccanica's sales of drones to Libya illustrate that the technologies deployed thoroughly transform the European border-regions, and thus also the internal politics of third countries. Despite Human Rights Watch's characterization of the Libyan camps as corrupt and ranging from negligent to brutal (Human Rights Watch 2009: 74), the privatised drive to boost the Libyan control-power has continued unabated.

Critics of privatised border control can argue that since the border functions on sale have the goal of combatting illegal migrants, the underlying technologies are premised on the administrative criminalization and exclusion of irregular migrants. PSCs compete fiercely to offer such »solutions« by developing technologies for monitoring irregular migrants before they enter European territory. One case in point is the EUROSUR seaBILLA-project, which involves PSCs like Eurocopter, EADS and Finmeccanica-sub-sidiary Aleania Aeronautica, and is designed to »fight illegal immigration«, which is to say boatmigration in the Atlantic and South Mediterranean Seas, through UAVs and networks of passive sensors (Commission Staff Working Paper 2011). However, the 1951 Refugee Convention explicitly says that states »shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened (...) enter

or are present in their territory without authorization« (UNHCR web-page). Pointing to the Refugee Convention, critics can therefore say that the current privatisation drive seems to create an entire border infrastructure premised on functions, which are counterproductive to the EFS-argument's goal of securing basic rights through solidarity towards third countries and migrants.

When it comes to externalization through humanitarian venues, proponents of the EFS-argument argue that humanitarian donations is a legitimate way to discharge European states' obligation for solidarity with third countries and migrants. However, as the case of donations to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) illustrates, humanitarian donations in themselves do not guarantee solidarity.

As a state-based structure the UNHCR depends upon the political will of its members to donate funds and in 1994, 95 percent of its donations came from the EC and fourteen governments of industrialized countries (Hyndman 2000:57). Observing the funding flows to the UNHCR in the 1990s and 2000s a clear trend stands out: UNHCR-projects aiming to offer migrants the opportunity to live in European states do not attract anywhere near as much funding as projects designed to contain migrants in their regions of origin. A critique against the EFS-argument's is thus that while agencies like the UNHCR can be used to show solidarity, their structural dynamics also makes them vulnerable to attempts from powerful donors to utilise the agency for their own political agendas (Hyndman 2000; Bakewell 2008).

Thus, the EC earmarks all of its project-donations and given that it is the second-largest donor (after the US) in the world, this grants the union a powerful influence on the overall UNHCR-capacity. The vast majority of EC-funds are directed towards projects of extraterritorial migration control like repatriation, resettlement, »assisted returns«, »voluntary repatriations« or refugee camps. Such UNHCR-projects therefore play an important indirect role in the EU's creation of 'space and distance' to migrants. Critics of the EFS-argument can argue that the EU's donations to UNHCR are used primarily to contain migrants in their regions of origin, which, in turn cautions us against accepting the EFS-argument's assumption that the transfer of funds can straightforwardly discharge EU's obligation to exhibit solidarity with third countries and migrants.

The overall EU system of migration control can, in the words of Matthew Gibney be described as producing »engineered regionalism« (Gibney 2007:63-4), that is, conditioning migrants to remain in their regions of origin. A case in point is the ten thousand hunger-inflicted Somalis arriving at the UNHCR-funded Dadaab camp

in Kenya every week during the summer of 2011. By choosing to increase funds to the Dadaab camp instead of, say, temporarily housing Somali refugees, European states effectively contain the migrants in their region of origin. Originally built for 90.000 people, Dadaab currently hosts a population of almost 440.000 people, much more than the annual amount of asylum seekers to all EU Member States combined. The notion that EU countries are discharging their obligation to exhibit solidarity by donating funds to Dadaab bypasses that such »engineered regionalism« makes the world's poorest and most unstable countries bear the brunt of humanitarian obligations towards refugees (Gibney 2007:64). The way in which European states utilize UNHCR-projects and set the premises for PSC-involvement according to their own political agendas therefore problematises the EFS-argument's empirical premise.

At this point proponents of the EFS-argument might acknowledge the asymmetrical utilization of these venues for European agendas, but argue that this is still in accordance with the argument's liberal-communitarian requirements since it permits that Schengen-citizens are prioritized over communal aliens. The requirement of securing basic rights for migrants, they can say, is still discharged since European states actively promote the Dublin Regulation's solidary foundations, such as »safe third countries« and »first countries of arrival«. Through these foundations, this line of thought goes, European states can impose some measure of stability for migrants and third countries instead of allowing regions to succumb to the chaos of unmanaged migratory movement. This justification of the EFS-argument is assessed in the article's final section.

Externalization and border-induced displacement

At the outset the claim that the EU border system is based on foundations of solidarity faces difficulties as recent years have witnessed an ever-increasing number of disagreements between EU Member States.

One source of great debacle has been the Dublin Regulation's notion of »country of first arrival« which ascribes responsibility for processing asylum claims to the European country migrants reach first. Due to their geographic location at the EU's external borders, this effectively force Southern Member States like Greece and Italy to process the brunt of asylum claims. Thus, while Denmark in 2008 made 1725 asylum decisions, Italy and Greece made, respectively, 20.260 and 30.915 decisions (Eurostat 2009). It is those states that fail to control the external borders of the EU, which end up with responsibility for asylum claims (Gil-Bazo 2005:574).

Moreover, even if migrants succeed in transiting a Southern Member State country and arrive at a Northern Member State, the Dublin Regulation ensures that the latter can deport them back without assessing their asylum claims. The tensions between Italy and France following the refugee flows from Tunisia and Libya in early 2011 showed, Northern Member States are reluctant to aid Southern Member States. To this, the Italian minister Roberto Maroni commented that; »Europe prides itself on grand principles, but when called on to demonstrate its solidarity, nothing happens.« (AGI 09.04.2011). As a matter of fact, then, the claim that the EU's border system facilitates intra-European solidarity does not bear up to the facts. Instead, the system seems to be based on the self-interest of European states, and, in particular, of Northern Member States to avoid migrants. As the camp conditions in Greece and Italy illustrate, this has serious humanitarian consequences for migrants.

The lacking solidarity is also illustrated by another disagreement between EU Member States, namely the issue of responsibility for responding to boatmigrants' distress calls. In May 2011, survivors from a boat carrying 72 migrants away from the Libyan turmoil, told of how NATO helicopters and ships as well as the Italian coastguard repeatedly ignored their distress calls effectively abandoning them to the Mediterranean for 16 days (Guardian 8.May 2011). Being forced to drink seawater and their own urine, the survivors woke to new deaths every morning. When the boat washed back up on the Libyan shore, 61 of the 72 refugees, many women and children, had died. This tragic case is not unique as thousands of people have drowned in the Mediterranean following the North African spring.

Proponents of the EFS-argument may at this point argue that even if the EU Member States' do not show solidarity towards each other, the external dimension of the border system is nonetheless imposing some measure of stability for migrants and third countries. Thus, they can say, European Neighbourhood Policy-negotiations between the EU and third countries like Morocco, Egypt, Tunisia, Algeria and Libya have proven to be highly effective ways of consolidating readmission agreements between the EU and third countries. This has paved the way for Member States to determine »safe third countries« (STCs) to which irregular migrants can be deported in a responsible manner. While deportations may appear not to exhibit solidarity towards migrants, the claim is that the STC-list ensures that they end up in safe countries.

Yet, the claim that deportations to STCs impose safety and stability in regions of migration can be challenged. For one thing, the EU's STC-list has been criticised severely for including repressive police states, like

Morocco, with records of beatings and exploitation in their detention facilities (Gadem 2010; Human Rights Watch 2002). Furthermore, it has been argued that EU countries use the notion of STC as a mechanism to deflect their obligations to assess asylum claims to other countries (Costello 2005:49; Gil-Bazo 2006:596). Moreover, the »safe« countries receiving deportees most often do not allow them to stay. Seeking to avoid being turned into dumping zones for deportees, these countries arrange their own readmission agreements with other countries to which the already-deported migrants are deported again, creating the phenomenon of »chain deportations« (Byrne&Shacknove 1996: 185; Costello 2005:45).

Another case in point is the Ceuta and Melilla-incidents. In these Spanish Enclaves at the Moroccan borders, hundreds of irregular migrants attempted to climb the border-fences in order to reach European territory. Tragically, Spanish and Moroccan security forces fired live rounds at the migrants resulting in the deaths of over 100 from shots or falls (Goldschmidt 2006:1-2). Over the following weeks, the EU put the Moroccan authorities under considerable pressure to avoid similar scandals and they reacted by deporting thousands of irregular migrants either to the Saharan desert without food, water or medicine (Doctors Without Borders 2006: 42) or to countries like Algeria and Mauritania. From there the migrants were deported onwards to yet other countries and in the end many ended up in the countries they had escaped to begin with. Similarly, between 2003 and 2006, Libya deported 198,000 persons to countries like Egypt, Sudan, Mali, Ethiopia and Eritrea (Fortress Europe 2007:6).

The lacking solidarity in the EU border system illustrates a crucial point about its overall function: political pressure from powerful European states creates a »ripple effect« in the border politics of both Southern European and North African states. The result is the creation of a decentralized system of enforced displacement whose function cannot be reduced to a 'Fortress Europe'. This is because the system does not simply accumulate migrants at the EU »walls«, but instead, as the cases of chain deportations show, continuously produces flows of forced migration, transferred between states. Externalization in particular relies upon the establishment of transportation channels between extraterritorial control-elements rather than singular control-points. Put differently, the Ceuta and Melilla-fences, Moroccan deportations, Libyan and Algerian camps or Frontex operations in the waters of Senegal, Mauritania and Cap Verde all serve to deflect, manage and steer migrants within the externalized border space. The system depends upon the ability of individual states to traffic migrants between each other as they at-

tempt to deflect responsibility for them, in effect consigning migrants to a state of quasi-permanent displacement.

This problematizes an assumption shared by most discussions of European border control, namely that it is a response to already-existing forced migration. Alexander Betts (2009: 5) defines forced migration as »movement that takes place under significant structural constraints that result from an existential threat«. As Betts (2009:11) rightly points out, understanding the causes of forced migration requires looking at global political trends and the concept of forced migration is a useful way of highlighting that people often flee for reasons which transcend the Refugee Convention's narrow interpretation of refugee-hood as persons individually persecuted for reasons of nationality, race, religion, or membership in ethnic and political communities. Hence, besides refugees, the category of forced migration also includes migration caused by conflict-induced displacement, development-induced displacement and environmental-induced displacement (Betts 2009:4-10). Since these kinds of displacement can jeopardize basic rights, there are also strong moral reasons for using the category of forced migration. On this view, then, European states may be causing forced migration through, say, fishing policies, debt-policies or military interventions, and the border control they impose is then only a response to the forced migration resulting from such policies (Betts 2009:13-4).

Yet, although the engineered regionalism enforced through EU externalization is also very much a global political trend, the above categorization of forced migration means that it is conceptualized as a phenomenon external to the enforcement of border control. This, however, bypasses the fact that the EU's decentralized border network is a socio-geographical space that produces enforced mobility in itself. The categorization thus removes from the causes of forced migration the way states' deflect and transfer migrants between each other. The EU border system should therefore also be seen as a cause of a forced migration in itself and to capture this, I shall call the forced migration caused by the EU border system for *border-induced displacement* (see also Lemberg-Pedersen forthcoming).

The difference between the original forms of displacement and border-induced displacement is one between first order and second order categories. Thus, civil wars, occupations, the disintegration of livelihoods or natural disasters do lead to displacement, but when the people forced to migrate for these reasons are intercepted, detained and chain deported within the EU-conditioned border network, they experience another kind of displacement. Border-induced displacement, then, is not equivalent to the original displacement of people, but

functions instead as a displacement imposed upon already-displaced people.

The phenomenon of border-induced displacement generates two severe problems for the EFS-argument. Firstly, although the argument's particularism deems it legitimate for the EU to prioritize Schengen-citizens over communal aliens, the view's liberal component still requires the protection of migrants' basic rights. However, the continuous production of border-induced displacement in the EU border system undermines the claim that externalization imposes safety and stability for migrants. While the system may appear stable it is so only for certain European countries, and only at the expense of migrants, third countries and the Southern European Member States. Secondly, a key assumption in the EFS-argument's second normative premise, its two-dimensional account of moral responsibility, is that the border control itself is not causing forced migration. Yet, since the responsibility for causing forced migration cannot be isolated to refugees' countries of origin, but also resides with the EU qua its externalization, further responsibility for receiving asylum seekers is generated according to the union's own normative premise (see also Lemberg-Pedersen 2011).

A critical inquiry shows that the empirical premise of the EFS-argument represents a flawed account of externalization. The EU border system does not facilitate solidarity, but seems instead based upon the wish of Northern European states to deflect their responsibility for migrants. This has created a decentralized system that trades upon the continuous production of border-induced displacement and space and distance between Northern European countries and migrants. This problematizes the two normative premises in the EFS-argument: externalization seems to undermine both the liberal requirement to secure migrants' basic rights as well as the assumption that responsibility for forced migration can be determined according to a two-dimensional account of moral responsibility. At the end of the day, a critical assessment of the EFS-argument's premises reveals a grave inconsistency between the normative goals espoused by the EU and the actual consequences of externalization.

Conclusion

To conclude, this article interpreted central EU discourses on externalization as the EFS-argument with its dual normative commitment to basic rights and the value of communities. Its particularism was seen as based on the assumption that the EU can legitimately prioritize its moral responsibilities according to people's status as com-

munal members or aliens. States from which migrants flee were seen as having the biggest responsibility for their plight, while externalization through the transfer of funds or political pressure in most cases were seen as a legitimate way for European states to discharge their obligation to exhibit solidarity towards basic rights.

It was then pointed out that the legitimacy of the EFS-argument's normative conclusion depended on the accuracy of its empirical premise that externalization in fact does facilitate solidarity. Yet, it was argued, European states' utilization of UNHCR-projects through EC earmarking and PSC-contracts accorded more to the political agendas of Europe than that of third countries or migrants. The empirical premise did not take into account, firstly, how European funds are used to assign the brunt of responsibility for refugees on the world's poorest states and, secondly, how PSC-contracts under the EUROSUR-umbrella or those between Finmeccanica and Libya are premised on border politics seemingly at odds with the 1951 Refugee Convention.

Following this, the claim that the EU border system despite its faults nevertheless imposes some measure of stability for third countries through the Dublin Regulation was assessed. However, since repressive police states are included in the safe list and these also conduct chain-deportations it was argued that the STC-concept deflects rather than facilitates EU solidarity towards third countries and migrants. The disagreements between European states concerning both Dublin's »first country of arrival«-concept and responsibility for answering boat-migrants' distress calls further exacerbated this critique and highlighted the humanitarian consequences of the lacking solidarity.

Turning the claim of intra-European and third country solidarity on its head, the article therefore argued that the European border system should be seen as a decentralized system of enforced displacement caused by the political and economic pressure from powerful European states. As these attempt to deflect their responsibility towards migrants through externalization »ripple effects« are created affecting the border politics of countries interacting with the EU. As such, the decentralized border system was seen as trading upon the continuous production of what I termed border-induced displacement, in order to create space and distance between Northern European countries and migrants. The article therefore concluded that a critical assessment of the EFS-argument's premises reveals a grave inconsistency between the normative goal, claimed to be at the heart of EU externalization and the actual consequences of its multifaceted practices.

References

- Balzacq, T 2009, 'Frontiers of Governance: Understanding the External Dimension of EU Justice and Home Affairs', in T Balzacq (ed) *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Governance, Neighbours, Security*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Betts, A 2009 *Forced Migration and Global Politics*. Wiley-Blackwell: Singapore.
- Betts, A & Milner, J 2007. *The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States*, DIIS Brief December 2007, Copenhagen.
- Bakewell, O 2008 '«Keeping Them in Their Place»: the ambivalent relationship between development and migration in Africa' *Third World Quarterly*, vol. 29, no.7, pp. 1341-1358.
- Boswell, C 2003 'The «external dimension» of EU immigration and asylum policy', *International Affairs* vol. 79, no.3, pp. 619-638.
- Byrne, R & Shacknove, A 1996 'The Safe Country Notion in European Asylum Law', *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 9, pp.185-226.
- Commission of the European Communities 17.6.2008 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU*. COM(2008) 360 final. Brussels.
- Commission of the European Communities 19.7.2006 *Communication from the Commission. On Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*. COM(2006) 402 final. Brussels.
- Costello, C 2005 'The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?', *European Journal of Migration and Law* vol. 7, pp. 35-69.
- Council of the European Union 1.12.2009 *Brussels European Council 29/30 October 2009 Presidency Conclusions*. 15265/1/09 REV1. Brussels.
- Council of the European Union 2005 *A Strategy for the External Dimension of JHA – Global Freedom, Security and Justice*: 2. Note from Presidency to Council, 14366/3/05 REV 3.
- European Commission 28.1.2011 *Commission Staff Working Paper. Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment*. SEC(2011) 145 final. Brussels.
- Eurostat newsrelease 8.12.2009 *Asylum decision in the EU27: EU Member States granted protection to 76.300 asylum seekers in 2008*. STAT/09/175.
- Fortress Europe 2007 *Escape from Tripoli: Reports on the Conditions of Migrants in Transit in Libya*. Fortress Europe, Rome
- GADEM 2010 *The Human Rights of Sub-Saharan Migrants in Morocco*.
- Gammeltoft-Hansen, T 2011 *Access to Asylum*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gazzini, C 2009 'Assessing Italy's Grande Gesto to Libya', *Middle East Report*, March 16.
- Gibney, M 2007 'Forced Migration, Engineered Regionalism and Justice between States', in S Kneeborne and F Rawlings-Sanaei (eds) *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, Berghahn Books, Oxford.
- Gil-Bazo, M-T 2006 'The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited', *International Journal of Refugee Law* vol. 18, no. 3-4, pp. 571-600.
- Goldschmidt, E 2006 'Storming the Fences: Morocco and Europe's Anti-Migration Policy', *Middle East Report* 239, Summer.
- Hyndman, J 2000 *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Human Rights Watch 2002 *Nowhere to Turn: State Abuses of Unaccompanied Migrant Children by Spain and Morocco*. 14(4)D.
- Lavenex, S & Wagner, W 2007 'Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice', *European Security*, vol.16, Nos 3-4, pp.225-243.
- Lemberg-Pedersen, M Forthcoming 'Forcing Flows of Migrants: European Externalization and Border-Induced Displacement', in D Andersen, M Klatt&M Sandberg *The Border Multiple. The practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in Europe*. Ashgate Publishing Ltd.
- Lemberg-Pedersen M 2011 'Værdier, interesser og praksisser i asylpolitiske tiltag over for børn' in K Vitus&S Smith Nielsen *Asylbørn I Danmark: En barndom i undragelsestilstand*. Hans Reitzels Forlag, København.

Websites:

AGI

- AGI 9.4.2011 *Immigration: Maroni says EU solidarity is just words*. Available at http://www.agi.it/english-version/italy/elenco-notizie/201104091136-pol-ren1021-immigration_maroni_says_eu_solidarity_is_just_words [accessed June 4th, 2011].

Doctors Without Borders

- Doctors Without Borders. 2006. *Activity Report Marokko 2006*. Available at: http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=959FC5B0-5056-AA77-6CF9DC7DBEBF276A&component=toolkit.article&method=full_html [accessed May 12th, 2010].

Human Rights Watch

- Human Rights Watch (2009): *Pushed Back, Pushed Around*. Available at: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/09/21/pushed-back-pushed-around> [accessed May 12th, 2010].

The Guardian

- The Guardian 8. May 2011 *Aircraft carrier left us to die, say migrants*. Available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/nato-ship-libyan-migrants> [accessed 5th June 2011].

UNHCR

- <http://www.unhcr.org/>

Dobbeltspillet

Maria Bøegh-Lervang Cand.scient.pol., Fuldmægtig i Erhvervs- og vækstministeriet
Laura Madum Cand.scient.pol., Fuldmægtig i Social- og integrationsministeriet

Hvem har ret til at opholde sig på dansk territorium? Det er et centralt spørgsmål i den danske selvforståelse som nation. Men når Danmark indgår i et forpligtende samarbejde som den Europæiske Union, hvem har så beføjelserne til at bestemme? Nærværende artikel konkluderer, at selv et område som familiesammenføringspolitik, der på papiret er europæiseret gennem mange års sværdslag, stadig opfattes af de danske politikere som værende et nationalt anliggende.

Siden Danmarks indtrædelse i EU¹ i 1973 har det været et tilbagevendende spørgsmål i den offentlige debat, hvordan det europæiske samarbejde udøver indflydelse på den nationale selvstændighed.

Udlændingepolitik generelt og familiesammenføringspolitik specifikt, og derved reglerne for hvem der har ret til at opholde sig på en stats territorium, har traditionelt været en del af den nationale suverænitet. Men EU har fra fællesskabets start haft en målsætning om at begrænse denne suverænitet for at give fællesskabets arbejdstagere fri bevægelighed på tværs af grænserne, og en afledt effekt heraf har fra starten været retten til at medbringe sin familie. Efterhånden som Unionssamarbejdet har udviklet sig i dybden, har især EU-Domstolen fungeret som den primære rettighedsgenerator i sikringen af EU-borgernes rettighed til familiesammenføring. Omvendt har de danske lovgivere i de senere år strammet de nationale regler for familiesammenføring, og betingelser såsom 24-årsregel og tilknytningskrav er blevet indført. M.a.o. har der længe været en klar idémæssig uoverensstemmelse mellem EU-ret og national ret på familiesammenføringsområdet, hvilket ikke i sig selv er et problem, så længe unionsborgere, der har benyttet sig af de ret-

tigheder, som er stadfæstet af EU, kan sammenføres med deres familie efter de mere lempelige EU-regler, der gør sig gældende i sådanne tilfælde. Omvendt skaber det et incitament for danske statsborgere til at aktivere deres unionsborgerskab, hvilket i så fald kan underminere de nationale familiesammenføringsregler, modsat de danske lovgiveres intention. På den måde bliver familiesammenføringspolitik et område under europæisk jurisdiktion, og den nationale ret til suverænt at bestemme hvem, der opholder sig på dansk territorium, mindskes.

Nærværende artikel vil derfor undersøge, hvorvidt EU ad åre har været en afgørende faktor for danske statsborgeres ret til familiesammenføring. Tidshorisonten strækker sig fra 1952, hvor Kul- og Stålnationen blev indført, og frem til foråret 2010.²

Familiesammenføringsret i EU før 1973 – retten til fri bevægelighed

Først vendes blikket mod den historiske udvikling af familiesammenføringspolitikken i hhv. EU og Danmark. Retten til familiesammenføring var et af de første elementer i beskrivelsen af arbejdstagerens fri bevægelighed i EU-retten.³ I 1951 blev der med Kul- og Stålnationens Paris-traktat oprettet en ret til fri bevægelighed for arbejderne i de to brancher. Denne ret blev yderligere uddybet i Rom-traktaten fra 1957, der etablerer retten til fri bevægelighed for arbejdere i medlemsstaterne generelt. Retten til familiesammenføring for de arbejdere, der benyttede sig af den frie bevægelighed, blev første gang konkretiseret og traktatfæstet i 1961 under den frie bevægelighedsforordning nr. 15, og det blev dermed fastlagt, at en EU-borger, der udøvede fri bevægelighed inden for EU, havde ret til at bringe ægtefællen og eventuelle børn under 21 år med sig. Det blev fastslået, at regler om personers fri bevægelighed per definition er et anliggende af græn-

seoverskridende karakter, og at EU-regulering derfor er nødvendig. Reglerne gav dog til at begynde med kun de berørte personer begrænsede rettigheder. Allerede inden Danmarks indtræden i EU var der enighed om, at medlemslandene skulle tildele vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer tilnærmelsesvis samme rettigheder som indenlandske statsborgere. Familiesammenføring, ligebehandling og en stabil opholdsstatus blev betragtet som nødvendigheder, for at arbejderen kunne blive integreret i værtssamfundet.

Disse overordnede målsætninger blev langsomt gennemført som lovgivning i en stribe direktiver og forordninger. Med Rådets direktiv 64/221/EØF blev det vedtaget, at medlemsstaterne kun kunne nægte arbejdstagere, selvstændige og deres familiemedlemmer, som opfyldte betingelserne i EU-direktiverne og forordningerne på området, indrejse- og opholdstilladelse, hvis de udgjorde en fare for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (64/221/EØF). I 1968 fastlagde Rådets forordning 1612/68 de rettigheder, som skulle gives EU-statsborgere, der flyttede til et andet EU-land for at arbejde. Ifølge forordningen havde disse EU-statsborgeres ægtefæller og andre familiemedlemmer, uanset deres nationalitet, ret til at tage bopæl hos EU-arbejdstageren (1612/68/EØF). Samtidig havde Rådets direktiv 68/360/EØF til formål at afskaffe de tilbageværende restriktioner mht. at flytte og tage ophold inden for EU. Direktivet pålagde medlemsstaterne at anerkende, at EU-statsborgere havde ret til at rejse ud og ind af deres område for at tage lønnet beskæftigelse i et andet EU-land. Denne ret var alene afhængig af forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas. Desuden havde familiemedlemmer samme rettigheder som den EU-statsborger, de var knyttet til (68/360/EØF).

Som det ses i det ovenstående kan man altså konkludere, at familiesammenføringspolitik, allerede før dansk indtrædelse i EU, var en integreret del af arbejdskraftens ret til fri bevægelighed, hvilket måtte forstås som et grænseoverskridende anliggende, der dermed skulle reguleres i europæisk sammenhæng.

Familiesammenføringsret i Danmark før 1973

For at forstå den danske tilgang til familiesammenføringspolitik skal det pointeres, at Danmark i tresserne oplevede et stort økonomisk opsving, der medførte, at der var brug for mere arbejdskraft, end hvad den danske arbejdsstyrke kunne mønstre. Derfor blev indvandring af udenlandske ufaglærte mænd imødekommet. Den daværende udlændingelov,⁴ der var gældende fra 1952 (og blev ændret marginalt i 1964, 1969 og 1972), fyldte seks sider og nævnte kun kort reglementet omkring ophold og slet intet om familiesammenføring (LBK 224 07.06.1952; LBK 220 23.06.1964; LBK 546 15.12.1969; LBK 115

11.04.1972). M.a.o. var familiesammenføringspolitik ikke underkastet lovgivning, og var tilsyneladende fraværende i den generelle dagsorden i Danmark før 1973.

Familiesammenføring i krydsfeltet mellem EU-ret og dansk ret efter 1973

Den 22. juni 1973 vedtog Folketinget som en del af tilpasningen til EU's regler Bekendtgørelse om adgang til og ophold i landet for udlændinge, der er omfattet af De Europæiske Fællesskabers regler (LBK 346 22.06.1973).⁵ Her blev det bl.a. nævnt i § 2, at en EU-statsborgeres familiemedlem, der ikke selv var statsborger i en EU-medlemsstat, kunne rejse med EU-statsborgeren til Danmark, hvis blot familiemedlemmet havde gyldigt pas eller anden legitimationsdokument (LBK 346 22.06.1973).

Denne tilpasning til EU-reglerne, LBK 346, der tillod familiesammenføring og arbejdstilladelser til EU-borgeres familiemedlemmer fra tredjelande i Danmark, stod i skærende kontrast til de to andre bekendtgørelser, der blev vedtaget samme dag i Folketinget, nemlig LBK 344 og 345. Her blev udlændingelovgivningen for første gang udvidet og strammet som konsekvens af den stigende arbejdsløshed, som de globale konjunkturudsving havde bragt til Danmark. På daværende tidspunkt befandt der sig ca. 35.000 gæstearbejdere i Danmark. Dette medførte, at de danske politikere i 1973 indførte et regulært indvandringsstop (LBK 344 22.06.1973; LBK 345 22.06.1973). Det blev dog accepteret, at de gæstearbejdere, der var kommet til landet i perioden 1965-1973, kunne blive familiesammenført med deres ægtefæller og børn under 18 år (Bæk Simonsen, 2004:8; Uhrskov Jensen, 2008:543).

I 1982 fik Danmark en borgerlig regering bestående af Det Konservative Folkeparti, Venstre, CD og Kristeligt Folkeparti. I juni 1983 vedtog Folketinget en ny udlændingelov, der ændrede og samlede en række af de hidtil gældende regler på området (Brøcker, 1990:337). Den ændrede udlændingelov karakteriseredes som værende en af de mest liberale udlændingelove i Europa (Uhrskov Jensen, 2008:52).⁶ De vigtigste materielle ændringer var indførelsen af en række rettigheder, som primært var på familiesammenføringsområdet samt asylansøgers adgang til og ophold i Danmark under behandling af asylansøgning (LBK 226 08.06.1983). Den nye udlændingelov gav bl.a. de facto-flygtninge ret til asyl og opholdstilladelse, og familiesammenføring blev et retskrav for alle udlændinge med opholdstilladelse i Danmark, hvad enten den pågældende ansøger var dansk statsborger eller ej. Retten til familiesammenføring havde hidtil været nedfældet i en bekendtgørelse, men blev nu en del af lovtæksten – Udlændingelovens § 9, stk. 1.⁷ Indvandrere og udlændinge med asyl havde nu retskrav på at få forældre over 60 år samt ægtefæller og børn under 18

år til Danmark (LBK 226 08.06.1983; Uhrskov Jensen, 2008:544; Brøcker, 1990:337).

EU-Domstolen og den fri bevægelighed

Efter etableringen af retten til fri bevægelighed og dertilhørende familiesammenføring i slutningen af tresserne og starten af halvfjerdserne, begyndte EU-Domstolen at fortolke de tvister, der var opstået omkring retten til familiesammenføring efter den fri bevægelighed. Den første gang, hvor man kan tale om en begyndende konflikt mellem den nationale danske ret og EU-reglerne på familiesammenføringsområdet var med Diatta-dommen fra 1983, hvor det blev slået fast, at retten til familiesammenføring for vandrende EU-borgere eksisterede uafhængigt af nationale familiesammenføringsregler i et vist omfang (Sag C-267/83, Diatta).⁸ Desuden kom der eksempler på, at vandrende EU-borgeres ret til familiesammenføring ikke var uafhængig af værtsmedlemsstatens familiesammenføringsregler, men byggede på et diskriminationsforbud: I Reed-sagen fra 1985 fastslog EU-Domstolen, at hvis værtsmedlemsstaten sidestillede fast samlivsforhold med ægteskab, havde vandrende EU-borgere, der levede i et fast samlivsforhold med en udlænding, samme ret til familiesammenføring som statsborgere i værtsmedlemsstaten (Starup, 2008:580).

Denne diskrepans afspejledes dog ikke i firsernes debat på området i Danmark. Tværtimod fokuseredes der mere på, at antallet af asylansøgere steg kraftigt efter vedtagelsen af den nye udlændingelov i Danmark; fra 332 asylansøgere i 1983 til 8.698 i 1985 (Uhrskov Jensen, 2008:93).⁹ Det kraftigt stigende antal af asylansøgere i Danmark og den dertilhørende offentlige debat medførte en stramning af udlændingeloven i 1986 og igen i 1987, således at asylansøgere, der kom fra et sikkert land, kunne blive tilbagesendt til deres hjemland. Rettighederne til familiesammenføring bestod (LBK 686 17.10.1986; LBK 462 26.06.1987; Uhrskov Jensen, 2008:545; Brøcker, 1990:340). Samtidig blev det fra 1987 i § 2, stk. 2 anført, at »de begrænsninger, der følger [...], finder kun anvendelse på udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, i det omfang det er foreneligt med disse regler« (LBK 462 26.06.1987). Altså tog man med indførelsen af denne sætning i lovteksten forbehold for, at EU-borgere kunne være omfattet af andre regler end de danske på det udlændingepolitiske område.

Der var forholdsvis stille om udlændingepolitikken i Danmark i slutningen af firserne. Dette skyldtes i høj grad den på det tidspunkt siddende KV-regerings sammensætning og parlamentariske grundlag, idet De Konservative og Venstre måtte tage et parlamentarisk hensyn til Det Radikale Venstre, der var imod yderligere stramninger af udlændingepolitikken. Fremskridtspartiet var det eneste parti, der stillede forslag om stramninger til

udlændingeloven (Uhrskov Jensen, 2008:546).¹⁰ Efter en række år med stilstand tog den offentlige debat til i styrke i spørgsmålet om udlændingepolitikken. På det parlamentariske plan måtte KV-regeringen i 1993 træde tilbage pga. Tamilsagen,¹¹ og Venstre og de Konservative kom i opposition. Det medførte bl.a., at de to partier blev mere markante i deres udmeldinger omkring udlændingepolitikken. De Konservative og Venstre ønskede, at de facto-begrebet og retten til familiesammenføring skulle ophæves. Store dele af de borgerlige partier havde nu den holdning, at udlændingelovgivning fra 1983 skulle tilbagerulles. Denne tendens blev yderligere skærpet, da Dansk Folkeparti blev stiftet i 1995 (Uhrskov Jensen, 2008:548).

Singh-doktrinen

Parallelt med udviklingen i Danmark begyndte EU-Domstolen igen at røre på sig i starten af halvfemserne. For det er selvfølgelig en forudsætning for at kunne omgå nationale familiesammenføringsregler med EU-retten, at EU-reglerne om personers fri bevægelighed kan gøres gældende ift. en EU-borgers egen medlemsstat. Og at det er tilfældet blev slået fast med den *innovative og banebrydende* Singh-dom fra 7. juli 1992. EU-Domstolen argumenterede i denne sag med, at en EU-borger kunne opgive at forlade sit hjemland for at udøve erhvervsaktivitet i en anden medlemsstat, såfremt vedkommende ikke ved en tilbagevenden til sit eget land er underlagt vilkår, der er mindst lige så fordelagtige som dem, vedkommende var underlagt, da han flyttede til den anden medlemsstat. Dette medfører ifølge EU-Domstolen, at eftersom en sådan EU-borger har krav på at medbringe sin familie til den anden medlemsstat, må dette også gælde en tilbagevenden til hjemlandet (Sag C-370/90, Singh, præmis 20). EU-Domstolen havde dermed skabt en særlig EU-familiesammenføringsregel, kendt som Singh-doktrinen, som gør det muligt for en medlemsstats egne statsborgere at opnå familiesammenføring ved at udnytte EU-reglerne om personers fri bevægelighed. Dommen åbnede altså op for, at EU-borgere ikke blot kan benytte den ret til familiesammenføring efter EU-lovgivningen, mens de er vandrende arbejdstagere i andre EU-lande, men også efter at de er vendt hjem til deres eget land. Det er denne innovative dom, der har dannet præcedens for EU's senere kodificering og udbygning af unionsborgernes rettigheder på familiesammenføringsområdet.

Familiesammenføringsretten i 1990'ernes Danmark

Mens EU på denne måde stadfæstede den særlige EU-familiesammenføringsregel, fortsatte debatten omkring, hvordan den danske udlændingepolitik generelt skulle

udformes op igennem halvfemserne under de skiftende Nyrup-regeringer¹². En stadig stigende kritik af den førte udlændingepolitik som værende for blød pressede de forskellige SR-ledede regeringer. Familiesammenføringspolitikken blev ellers strammet op igennem halvfemserne. F.eks. havde man allerede i 1992 under KV-regeringen vedtaget, at hvor vedkommende, der ønskede at få familiemedlemmer til Danmark, også førhen helst skulle kunne være i stand til at forsørge disse, skulle han nu også dokumentere det (LOV 482 24.06.1992). I 1992 blev det også lovfæstet, at vedkommende, der søgte om at få sine familiemedlemmer til Danmark, skulle have opholdt sig lovligt i landet i mindst fem år, og familiesammenføringer med vedkommendes forældre over 60 år skulle i »almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre børn i hjemlandet« (LOV 482 24.06.1992).¹³ Under den anden Nyrup-regering blev det så besluttet, at familiesammenføring som hovedregel skulle være opnået inden indrejsen i Danmark (§ 9, stk. 7, LBK 894 27.10.1994).¹⁴

Under den tredje Nyrup-regering vedtog man, at hvor en udlænding før kunne blive familiesammenført, såfremt vedkommende havde boet lovligt i Danmark i mindst fem år, skulle vedkommende nu »have haft tidsubegrænset opholdstilladelse her i landet i mere end de sidste tre år« (§ 9, stk. 1, nr. 2, litra d, LOV 473 01.07.1998). Dette var en betydelig stramning af adgangen til familiesammenføring, på trods af, at nedgangen fra fem til tre år er iøjnefaldende. En ting er at have opholdt sig lovligt i et land i fem år, noget helt andet er at have fået en permanent opholdstilladelse – og at have haft den i mindst tre år. Samtidig blev retten til familiesammenføring for forældre over 60 år til en udlænding med tidsubegrænset opholdstilladelse helt fjernet (LOV 473 01.07.1998). Det blev ligeledes bestemt, at hvor man tidligere ifølge § 9, stk. 4 kunne gøre familiesammenføringen betinget af, at den person, der boede i Danmark, kunne forsørge ansøgeren, så skulle man fremover dokumentere, at forsørgelse var mulig (LOV 473 01.07.1998). Derudover blev det i 1998 for første gang skrevet ind i Udlændingelovens § 9, at familiesammenføring ikke kunne gives, »såfremt der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabets indgåelse eller etableringen af samlivsforhold er at opnå opholdstilladelse« (§ 9, stk. 9, LOV 473 01.07.1998) eller »såfremt ægteskabets indgåelse beror på en aftale indgået af andre end ægtefællerne« (§ 9, stk. 10, LOV 473 01.07.1998), hvilket tydeligvis var et forsøg på at dæmme op for proforma og arrangerede ægteskaber. Af samme årsag ændredes udlændingeloven i 2000, sådan at opholdstilladelse kun kunne gives til ansøgeren, som skulle familiesammenføres efter ægteskab/samliv med den person, der boede i Danmark, hvis begge var over 25 år – førhen skulle de berørte parter være 18 år (§ 9, stk.

1, nr. 2 samt LOV 424 31.05.2000). Dog blev muligheden for dispensation for 25-års-reglen stadfæstet, såfremt »ægteskabet eller samlivsforholdet utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske, eller særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor« (§ 9, stk. 2, indsættes som nr. 7, LOV 424 31.05.2000).

SR-regeringen indførte altså en 25-års-regel for familiesammenføring (med mulighed for dispensation), men samtidig indførte de faktisk også et tilknytningskrav. Af LOV 424 31.05.2000 stk. 10 fremgår det, at »opholdstilladelse [...], når den herboende person ikke har dansk indfødsret, kan kun gives, såfremt ægtefællerne eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark mindst svarer til ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til et andet land, eller såfremt særlige personlige forhold i øvrigt taler herfor«. Derudover skulle personen, der boede i Danmark, godtgøre, at »vedkommende råder over sin egen bolig af rimelig størrelse« (§ 9, stk. 11, LOV 424 af 31.05.2000).¹⁵ Og det er en vigtig pointe, at den fjerde og sidste SR-regeringen under Nyrup på den måde faktisk strammede gevaldigt op på familiesammenføringsretten i Danmark, og dermed var de første til at introducere en aldersgrænse (25-års-reglen), et geografisk tilknytningskrav og et krav om passende bolig for de sammenførte allerede i år 2000.

Opholdsdirektivets vedtagelsesproces påbegyndes

Imens familiesammenføringsretten i Danmark på den måde altså blev strammet igennem halvfemserne, arbejdede man i EU-regi på et direktivforslag. Reglerne om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område var fordelt på ni direktiver og to forordninger, så unionsborgere og myndigheder skulle navigere rundt i et omfattende og kompliceret regelsæt. På den baggrund fremsatte Kommissionen sit første forslag til direktivet om fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgere og deres familiemedlemmer, også kaldet Opholdsdirektivet, den 23. maj 2001 (COM(2001)0257, Kommissionen, 2001). Formålet var altså at modernisere og simplificere retten for unionsborgere og deres familiemedlemmer til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, at søge at minimere de administrative procedurer, ligesom forslaget tilsigtede at forbedre definitionen af familiemedlemmers rettigheder samt at begrænse mulighederne for at nægte eller inddrage en opholdstilladelse. Den 29. juni 2001 sendte Kommissionen det første udkast til Opholdsdirektivet til Rådet og EP, hvor det blev besluttet at behandle direktivforslaget i Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (COD/2001/0111, EP, 2001). Den 2. juli 2001 fremsatte Kommissionen så officielt forslag til Rådets direktiv om Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at

færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.¹⁶ Den 27. september 2001 blev det første Rådsmøde afholdt, hvor Kommissionens første udkast til Opholdsdirektivet blev diskuteret. Det blev fastslået, at forslaget ville blive behandlet i Rådet (Det Indre Marked).

Familiesammenføringsretten under Fogh

Det var altså SR-regeringen, der i første omgang repræsenterede de danske interesser i de indledende faser af Opholdsdirektivets udformning, men efter Folketingsvalget i november 2001 var det borgerlige ministre, der varetog de danske interesser i Rådet. Folketingsvalget i 2001 var på mange måder banebrydende. For det første handlede store dele af valgkampen om dansk udlændingepolitik. For det andet gik hele venstrefløjen tilbage. Den nye regering bestod nu af Venstre og Det Konservative Folkeparti med parlamentarisk støtte fra Dansk Folkeparti (Uhrskov Jensen, 2008).

Regeringsgrundlaget fra 2001 blev et tydeligt pejlemærke ift., hvordan den nye borgerlige regering ville føre udlændingepolitik. Det fremgik således af regeringsgrundlaget, at den nye regering ville arbejde for »*Stramning af betingelserne for familiesammenføring, således at familiesammenføring sker i det land, hvor den samlede tilknytning er størst*« (Statsministeriet, 2001).

Kort tid efter, i januar 2002, kom den nye VK-regerings første udlændingepolitik »En ny udlændingepolitik«, hvor det tydeligt fremgik, at antallet af flygtninge og indvandrere skulle begrænses (Regeringen, 2002:1; Finansloven, 2002).¹⁷ Med et ønske om færre familiesammenføringer gjorde VK-regeringen i samarbejde med det parlamentariske grundlag, Dansk Folkeparti, op med grundstenene i udlændingeloven fra 1983. Det skulle nu ikke længere være et retskrav for flygtninge at blive familiesammenført. Den 6. juni 2002 blev § 9, der siden 1983 havde indeholdt lovgivningen omkring udstedelse af opholdstilladelser ifm. familiesammenføring, ophævet, og i stedet blev en helt ny udgave af paragraffen indsat med betydelige stramninger (LOV 365 06.06.2002). De to store stramninger, som var blevet indført under Nyrup i 2000, nemlig 25-års-reglen og tilknytningskravet, blev yderligere strammet. Godt nok sænkede VK-regeringen aldersgrænsen til 24 år, men hvor der før var betydelige dispensationsmuligheder, hvis bare ægteskabet eller samlivsforholdet »*utvivlsomt må anses for indgået efter den herboendes eget ønske*«, var det fra 2002 som udgangspunkt slet ikke muligt at få familiesammenføring, hvis en af ægtefællerne var under 24 år (LBK 711 01.08.2001; LOV 365 06.06.2002). Og hvor tilknytningskravet før bestod af, at ansøgeren og den herboende skulle have *mindst* ligeså meget tilknytning til Danmark som til et andet land, blev i 2002 ændret til, at den herboende og ansøge-

ren tilsammen skulle have *større* tilknytning til Danmark end til noget andet land (Regeringen, 2002:4; LBK 711 01.08.2001; § 9, stk. 7, LOV 365 06.06.2002).

Derudover var der mange opdateringer og stramninger (og enkelte lempelser, f.eks. ifm. adoption). Bl.a. var det nu ikke længere muligt at få opholdstilladelse til udenlandske forældre over tres, og ved familiesammenføring skulle den herboende person stille en økonomisk sikkerhed på 50.000 kr. til »*dækning af eventuelle fremtidige offentlige udgifter*« (§ 9, stk. 4, LOV 365 06.06.2002). Desuden måtte den herboende ikke have modtaget hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en periode på et år inden tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og frem til meddelelsen af opholdstilladelsen. Og det blev nu til et krav, at begge ægtefæller skulle have lovligt ophold i Danmark, hvorfor asylansøgere ikke kunne indgå ægteskab med en dansk statsborger og derefter forvente, at de kunne bo sammen i Danmark.¹⁸

Akrich-dommen

På europæisk plan blev familiesammenføringspolitikken yderligere udviklet i begyndelsen af forrige årti. I Singh-sagen udtalte EU-Domstolen som tidligere nævnt, at EU-retten ikke kan påræbes mhp. 'uretmæssigt' at unddrage sig national lovgivning (Sag C-370/90, Singh, præmis 24). I Akrich-sagen fra 23. september 2003 fastslog EU-Domstolen imidlertid, at de bevæggrunde, der har ført en EU-borger til at tage beskæftigelse i en anden medlemsstat, er uden betydning, såfremt den pågældende udøver eller ønsker at udøve en faktisk og reel beskæftigelse, og at der kun er tale om misbrug, hvis fællesskabsretten bliver påberåbt i tilfælde, hvor der foreligger proforma-ægteskaber, der er indgået for at omgå bestemmelserne vedrørende tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold (Sag C-109/01, Akrich, præmis 55-57).¹⁹

EU-Domstolen, der dermed næsten havde aflivet misbrugssynspunktet, tilføjede dog i Akrich-dommen, at retten til at medbringe en tredjelandstatsægtefælle til en anden medlemsstat kun gælder, *når denne opholder sig lovligt i en medlemsstat* (Sag C-109/01, Akrich, præmis 49-50). Domstolen fastslog dog også, at EU-borgerens medlemsstat ved behandlingen af ægtefællens ansøgning om indrejse og ophold skal tage hensyn til retten til respekt for familielivet, jf. art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når der er tale om et reelt ægteskab.

Som ovenstående illustrerer, besad Akrich-dommen flere banebrydende og rettighedsskabende elementer, som sidenhen er blevet institutionaliseret, både på europæisk og nationalt plan.

Opholdsdirektivet vedtages

I 2001 var reglerne omkring om Unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område som tidligere beskrevet fordelt på ni direktiver og to forordninger, så Unionsborgere og myndigheder skulle navigere rundt i et omfattende og kompliceret regelsæt. Efter flere behandlinger i Rådet (bl.a. under det danske formandskab i 2002) og EP fremsatte Kommissionen forslaget til direktivet om fri bevægelighed og opholdsret for Unionsborgere og deres familiemedlemmer.²⁰ Målet med det nye forslag var først og fremmest at gøre reglerne mere klare, men også i mindre grad at styrke borgernes rettigheder.

Som tidligere nævnt var direktivforslaget på Europaudvalgets dagsorden den 21. september 2001, den 8. november 2002 samt den 19. september 2003. Regeringen fik sit endelige mandat på Europaudvalgs møde den 19. september 2003, hvor regeringen fremlagde sit forhandlingsoplæg. Efterfølgende blev direktivet behandlet efter den fælles beslutningsprocedure af Rådet og EP og vedtaget i 2004, og Opholdsdirektivet skulle være fuldt ud implementeret i medlemsstaterne inden den 30. april 2006 (2004/38/EF:12).

Metock-dommen og lovligt ophold

Som tidligere nævnt tilføjede EU-Domstolen i Akrichdommen, at retten til at medbringe en tredjelandsægtefælle til en anden medlemsstat kun gælder, *når denne opholder sig lovligt i en medlemsstat* (Sag C-109/01, Akrich, præmis 49-50). Betingelsen om, at retten til at medbringe en tredjelandsægtefælle til en anden medlemsstat kun gælder, når denne opholder sig lovligt i en medlemsstat, trak EU-Domstolen dog tilbage med Metock-dommen fra 2008. Her fastslog EU-Domstolen, at tredjelandsægtefæller, der kommer til EU fra områder uden for Unionen, kan bosætte sig uden det er nødvendigt at have haft opholdstilladelse i et andet EU-land.

Dommen faldt ifm. fire tredjelandsborgere, som ankom til Irland i perioden 2004-2006. De fire søgte ved ankomsten asyl i Irland, hvilket blev afvist af de irske myndigheder. Under asylbehandlingen og deres ophold i Irland giftede de fire tredjelandsborgere sig med EU-borgere. De pågældende EU-borgere havde ikke irsk statsborgerskab, men havde opholdstilladelser i Irland. Efter giftemålene søgte de fire tredjelandsborgere igen om opholdstilladelse i kraft af, at de nu var ægtefæller til Unionsborgere. Ansøgningen blev afvist af de irske myndigheder, da tredjelandsborgerne ikke havde opnået opholdstilladelse i et andet EU-land inden de blev gift. Dette krav var fastlagt i den irske gennemførelse af Opholdsdirektivet, der blev gennemført ved bekendtgørelse i 2006.²¹ Ifølge irsk lovgivning opfyldte de pågældende tredjelandsbor-

gere ikke betingelserne om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat. Tredjelandsstatsborgerne lagde derfor sag an ved High Court of Ireland, som endte ved EU-Domstolen via en præjudiciel forespørgsel omkring hvorvidt kravene om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat er i overensstemmelse med reglerne om fri bevægelighed (Sag C 127/08, Metock).

EU-Domstolen anførte, at familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, kun kan pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum.²² Desuden anførte EU-Domstolen, at Opholdsdirektivet ikke stiller krav om, at EU-borgeren allerede burde have været gift ved indrejse, for at der er tale om familiesammenføring. Ifølge Opholdsdirektivet har man rettigheder som ægtefælle til en EU-borger, og dermed pointerer dommen, at selve det, at man indgår ægteskab, giver mulighed for at påberåbe sig EU's regler om fri bevægelighed (Sag C 127/08, Metock). Som konklusion fastslog EU-Domstolen dermed, at den irske bekendtgørelse af 2006 ikke var i overensstemmelse med EU's regler om fri bevægelighed.

En identisk afgørelse blev afsagt i den tyske Sahin-sag den 19. december 2008, hvor spørgsmålet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat blev afvist med henvisning til, at EU-Domstolen havde afklaret retspraksis på området med Metock-dommen (Sag C-551/07, Sahin).²³ Det er dermed blevet et vigtigt element i Singh-doktrinen, at kravet om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat ifølge EU-Domstolen er uforenelig med Opholdsdirektivet. På den måde har EU-Domstolen på en innovativ måde igen fungeret som en integrationsdynamo.

Familiesammenføringsret mellem EU og Danmark indtil 2010

Af ovenstående historiske gennemgang kan det konkluderes, at det følger af EU-Domstolens praksis, at EU-borgere i visse situationer kan anvende EU-familiesammenføringsreglerne over for deres egen medlemsstat: Dels når en EU-borger rejser tilbage til sit hjemland, efter at have udøvet fri bevægelighed i en anden medlemsstat (Singh-doktrinen), dels når en EU-borger leverer tjenesteydelser til en anden medlemsstat (Carpenter-doktrinen), også selv om vedkommende aldrig har boet uden for sit hjemland (Starup, 2008:577). Så fra en dansk synsvinkel består den nuværende konflikt i skrivende stund i, at EU-Domstolens praksis giver danske statsborgere mulighed for at bruge EU-familiesammenføringsreglerne til at slippe uden om de restriktive danske familiesammenføringsregler. Konflikten opstår kun i relation til danske statsborgere, der ønsker familiesammenføring med familiemedlemmer, som er statsborgere i et tredjeland, idet familiemedlemmer, som er EU-borgere, har en selvstændig

ret til fri bevægelighed efter EU-retten.²⁴ Derudover blev der i 2008 foretaget en mindre ændring af reglerne om indgivelse af ansøgning om familiesammenføring, idet hensynet til EU-reglerne nu tages (LBK 808 08.07.2008).

Danmark har i en EU-sammenhæng yderst restriktive familiesammenføringsregler. Danske statsborgeres adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 er væsentligt mere begrænsede end danske statsborgeres ret til familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed (LBK 785 10.08.2009; 2004/38/EF). Der gælder således en række betingelser for danske statsborgeres adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra a, og stk. 2, nr. 2, litra a, som ikke kan gøres gældende over for vandrende EU-borgere. Det drejer sig bl.a. om økonomisk sikkerhedsstillelse, rådighed over egen bolig af rimelig størrelse og vandelskrav. Derudover er der to særligt vidtgående betingelser for sammenføring af ægtefæller og faste samlever: Kravet om, at ansøgeren og den herboende person begge skal være over 24 år (24-årskravet) samt kravet om, at parrets samlede tilknytning skal være større end parrets samlede tilknytning til et andet land, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år (tilknytningskravet) (Starup, 2008:578).²⁵ Især de sidstnævnte betingelser vil principielt kunne tilskynde et stort antal danske statsborgere til at bruge EU-retten til at sikre sig ophold for den nærmeste familie i Danmark.

Politikernes dobbeltspil

Det er altså tydeligt, at der er en diskrepans mellem dansk lovgivning og EU-lovgivningen på familiesammenføringsområdet. Men hvorfor har de danske politikere ført en familiesammenføringspolitisk linje i Danmark og en helt anden i EU?

For det første kan Danmarks strukturelle organisering som enhedsstat medvirke til en gennemførelse af EU-politikker eller omvendt være en hindring derfor. Den danske udenrigspolitiske beslutningsproces er traditionelt kendetegnet ved at være konsensuspræget på både embedsmandsniveau, men også på det politiske niveau, for på den måde at skabe en samfundsmæssig legitimitet. Denne tankegang er generelt videreført i EU-politikken, således at mange aktører inddrages i beslutningsprocesserne. Familiesammenføringspolitikken er et brud med denne konsensuskultur, særligt på det politiske niveau, hvor den siddende regering har fundet parlamentariske grundlag hos Dansk Folkeparti vedrørende nationale politikker, men samtidig har forhandlet med andre oppositionspartier i EU-politikken. Dette har bl.a. været tilfældet med Opholdsdirektivet, hvilket har medført et behov for dobbeltspil mellem national og europæisk lovgivning på familiesammenføringsområdet.

For det andet har de institutioner, der er blevet etableret nationalt, været bestemmende for, hvordan der er blevet reageret på EU's påvirkning på familiesammenføringsområdet. Den danske politikformulering på familiesammenføringsområdet har været og er i konflikt med den europæiske, og de danske lovgivere har udmærket sig ved at føre et dobbeltspil (Kelstrup et al., 2008:330). Særligt har de danske regler for familiesammenføring og de europæiske regler for familiesammenføring i forlængelse af Opholdsdirektivet været stærkt divergerende. Danske statsborgeres adgang til familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 er væsentligt mere begrænsede end danske statsborgeres ret til familiesammenføring efter EU-reglerne om fri bevægelighed (LBK 785 af 10.08.2009; 2004/38/EF).²⁶

Det er som sådan ikke et problem, at de danske regler på familiesammenføringsområdet divergerer så kraftigt fra de europæiske, så længe unionsborgere, der har benyttet sig af de rettigheder, som er stadfæstet af EU, kan sammenføres med deres familie efter de mere lempelige EU-regler, der gør sig gældende i sådanne tilfælde. Omvendt skaber det et incitament til at aktivere deres unionsborgerskab. Udlændingetjenesten anerkender da også, at der efter ændringerne i Udlændingeloven fra 2002 (LBK 608 17.07.2002) kunne konstateres en »stigende interesse for at benytte EU-rettens regler om fri bevægelighed ifm. ægtefællesammenføring til danske statsborgere« (Udlændingetjenesten, 2008:6). Alligevel beretter de komplicerede regler og den store divergens mellem de europæiske og de danske regler på familiesammenføringsområdet om et felt med kompakt lovgivning og mange reguleringer med stor national betydning – også historisk. Det er vores opfattelse, at de konsekvente stramninger af de danske regler på familiesammenføringsområdet de sidste årtier er udtryk for en politisk strømning, som der har været relativ konsensus omkring, og som har været i decideret konflikt med udviklingen i EU på samme felt. Dette umiddelbare misforhold mellem de europæiske og de nationale familiesammenføringsregler har medført et behov for, at lovgiverne forholder sig til en kombination af uvidenhed om komplekse regler, europæiske aftaler og danske løfter, hvilket udmønter sig i et vanskeligt *dobbeltspil*. Dette dobbeltspil bunder i en gennemgribende forståelse af, at dansk familiesammenføringspolitik skal forblive et rent nationalt anliggende, på trods af den suverænitetsafgivelse, der har fundet sted på området.

For det tredje har der været adskillige vetospillere ifm. gennemførelsen af EU's familiesammenføringsregler. Af de mest centrale findes udlændingemyndighederne, der bevidst både har forhalet praksisændringer, som burde have fundet sted på baggrund af de innovative domme afsagt af EU-domstolen, samt administreret EU-reglerne

meget restriktivt og i flere tilfælde forkert. Dette kan skyldes, at embedsværket i den danske centraladministration er politisk skolede til at tjene statsmagten mere end borgerne. Desuden synes den dømmende magt i Danmark at være af samme opfattelse, hvorfor der indtil dags dato ikke er forelagt et præjudiciel spørgsmål til EU-Domstolen om, hvorvidt den danske fortolkning af EU-retten strider mod EU-reglerne. Ved selv at lovgive og administrere restriktivt omkring EU-Domstolens innovative domme, har de politisk-administrative myndigheder indkapslet den juridiske virkning i dansk ret.

For det fjerde er det et spørgsmål om suverænitetsopfattelse. At udlændingepolitik generelt og familiesammenføringspolitik specifikt, og derved hvem der har ret til at opholde sig på en stats territorium, traditionelt set har været en del af den nationale suverænitet, er der ingen tvivl om. Men det har i vores optik medført et betydeligt tilpasningspres på Danmark, når EU har haft som formål at begrænse denne suverænitet for at give unionsborgere ret til og mulighed for at tage arbejde på tværs af EU's grænser. EU-borgere har en traktatfæstet ret til at tage arbejde i et andet land og til at tage familien med – også når de kommer hjem igen.

For det femte er det et spørgsmål om institutionaliseret dobbeltspil. Den danske institutionelle opbygning har medført store problemer, når de politisk-administrative myndigheder har skullet forholde sig til og implementere EU's direktiver og EU-Domstolens domme på familiesammenføringsområdet. Samtlige institutionelle niveauer, der håndterer familiesammenføringsretten på nationalt plan, dvs. lovgivere, regeringen, embedsværket og muligvis også domstolene, synes at anerkende, at det krydspres, som det stærkt politiserede policy-område familiesammenføring medfører i spændingsfeltet mellem EU-ret og national ret, skaber et behov for at raffinere *dobbeltspillet* som en pragmatisk løsningsstrategi. Denne tendens står i modsætning til den gængse opfattelse af Danmark som *the usual complier* (Falkner et al., 2005), der altid efterlever EU-lovgivningen. I familiesammenføringspolitikens europæiseringsproces har de danske myndigheder stået over for et *inside/outside-dilemma*, hvor beslutningstagerne skal vælge enten at føre en politik, der imødekommer de eksterne krav fra EU, eller en politik, der imødekommer de interne krav fra bl.a. den siddende regerings parlamentariske grundlag og vælgerne (Kelstrup, 2000:432). Et decideret dobbeltspil, hvor myndighederne vælger at bekende sig til begge krav, er altså en tredje løsningsstrategi på dilemmaet, og har været et forsøg på at agere politisk og pragmatisk i et krydspres mellem national og europæisk politik. Dobbeltspillet omkring familiesammenføringspolitikken har i høj grad været en succes, da det er lykkedes at opretholde denne løsningsmodel i mange år.

Når vi tillader os at kalde dobbeltspillet for institutioneliseret, skyldes det netop, at denne strategi har vist sig at være gangbar, og at den til en vis grad stadig benyttes, da familiesammenføringspolitik er et område med høj grad af national selvbestemmelse.

Ved at have undersøgt påvirkningen af et hjørne af den fri bevægelighed, kan vi konkludere, at selv et område som familiesammenføringspolitik, der på papiret er europæiseret efter mange årelange sværdslag, i høj grad stadig bærer præg af at være et nationalt anliggende.

Denne artikel er et sammendrag af specialet »*Dobbeltspil? – en analyse af dansk familiesammenføringspolitik*« skrevet af Laura Madum og Maria Bøegh-Lervang, 2010.

Specialet kan læses på www.cep.polsci.ku.dk

Litteraturliste

- 64/221/EØF: »Om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed«.
- 68/360/EØF: »Om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer«.
- 1612/68/EØF: »Om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabets«.
- 2004/38/EF: »Om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.
- Aftale om Finansloven for 2002: »Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om: Finansloven for 2002 – (05-02-2002)«.
- Brøcker, A. (1990): »Udlændingelovgivning i Danmark 1983-86: Faktorer i den politiske beslutningsproces«. Tidsskriftet Politika, vol. 22, no. 3, pp. 332-345.
- Bæk Simonsen, J. (2004): »Islam med danske øjne.« Akademisk Forlag. C-267/83 (Diatta).
- C-370/90 (Singh).
- C-109/01 (Akkrich).
- C-1/05 (Jia).
- C-551/07 (Sahin).
- C 127/08 (Metock).
- C 34/09 (Zambrano).
- C-434/09 (McCarthy).
- COD/2001/0111: »Unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.
- COM (2001) 0257: »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.
- Kelstrup, M. (2000): »Danish Integration Policies: Dilemmas and Options«. I: Branner & Kelstrup (red.): Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options. Odense: Odense Universitetsforlag.
- LBK nr. 224 af 7. juni 1952: »Om udlændinges adgang til landet m.v.«.
- LBK nr. 220 af 23. juni 1964: »Om udlændinges adgang til og ophold i landet«.
- LBK nr. 546 af 15. december 1969: »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet«.
- LBK nr. 115 af 11. april 1972: »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet«.

- LBK nr. 344 af 22. juni 1973: »Bekendtgørelse af Lov om udlændinges adgang til landet m.v.«.
- LBK nr. 345 af 22. juni 1973: »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet«.
- LBK nr. 346 af 22. juni 1973: »Bekendtgørelse om adgang til og ophold i landet for udlændinge, der er omfattet af De europæiske Fællesskabers regler*)«.
- LBK nr. 226 af 8. juni 1983: »Udlændingelov«.
- LBK nr. 686 af 17. oktober 1986: »Lov om ændring af udlændingeloven«.
- LBK nr. 462 af 26. juni 1987: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 894 af 27. oktober 1994: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 711 af 1. august 2001: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 808 af 8. juli 2008: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 826 af 24. august 2005: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LBK nr. 785 af 10. august 2009: »Bekendtgørelse af udlændingeloven«.
- LOV nr. 482 af 24. juni 1992: »Lov om ændring af udlændingeloven m.v. (Familiesammenføring, effektivisering af asylsagsbehandlingen m.v.)«.
- LOV nr. 473 af 1. juli 1998: »Lov om ændring af udlændingeloven og straffeloven (Tidsbegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.)«.
- LOV nr. 424 af 31. maj 2000: »Lov om ændring af udlændingeloven med flere love«.
- LOV nr. 365 af 6. juni 2002: »Lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (Afskaffelse af de facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.)«.
- Starup, P. (2008): »Europæiseringen af dansk familiesammenføringsret«. I: Olsen, B. & Sørensen, K. (red.): Europæiseringen af Dansk Ret. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Statsministeriet (2001): »Regeringsgrundlag 2001 – Vækst, velfærd – fornyelse«.
- Udlændingeservice, 1. september 2008: »Endelig redegørelse til Folketingets Ombudsmand vedr. familiesammenføring til danske statsborgere efter EU-retten«.
- Vedsted-Hansen, J. (2006): »Familiesammenføring«. I: Christensen, L. B., K. Halberg, G. Homann, K. U. Kjær, I. E. Koch, N. M. Lassen, P. Breinholdt Mikkelsen, H. Thomassen & Jens Vedsted-Hansen (red.): Udlændingeret. (3. Udg.) København: DJØF.

Noter

- 1 "EU" benytter vi igennem hele artiklen til at betegne det europæiske samarbejde, der historisk har udviklet sig fra Kul- og Stålnunionen i 1951 over EØF (1957), EF (1967) til EU (1993). I nærværende speciale vælger vi konsekvent at anvende de nutidige begreber i alle henseender, for derved at mindske eventuel forvirring og sikre konsistens.
- 2 Da nærværende artikel er et sammendrag af specialet 'Dobbeltspil' – en analyse af europæiseringen af dansk familiesammenføringspolitik fra 2010, analyserer artiklen ikke på forhold efter foråret 2010. Det skal dog bemærkes, at der siden 2010 er sket en udvikling i både EU-retten og i dansk udlændingeret, som ikke medtages i analysen i nærværende artikel.
- 3 I 2011 blev der afsagt to domme ved EU-domstolen vedr. unionsborgerskab. EU-domstolen fastslår i dommen C-34/09 Zambrano af 8. marts 2011, at en medlemsstat ikke kan nægte opholds- og arbejdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, hvis denne forsøger sine små børn, der er statsborgere i medlemslandet. Dette gælder, selvom børnene ikke har gjort brug af deres fri bevægelighed inden for EU. Læs mere om sagen på <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b6ebf294/2010alm410.pdf>.
- 4 I en dom af 5. Maj 2011, C-434/09 McCarthy, slog EU-domstolen fast, at en EU-borger, der aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, ikke kan påberåbe sig opholdsdirektivet eller unionsborgerskabet for at lovliggøre deres tredjelandsægtefællers ophold i medlemslandet. Det gælder også, selvom unionsborgeren har statsborgerskab i flere EU-lande.
- 5 Dansk udlændingelovgivning har ligeledes udviklet sig siden 2010. Det blev således vedtaget i aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti den 7. november 2010, at ansøgere om familiesammenføring skal opfylde en række nye krav. Betingelsen er bl.a. at ansøgeren skal have sprogkundskaber, erhvervs erfaring og færdiggjort uddannelse. Desuden stilles der en række krav til den herboende, der skal have fuldtidsbeskæftigelse i mere end 2,5 år inden for de sidste 3 år, bestået danskprøve, ikke modtaget offentlig hjælp efter aktivloven inden for de sidste 3 år og ikke haft en fængselsstraf inden for de sidste 1,5 år. Desuden skal den herboende nu stille 100.000 kr. til rådighed mod tidligere 50.000 kr., jf. afsnittet om familiesammenføringsretten under Fogh. Læs mere her http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/DD9BA445-E4AA-431E-ADF6-10147E46CF0B/0/nye_tider_nye_kvav.pdf.
- 6 En unionborgers ret til fri bevægelighed gælder ikke kun for arbejdstagere, men også selvstændigt erhvervsdrivende, studerende, pensionister, studerende og selvforsørgende 2004/38/EF.
- 7 Dengang kaldet Lov om Udlændinges adgang til landet m.v. (LBK 224 07.06.1952) og fra 1964 med tilføjelserne Bekendtgørelse om udlændinges adgang til og ophold i landet (LBK 220 23.06.1964, LBK 546 15.12.1969 og LBK 115 11.04.1972).
- 8 I en fodnote til bekendtgørelsens titel står der bl.a.: »I bekendtgørelsen er medtaget visse bestemmelser fra Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [...] Ifølge artikel 189 i EØF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser er i bekendtgørelsen er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berøver ikke de nævnte forordningers umiddelbare gyldighed i Danmark« (LBK 346 22.06.1973).
- 9 Den 10. september 1982 kom den borgerlige mindretalsregering (K, V, CD, KF) til magten efter mange år med en socialdemokratisk mindretalsregering. Den nye parlamentariske situation betød, at socialdemokraterne gerne ville medvirke til en løsning på flygtninge- og indvandreområdet der to signalere et klart regeringsalternativ. Derfor ønskede Socialdemokratiet at nå frem til en løsning uden om regeringen, idet Socialdemokratiet havde flertal med Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Udlændingeområdet var et oplagt område at markere sig på, da partiet her kunne spille med den ideologiske fane uden at risikere at skræmme potentielle vælgere. På samme tid ønskede den nye regering at vise handlekraft ved ikke straks at blive sat uden for indflydelse, hvorfor de tre partier uden for regering havde rig mulighed for at få en udlændingelov, der stemte overens med partiernes partiprogrammer (Brøcker, 1990:337f).
- 10 Loven opretholdt det hidtil gældende princip om spontan indrejse, med hvilket der menes en uhindret adgang for udlændinge til den danske asylprocedure. Alle udlændinge, der kom til Danmark, fik mulighed for indrejse og ret til at søge om asyl uanset om udlændingen var i besiddelse af pas og visum (Uhrskov Jensen, 2008:49).
- 11 En vandrende arbejdstager blev separeret fra sin ægtefælle fra et tredjeland under opholdet i værtsmedlemsstaten (Tyskland). De boede ikke længere på fælles bopæl, og spørgsmålet var nu, om ægtefællen stadig havde ret til ophold i Tyskland, selv om det efter tysk ret var et krav, at sammenførte ægtefæller levede sammen i fælles bolig. EU-Domstolen slog fast, at den sammenførte ægtefælles opholdsret efter EU-reglerne først bortfalder, når det ægteskabelige bånd er endelig brudt i form af en skilsmisse, og at en opholdsret efter EU-reglerne derfor ikke bortfalder, blot fordi ægtefællerne op-

- hæver samlivet og har til hensigt senere at lade sig skille (Starup, 2008:579).
- 9 Den markante stigning i antallet af asylansøgere skete bl.a. som konsekvens af krigen mellem Iran og Irak fra 1980-1988, hvor mange flygtninge fra disse lande søgte til Europa, herunder Danmark (Uhrskov Jensen, 2008:545).
 - 10 Partiets holdninger til flygtninge og indvandrere var primært af økonomisk karakter, idet partiet mente, at flygtninge og de familiesammenførte udlændinge var en belastning for den danske økonomi. Denne holdning ændrede sig dog i halvfemserne til at omhandle religiøse og kulturelle argumenter for, hvorfor flygtninge og indvandrere var en belastning for det danske samfund, da Fremskridtspartiet nu hæftede sig ved, at flygtningene og de familiesammenførte kom fra muslimske lande (Uhrskov Jensen, 2008:546).
 - 11 Tamilsagen startede i 1987, da det på et ministermøde blev diskuteret hvilke muligheder, der eksisterede for at mindske antallet af familiesammenføringer af tamilske flygtninge. Daværende konservative Justitsminister Erik Ninn-Hansen gav mundtlig ordre til, at man indstillede behandlingen af sager om familiesammenførte tamilske flygtninge på trods af retskravet om familiesammenføring. Sagen berørte 5-6000 tamilske flygtninge, der skulle vente 16 måneder på sagsbehandling. Sagen blev i første omgang taget op af Folketings Ombudsmand, der afgav en stærk kritisk afgørelse om ministeriets sagsbehandling. Sidenhen blev ministeriet – både politisk og administrativt – undersøgt af en Undersøgelsesret, der skærpede kritikken af både ministeriet, Justitsministeren og Statsministeren <http://jura.ku.dk/pdf/ansatte/carstenhenrichsen/justamil1.pdf>.
 - 12 Nyrup-regeringen I fra 1993-1994: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti; Nyrup-regeringen II fra 1994-1996: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne; Nyrup-regeringen III fra 1996-1998: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre. Nyrup-regeringen IV fra 1998-2001: Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre (Skou, 2005:750-752).
 - 13 I Udlændingebekendtgørelsen fra 1987 stod der i § 9, stk. 2, at *»[efter ansøgning gives der opholdstilladelse til] Forældre over 60 år til en udlænding med tidsbegrænset opholdstilladelse. Opholdstilladelse kan dog i almindelighed kun gives, hvis ansøgeren ikke har andre børn i hjemlandet, som kan påtage sig forsørgelsen«* (LBK 462 26.06.1987). Dermed strammedes adgangen til familiesammenføring altså en smule, også på dette område.
 - 14 Dog kunne ansøgning om opholdstilladelse af humanitære hensyn *»kun indgives af personer, der opholder sig her i landet«* (LBK 562 30.06.1995).
 - 15 Via stk. 13 kunne Kommunalbestyrelsen efter anmodning fra Udlændingesservice give en udtalelse om den herboendes boligforhold, herunder antallet af beboelsesrum og beboere i boligen. Kommunalbestyrelsen kunne til brug for sin udtalelse samkøre Det Fælleskommunale Persondatasystem med Bygnings- og Boligregistret (BBR) (§ 9, stk. 13, LOV 424 31.05.2000).
 - 16 Direktivet blev fremsat med hjemmel i TEU artikel 12 og 18, stk. 2, samt artikel 40, 44 og 52, i traktatens afsnit III, der vedrører den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital (2004/38/EF).
 - 17 Det fremgår af Aftale om Finanslov for 2002 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, at *»Med udlændingespillet forventer regeringen, at der de kommende år vil kunne forudses en besparelse i kraft af henholdsvis stramning af udlændingelovgivningen, stramning af forsørgelseskravene og indførelse af et syvårigt optjeningsprincip for introduktionsydelse og kontanthjælp«* (Finansloven 2002).
 - 18 Den helt store ændring af Udlændingeloven i 2002 var desuden afskaffelsen af de facto-begrebet. Der blev indført stramninger, således det bliver lettere for myndighederne at nægte flygtninge opholdstilladelse. Det havde tidligere været muligt for flygtninge og indvandrere at få permanent opholdstilladelse efter 3 år. Dette ændredes nu til 7 år (LOV 365 06.06.2002).
 - 19 Sagen vedrørte den marokkanske statsborger, Hr. Akrich, der opholdt sig ulovligt i Storbritannien, hvor han i 1996 blev gift med en britisk statsborger. I 1997 blev Hr. Akrich udvist af Storbritannien og efter eget ønske sendt til Irland, hvor fru Akrich samtidig havde fået arbejde. Fru Akrich arbejdede i Irland i perioden august 1997 til juli 1998. Hr. Akrich ansøgte i starten af 1998 de britiske myndigheder om opholdstilladelse, idet han henviste til Singh-dommen fra 1992. EU-Domstolens henvisning til, at der skal tages hensyn til respekten for familielivet, jf. menneskerettighedskonventionens artikel 8, kunne tolkes i retning af, at det ikke i alle tilfælde er nødvendigt, at tredjelandstatsborgeren har lovligt ophold i det land, som ægteparret flytter fra (i sagen Irland) (sag C-109/01).
 - 20 Forenklingen afspejles også i Opholdsdirektivets officielle titel: EP og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om Unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF.
 - 21 European Communities (Free movement of persons) No 2. Regulations 2006, vedtaget den 18. december 2006 med ikrafttrædelsesdato den 1. januar 2007.
 - 22 (EF) nr. 539/2000 eller national lovgivning.
 - 23 Denne sag vedrørte den tyrkiske statsborger Deniz Sahin, som søgte asyl i Østrig i 2003, og i 2006 blev gift med en tysk kvinde, der boede og arbejdede i Østrig. Deniz Sahin ansøgte derefter de østrigske myndigheder om et tidsbegrænset opholdskort, men fik afslag med henvisning til, at han havde fået en foreløbig asylretlig opholdstilladelse (Sag C-551/07, Deniz Sahin mod Bundesminister für Inneres). I sin kortfattede afgørelse henholder EU-Domstolen sig til at gentage sin argumentation fra Metock-dommen, og EU-Domstolen traf sin afgørelse ved begrundet kendelse uden forudgående retsmøde og ikke ved dom, hvilket understreger, at der intet nyt tilføjes i den nye afgørelse ift. Metock-dommen. Denne forenklede procedure, som EU-Domstolen gør brug af i sagen, kan nemlig kun benyttes uden høring af sagens parter – hvis det spørgsmål, der rejses i en præjudicial sag, er identisk med et spørgsmål, der er afgjort i en tidligere sag, eller hvis besvarelsen klart kan udledes af retspraksis, jf. artikel 104, stk. 3, første afsnit, i EU-Domstolens procesreglement.
 - 24 Retten til fri bevægelighed for personer omfatter også EØS-borgere, men af hensyn til fremstillingen i opgaven anvendes udtrykket EU-borgere som en samlingsbetegnelse.
 - 25 Der gives nemlig i praksis dispensation, når den herboende ægtefælle eller samlivspartner har haft mindst 28 års lovligt og i det væsentligste sammenhængende ophold i Danmark (Jens Vedsted-Hansen, 2006:177-79).
 - 26 Det drejer sig bl.a. om krav til økonomisk sikkerhed, rådighed over egen bolig af rimelig størrelse og vandelskrav. Derudover er der to særligt vidtgående betingelser for sammenføring af ægtefæller og faste samlever: Kravet om, at ansøgeren og den herboende person begge skal være over 24 år (24-årskravet) samt kravet om, at parrets samlede tilknytning skal være større end parrets samlede tilknytning til et andet land, når den herboende person ikke har haft dansk indfødsret i 28 år (tilknytningskravet). Der gives nemlig i praksis dispensation, når den herboende ægtefælle eller samlivspartner har haft mindst 28 års lovligt og i det væsentligste sammenhængende ophold i Danmark (Vedsted-Hansen, 2006:177-79).

ARTIKLER

Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme

Rasmus Brun Pedersen Adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Udenrigspolitisk aktivisme har oftest været fremhævet som et definerende træk ved nyere dansk udenrigspolitik. 'Aktivisme' er imidlertid langt fra et entydigt begreb i litteraturen. Artiklen giver en analyse af aktivismebegrebet i dansk udenrigspolitik og peger på en række udviklingstræk og tendenser i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning.

Indledning

'Udenrigspolitisk aktivisme' har ifølge den politiske og dele af den akademiske debat været et dominerende og definerende træk ved den danske udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning. 'Aktivisme' er imidlertid langt fra et entydigt begreb i debatten grundet manglende enighed om, hvad begrebet indeholder, og om, hvorvidt småstater som Danmark overhovedet kan antages at være aktive i den internationale politik. Alligevel har forestillingen om en aktivistisk dansk udenrigspolitik været opfattet som en central strømpil for de internationale aktiviteter og den udenrigspolitiske strategi, som Danmark har forfulgt siden afslutningen af den kolde krig. Kendetegnet for den danske aktivistiske udenrigspolitik, eller internationalismen, er dens multilaterale karakter, som blev udviklet op gennem 1990'erne via øget engagement i de internationale danske alliancemedlemskaber (Holm 1998; Knudsen 2004). Udviklingen og kursen i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik under Fogh-regeringerne er af flere blevet betegnet som en afstikker fra den aktivistiske strategi i sin internationale multilaterale variant, da tyngden i udenrigspolitikken for en periode skiftede til et mere snævert bilateralt-lignende samarbejde med USA og en i hvert fald periodevis dansk støtte til etableringen af flexible – amerikansk ledede – ad hoc-koalitioner af villige

stater (Knudsen 2004; Holm 2002). Andre tolkede den danske deltagelse i de to koalitionskrige som en foreløbig kulmination af den aktivistiske strategi og så elementer, som markerede en transformation til en mere selvstændig, selvbevist udenrigspolitisk strategi meget ulig småstaters traditionelle ageren (Rynning 2003; 2006; Pedersen 2012). Særligt den danske deltagelse i Irak-krigen er af mange blevet set som et brud med den danske aktivisme grundet bruddet med det multilaterale udgangspunkt for den danske udenrigspolitik.

Denne spænding har været med til at sætte fokus på, hvad vi egentlig kan forstå som den aktivistiske udenrigspolitikens kerne og mission. På trods af at aktivismebegrebet således i stigende grad også har vundet indpas i den akademiske debat, har der hersket mindre konsensus om selve indholdet i aktivismen og om, hvad der om muligt kendetegner 'aktivismen' som en distinkt udenrigspolitisk strategi. Artiklen adresserer i denne sammenhæng følgende: Hvad forstås ved aktivisme som dansk udenrigspolitisk strategi? Indeholder denne strategi distinkte karakteristika? Hvordan adskiller det sig indholdsmæssigt fra den tilpasning, som man oftest associerer med dansk udenrigspolitik? Desuden giver artiklen et bud på status for den danske udenrigspolitiske aktivisme post-Fogh, og hvilke aspekter af aktivismen, om nogen, vi kan forvente at se fremadrettet.

Aktivismebegrebet i dansk udenrigspolitik

Danmarks småstatsstatus har ført til, at man i analyser af den danske udenrigspolitik ofte sonderer mellem udviklingen af en tilpassende og en aktivistisk udenrigspolitik, hvor vægten i analyserne lå på førstnævnte begreb (Due & Petersen 1995). Mens tilpasning således har været velbeskrevet og teoretiseret i analyser af dansk udenrigspolitik (fx Holbraad 1991; Branner 2000; Petersen 1977), har

der hersket mindre konsensus om, hvad aktivismebegrebet dækker over, og hvorvidt småstater som Danmark overhovedet kan være 'aktive' i deres udenrigspolitik. Ud fra en småstatslogik skyldes argumentet, at graden af aktivisme altid vil have et element af tilpasning grundet småstaters begrænsede ressourcer og sensitivitet i forhold til udviklingen i det internationale system. Analyser af den danske udenrigspolitik før den kolde krigs afslutning har oftest peget på enten neutralistiske aspekter i dansk udenrigspolitik (Holbrad 1991) eller understreget særlige adaptionelle logikker, som har været dominerende og styrende for den udenrigspolitiske strategi (Petersen 1977). Adaptionellogikken har peget på, at forholdet mellem en stats indflydelseskapabilitet og sensitivitet i forhold til det omgivende system vil være styrende for, hvilke strategier en stat kan føre. Småstater som Danmark kan derfor forfølge forskellige adaptionstyper (*adaptation modes*) i sin udenrigspolitik afhængig af konstellationen af og balancen mellem kapabiliteter og eksternt stress-sensitivitet (Petersen 1977; Due & Petersen 1995, 14-17; Petersen 2000). Konklusionen i denne analysetradition har været at pege på fire former for tilpasningsstrategier: Acquiescence dvs. bandwagoning-strategier med den dominerende magt i de eksterne omgivelser; quiescence, som er en strategi, der er designet til at afkoble sig fra udviklingen i systemet og forsøge at udøve et minimalt eksternt aktivitetsniveau; forsøge at balancere udviklingen i systemet, hvad enten det er det globale eller det regionale niveau; dominans, hvor man teoretisk kunne forvente, at en småstat ville forsøge at påvirke det eksterne miljø ifølge nationalt formulerede værdier. Konklusionerne synes at pege på, at denne strategi fortrinsvis kan udfoldes af stormagterne, men at småstater i perioder kan have succes med at forsøge denne strategi, ikke mindst i forhold til sit nærområde.

Det definerende træk ved den danske udenrigspolitiske strategi var således, at der i lange perioder fandt en *reaktiv* dansk tilpasning sted til den internationale udvikling (Due & Petersen 1995). Grundet de store omvæltninger i det internationale system efter afslutningen af den kolde krig blev det eksterne pres på Danmark reduceret, hvilket åbnede op for en mere aktiv dansk udenrigspolitik, som dog fortsat ifølge analysetraditionen var tilpassende i sin karakter på trods af det øgede aktivitetsniveau. Hovedkonklusionen hos Due-Nielsen og Petersen (1995, 50f.) lyder således, at Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik efter den kolde krigs afslutning har bevæget sig fra reaktiv til *aktiv* tilpasning til udviklingstendenserne i det internationale system. Dette har enten været mål, som Danmark har følt sig forpligtet til at acceptere, eller som har været på linje med eller kompatible med danske interesser. Senest har Petersen (forth coming) sammenfattet den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik før og

efter den kolde krigs afslutning i begrebet 'international ordenspolitik', hvor den mere aktive danske linje er blevet kædet sammen med et forsvar for en international ordenspolitik baseret på international ret og et system baseret på liberale værdier og international regulering af den for småstater farlige magtpolitik.

Empirisk kan dette skifte observeres i det forhold, at Danmark på en række områder gik fra at være en modvillig – ligefrem fodslæbende – alliancepartner til at forsøge at placere sig i den europæiske og internationale mainstream igennem 1990'erne og begyndte at rejse egne initiativer over for sine naboer. Et udtryk der mest markant slog igennem i den danske Baltikum-politik, ligesom den danske beslutning om at deltage i den internationale koalition i den første Golfkrig i 1990 brød med det daværende reaktive reaktionsmønster. Denne udvikling var således med til at dreje Danmark i en mere aktivistisk retning, hvor man ønskede at forfølge en mere forpligtende alliancepolitik end tidligere for at tilpasse Danmark til vores allieredes øgede internationale aktivitetsniveau i en post-bipolær struktur. I Europapolitikken fremstod denne ændring endvidere tydeligt ved forskellene i de danske prioriteringer og forhandlingsstrategier under Fælles Akten sammenlignet med de senere danske positioner under regeringskonferenceforhandlingerne gennem 1990'erne, hvor man opgav sin tidligere modstand imod yderligere institutionel integration (Pedersen 2009).

Der er dog ikke helt enighed om styrken og indholdet i denne ændring. Petersen har som nævnt understreget, at skiftet delvist kan forstås inden for det adaptionelle begrebsapparat, som bygger på en småstatslogik med en vægt på *aktiv* tilpasning (Petersen 1995; 2010). Realister som Wivel (2005) og Mouritzen (2006) har ligeledes peget på forandringerne i det internationale system i forhold til en generelt mere aktiv og udadvendt dansk udenrigspolitik, som var minded på at sikre en balancering af de regionale stormagter ved at sikre en fastholdelse af det amerikanske engagement i den europæiske sikkerhedsarkitektur og i det danske nærområde.

Liberalister som Holm (1998, 2002) og Knudsen (2004) har tilsluttet sig denne tolkning og har særligt påpeget internationaliseringen af den danske udenrigspolitik som et definerende nyt træk ved den danske aktivistiske post-koldkrigs politik gennem 1990'erne. Holm (1998, 28-29) bruger termen 'international aktivisme', der samlet dækker over en mere aktiv og forpligtende dansk deltagelse i internationale alliancemedlemskaber. Rynning (2003;2006) har ligeledes påpeget en række nye aktivistiske elementer i den danske udenrigspolitik gennem 1990'erne, men tolker dog disse ind i en mere langsigtet udviklingstendens, som betoner en vis grad af kontinuerlighed i den danske strategi igennem 1990'erne.

Rynning synes dog at understrege 11. september 2001 som en egentlig skiftedato for dansk udenrigspolitisk aktivisme grundet den aktive danske deltagelse i de to efterfølgende koalitionskrige som aktiv krigsførende nation, noget Danmark ikke havde været siden 1864. Argumentet lyder, at udviklingen igennem 1990'erne nok markerede et skifte, men ikke for alvor brød med det reaktive tilpasningsmønster i dansk udenrigspolitik. Efter 2001 og den tætte alliance med USA i de to koalitionskrige i Irak og Afghanistan lyder argumentet, at Danmark synes at udvikle sig til en egentlig strategisk aktør i det internationale system. Dette kan tolkes som en 'modning' af den danske udenrigspolitik til en mere selvstændig sikkerhedspolitisk profil. Pedersen (2012) peger på linje med Rynning på en række udviklingstendenser i aktivismen efter 2001, der synes at understrege en stadig mere selvstændig – aktivistisk – ambition, hvor især ønsket om en styrkelse af den danske position i det internationale (og særligt det regionale) system fremstår som en egentlig nyskabelse i den danske udenrigspolitiske strategi (Udenrigsministeriet 2003). Denne ambition bryder med det adaptionelle begrebsapparat eller er i en vis forstand med til at stække indholdet i de analytiske begreber. Dette skyldes, at aktivismen efter 2001 begyndte at indeholde nye udenrigspolitiske målsætninger og ambitioner, som rækker ud over tolkningen af aktivismen som led i en aktiv adaptionel tilpasningsstrategi. Disse kom særligt til udtryk i ambitionen om at bruge aktivismen og alliancen med USA til en egentlig transformation af den danske position i det internationale system (Udenrigsministeriet 2003; Pedersen 2012). Tolkningen af 11. september 2001 som skiftedag for aktivismen og dens relevans for den danske udenrigspolitik er dog af Rasmussen (2005) blevet kritiseret for at overvurdere effekten af Fogh-regeringernes kursskifte. Rasmussens analyse understreger således kontinuerligheden i den danske udenrigspolitik i perioden efter murens fald og frem, hvorved en række af elementerne i Fogh-regeringernes udenrigspolitiske projekt tolkes ind i en længerevarende tendens i dansk udenrigspolitik, som rækker tilbage til tiden før den kolde krigs afslutning. De forskelligartede tolkninger af indholdet i den udenrigspolitiske aktivisme og motiverne bag strategien har trods alt en række fællestræk.

For det første har aktivismen en ambition om, at Danmark skal føre en forpligtende politik over for de organisationer, Danmark er medlem af. Dette gælder fx NATO og FN-samarbejdet, hvor Danmark aktivt skal søge at bidrage til samt udnytte samarbejdets rammer. Det samme gælder i forhold til EU, hvor tankegangen er, at Danmark skal placere sig centralt i den europæiske 'mainstream' og aktivt søge at lade sig integrere i samarbejdet for derved at kunne påvirke udviklingen. Engagementet i centrale

internationale organisationer kom i perioden fra 1989 og frem til 2001 også til udtryk ved Danmarks støtte til de baltiske landes selvstændighed og – på trods af russisk modstand – et aktivt arbejde for at hjælpe dem med at blive optaget i NATO og EU. Gennem 1990'erne engagerede Danmark sig endvidere stærkt i NATO- og FN-indsatsen i det tidligere Jugoslavien og i spørgsmålet om Kosovos selvstændighed.

For det andet rummer aktivismen en ambition om en styrkelse og udvidelse af den internationale retsorden samt behovet for internationale institutioner, som kan regulere den globale magtpolitik. Det skyldes, at småstater traditionelt foretrækker, at de internationale relationer er reguleret gennem international lov og orden, da det reducerer magtpolitikens internationale rolle og derved stor- og mellemmagternes dominerende rolle. Danmark har således støttet menneskerettighederne, oprettelsen af den internationale strafferetlige domstol i Haag (ICC), princippet om 'ansvaret for at beskytte' civile mod folkemord og forbrydelser mod menneskeheden samt retten til humanitær intervention over for sådanne forbrydelser.

For det tredje en villighed til og interesse i at lade Danmark deltage i internationale fredsstøttende, freds-skabende og humanitære operationer. Det hænger sammen med ønsket om dels at være aktiv og loyal i FN og NATO, dels at bidrage til en international orden og retsorden, ligesom der kan identificeres en øget militarisering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette har betydet en stadigt stigende accept af brug af militær magt som led i udenrigspolitikken, hvilket blandt andet skyldes det internationale samfunds stigende engagement i internationale konflikter, hvor Danmark velvilligt har stillet materiel og tropper til rådighed for disse indsatser. I foråret 2011 bidrog Danmark fx til FN's humanitært begrundede luftbombardementer i Libyen med udsendelsen af en række jagerfly. Efter al Qaedas terrorangreb på USA den 11. september 2001 blev det endvidere et selvstændigt mål at støtte USA i den såkaldte krig mod terror. Det førte Danmark ind i to krige, nemlig krigen i Afghanistan fra 2001 mod Taliban og krigen mod Saddam Husseins Irak i 2003 inklusive efterfølgende militære bidrag til stabilisering af landet.

For det fjerde har ideer og ideologi i stigende grad vundet indpas i den danske sikkerhedspolitik. Værdibaseret udenrigspolitik betyder, at man lægger visse ideologiske værdier og principper til grund for sin udenrigspolitik. Under de borgerlige regeringer i 2000-tallet har der især været tale om liberale frihedsværdier, demokrati og stærk loyalitet over for USA, og man har understreget behovet for en offensiv variant af liberalismen som ledesnoren for den danske indsats (Sørensen 2006). Tolkningen her er dog, at denne vægt på værdibaseret udenrigspolitik

primært tjener en legitimitetsskabende funktion for en grundlæggende interessebaseret udenrigspolitik med vægt på en styrkelse af den danske internationale position.

Aktivismens indtog i dansk udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning

Aktiv internationalisme (1989-2001)

Selvom man så anløb til 'aktivisme' i den danske udenrigs- og europapolitik igennem 1980'erne og under den kolde krig, blokerede den socialdemokratiske modstand og den parlamentariske situation på en række områder frem til 1988 afgørende for ændringer i den danske involvering i de internationale alliancefællesskaber, som Danmark var medlem af. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken i 1980'erne var netop tilpassende og ikke aktivistisk idet den ikke satsede på at aktivgøre dansk udenrigspolitik gennem de danske alliancemedlemskaber men i stedet søgte at distancere sig fra et alt for forpligtende engagement (Pedersen 2012). I adaptionelle termer skiftede politikken i perioden mellem balancering og quiescence, hvor man fra dansk side søgte at koble sig fra den internationale udvikling, samtidig med at man søgte at virke for afspænding mellem de to blokke i systemet.

Folketingsvalget den 10. maj 1988 løste op på den parlamentariske situation, da Det Radikale Venstre indtrådte ind i den konservativt ledede regering. Derved var der ændret i de parlamentariske forudsætninger for at gennemføre en ændring af den danske udenrigspolitik. For Danmarks vedkommende betød afslutningen på den kolde krig samtidig en periode med territorial sikkerhed, da de eksterne rammer afgørende ændrede sig med de kommunistiske regimers fald. Dette betød, at der var en kombination af internationale og nationale faktorer, som muliggjorde og nødvendiggjorde en omlægning af den udenrigspolitiske strategi. Det langsigtede element var at satse på en europæisk og international orden langs liberale værdier og principper samlet under overskriften 'aktiv internationalisme' (Udenrigskommissionen 1990). Disse ræsonnementer fik konkret relevans ved udbruddet af den første Golf-krig. Symbolet på denne nye udenrigspolitik var, da besætningen på Korvetten Olfert Fischer i september 1990 sejlede ud for at deltage i blokaden imod Irak i den første Irak-krig og gav sig ligeledes senere udslag i den danske indsats for at få de baltiske lande med i EU og NATO-samarbejdet samt den senere deltagelse i FN's og NATO's fredsbevarende aktioner på Balkan.

En række af disse overvejelser blev synlige i den offentlige debat, da Folketinget den 12. november 1992 afholdt sin første principielle debat om den danske udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, som mundende ud i bred politisk enighed om behovet for

en transformation af den danske udenrigspolitik (Folketingets forhandlinger 1992/93, spalte 1535ff). Der var ligeledes bred enighed om, at Danmark skulle arbejde for, at hensynet til internationale normer og liberale værdier skulle dominere over mere traditionelle geopolitiske ræsonnementer i dette tomrum. Regeringen pegede på, at dette indebar et behov for et nyt syn på begreber som 'ikke-indblanding i indre anliggender' og oprettelsen af national suverænitet. Disse principper måtte underlægges hensynet til internationale normer og værdier, hvilket skulle styrke FN's muligheder for at opfylde rammen om et globalt sikkerhedssystem (Folketingets forhandlinger 1992/93, spalte 1535ff). I Europa lå hovedopgaven i at lede Øst- og Centraleuropa ind i et vesteuropæisk multilateralt sikkerhedsnetværk, der skulle gøres endnu mere fintmasket i takt med rekonstruktionen af den europæiske sikkerhedsarkitektur (Ellemann-Jensen i DUÅ 1991, 168ff). Konklusionerne vidnede om, at en række af de liberale principper og multilaterale idéer, som de borgerlige regeringer havde prioriteret men ikke praktiseret gennem 1980'erne, havde vundet indtog i, hvad der kan betegnes som formuleringen af en egentlig aktivistisk vision for den danske udenrigspolitik.

Den socialdemokratisk ledede regering overtog i 1993 i bred forstand den tidligere regerings udenrigspolitiske program og visioner og indarbejdede de liberale principper heri i deres eget program (Petersen 2006a). Mens aktivismen idémæssigt blev udklækket af den daværende borgerligt liberale regering, kom de efterfølgende socialdemokratiske regeringer til at implementere strategien igennem de dramatiske 1990'ere.¹ Aktivismen slog ligeledes for alvor i praksis igennem i dansk udenrigspolitik gennem 1990'erne, hvor den udviklede sig i en aktiv – eller engageret – multilateralistisk version baseret på en international retsorden og liberale værdiprincipper. Værdiforankringen af udenrigspolitikken bevægede sig endvidere gennem perioden, hvor liberale idealer om at sætte individer over suverænitetshensyn blev mere fremtrædende, hvilket deltagelsen i den NATO-ledede operation i Kosovo i 1999 kunne ses som et udtryk for. Samlet set blev udviklingen gennem 1990'erne en af de mest aktive i dansk udenrigspolitisk historie med deltagelse i en bred vifte af internationale operationer. Den danske deltagelse fandt naturligt sted i regi af de respektive internationale organisationer, der fungerede som internationale operatører i denne periode.

International aktivisme (2001-2010)

Angrebet på USA den 11. september 2001 fik den overordnede konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig international profil ved i første omgang at insistere på et amerikansk svar uden om de traditionelle sikkerhedsfæl-

lesskaber. Dette lagde pres på staterne i det internationale samfund om enten at fastholde deres multilaterale forankring eller bevæge sig ind i en mere snæver koalition med USA. Det forhold, at Danmarks udenrigspolitik var fokuseret på et aktivt multilateralt forsvar for den internationale orden, kom til udtryk umiddelbart efter terrorangrebet den 11. september 2001, som fra dansk side blev tolket som et angreb på de vestlige værdier og demokratiforståelse (Rynning 2006, 36). Folketingsdebatten den 13. december 2001 åbenbarede en skillelinje mellem oppositionens ønske om at fastholde et traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske reaktion og den nye regerings ønske om en mere amerikansk orienteret linje i udenrigspolitikken (Pedersen 2012). Den nye danske udenrigsminister, Per Stig Møller, bad den 13. december 2001 om Folketingets samtykke til dansk deltagelse i en operation som direkte krigsførende magt under amerikansk ledelse (Beslutningsforslag B37 af 13. december 2001). Regeringens beslutningsforslag udtrykte ønske om at bidrage *direkte* i en amerikansk ledet koalition. Dette stod over for et initialt ønske fra socialdemokratisk og radikal side om at fastholde et mere traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske indsats gennem FN, men med den socialdemokratiske ordførers ord ville man 'ikke modsætte sig' et dansk engagement. Spændingen imellem fastholdelsen af en mere 'traditionel' internationalisme og en mere 'offensiv' international aktivisme i Danmarks internationale engagement manifesterede sig gennem 2002, da det blev klart, at USA planlagde en invasion af Irak i løbet af 2003.

Afhængig af analytisk udgangspunkt kan man finde argumenter for, at Fogh-regeringerne valgte en aktivistisk tilpasning til USA ved at følge Bush-administrationen i krig i Afghanistan og senere Irak ved at prioritere en aktiv alliancestrategi med USA. En anden tolkning er, at den danske reaktion ses som et mere selvstændigt valg mellem at fastholde den traditionelle ordensbaserede danske udenrigspolitik eller følge en mere bilateral amerikansk strategi for sin udenrigspolitik og deltage i frivillige koalition uden om de eksisterende sikkerhedspolitiske arrangementer. Spændingen mellem de to tolkninger blev mere tydelig fra 2002, hvor det stod stadig mere klart, at den danske regering var motiveret til at støtte amerikanerne i deres bestræbelser på en invasion af Irak. Mens der i forbindelse med invasionen af Afghanistan kunne mønstres et tøvende bredt flertal for et dansk engagement, sagde oppositionen dog fra i denne forbindelse. Argumentet var primært bundet op på fraværet af et klart foreliggende FN-mandat samt den tilknytning og tilpasning til USA, som oppositionen så aktionen som et udtryk for. Det politiske brud var begrundet i modstand mod det manglende FN-mandat og den generelle holdbarhed af

en snæver amerikansk alliancestrategi som udgangspunkt for den danske udenrigspolitik. Regeringens beslutning om at bakke op om den amerikanske linje i forhold til den danske deltagelse i Irak-krigen synes at markere en ny type udenrigspolitisk aktivisme, hvor man var villig til at søge samarbejde i – og støtte etableringen af – fleksible (amerikansk ledede) koalition uden om de multilaterale arenaer i bestræbelserne på at forfølge selvstændige ambitioner og interesser.

Begrundelsen for den danske deltagelse i Irak-krigen blev efterfølgende søgt placeret i konteksten af en bredere international og national værdikamp, som synes at være defineret ved en universel stillingtagen til kampen mellem diktaturer og demokratier og derved knyttede an til den indenrigspolitiske værdikamp, som nu også skulle inddrage udenrigspolitikken (Udenrigsministeriet 2003). Samtidig forsøgte man at legitimere tyngdeskiftet fra multilateralisme til bilateralisme i den danske aktivisme med argumenter om en ny vision for en mere selvstændig udenrigspolitik for Danmark, der baserede sig på at transformere den danske småstatsposition til en mellemstatsposition i det internationale system og samtidig formulere direkte strategiske danske udenrigspolitiske interesser (Rynning 2003). Ligeledes pegede flere af regeringens udtalelser og publikationer i perioden i retning af at målrette den danske udenrigspolitik under en værdimæssig ramme, som udtrykte offensive liberale visioner og mål for den danske udenrigspolitik (Fogh Rasmussen 2003a; 2003b; 2006).

Fra reaktiv til aktiv tilpasning?

Analysen af begreberne tilpasning og aktivisme i dansk udenrigspolitik afdækker en række indholdsmæssige forskelle mellem tilpasning og det, som dele af den udenrigspolitiske litteratur har defineret som aktivisme. Ligeledes peger analysen på, at aktivismen i dansk udenrigspolitik rummer forskellige aspekter og nuancer, og at den aktivistiske strategi har udviklet sig gennem en række faser.

Analysen identificerer i lighed med litteraturen en internationalistisk (multilateral) version over for en mere bilateral (atlantisk fokuseret) version (jf. Holm 1998; 2002; Knudsen 2004; Lawler 2007). Samtidig peger artiklen på, at der kan spores en vis udvikling eller 'modning' af strategien gennem formuleringen af udviklingen af international aktivisme i 2000-tallet, som adskiller den indholdsmæssigt fra 1990'ernes aktivismepraksis, og som på en række områder bryder med argumentet om, at den øgede grad af aktivisme udelukkende kan betragtes som aktiv tilpasning.

Visionerne i denne nye 'internationale aktivisme' adskilte sig fra den tidligere aktivistiske praksis ved at være funderet i en række offensive liberale og nykonservative

idéer, der bundede i forestillingen om, at demokratiske stater ikke alene havde ret, men også pligt til at gøre en forskel i international politik og udbrede liberale værdier, hvilket var med til at retfærdiggøre formuleringen af en række nye danske ambitioner om at løfte landets status fra småstat til mellemstat. Det var magtpåbyggende for regeringen at understrege, at alliancen med USA ikke blot var et udtryk for en ny tilpasning men noget nyt, hvor man betragtede alliancen som et samarbejde mellem to allierede (Fogh Rasmussen 2003a; 2003b). Betonningen af den atlantiske komponent markerede på en række områder kulminationen på en bevægelse fra en tilbageholdende, balancerende tilpasning over for en engageret multilateralisme til en selvstændig og mere ambitiøs aktivistisk udenrigspolitik. De vigtigste karakteristika af den borgerlig-liberale regerings udenrigspolitik i perioden fra 2001-2010 kan sammenfattes i følgende fem punkter (jf. Petersen 2006b; Pedersen 2011b):

For det første en offensiv udenrigspolitik, der styrkede og videreudviklede den aktivisme, som siden starten af 1990'erne havde præget dansk udenrigspolitik. Regeringerne fra 2001 til 2011 havde som udenrigspolitisk ambition at føre 'en aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende udenrigspolitik baseret på et klart værdigrundlag', som det hed i Udenrigsministeriets strategipapir fra 2003. Danmark skulle gøres til en 'mellemmagt' i den internationale politik, dvs. en magt, der kan 'gøre en forskel' i modsætning til 'småstater', som ikke har disse muligheder.

For det andet skulle grundlaget for denne aktivisme findes i liberale kerneværdier med demokrati, frihed og markedsøkonomi i centrum. Demokratiske stater havde

ikke alene ret, men også pligt til at sprede demokratiske værdier. Kampen for demokratiet og dets globale udbredelse fik en central rolle i regeringens udenrigspolitiske program.

For det tredje skulle ambitionerne for denne offensive udenrigspolitik ikke udfoldes uden internationale samarbejdspartnere. Derfor blev en stærk alliance med USA set som afgørende for at sikre udbredelsen af de demokratiske værdier. VK-regeringen forstærkede derfor sine forgængeres tilnærmelse til USA, da det blev set som forudsætningen for at øge det danske handlerum internationalt.

For det fjerde var perioden kendetegnet ved en øget militarisering af udenrigs- og sikkerhedspolitikken: Efter 11. september 2001 øgedes det militære instruments betydning yderligere ved dansk deltagelse i de to koalitionskrige i Afghanistan og Irak, hvor deltagelsen i sidstnævnte krig foregik, uden at FN's sikkerhedsråd havde accepteret og godkendt krigen.

For det femte blev europapolitikken svækket som konsekvens af den atlantisk orienterede udenrigspolitik. Dette skyldtes intern uenighed mellem EU's medlemslande om den amerikanske krig imod Irak, men også at EU igennem 2000-tallet gennemgik en række svære traktatforhandlinger, som satte dele af samarbejdet på standby.

Artiklens analyse peger dog også på et vist element af kontinuitet i den danske aktivistiske strategi fra 1990'erne og frem, som baserer sig på aktivt og forpligtende medlemskab af internationale organisationer og øget allianceloyalitet, aktiv støtte og håndhævelse af en udvidet international retsorden, accept af nødvendigheden af en øget militarisering af udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Tabel 1. Elementer i forskellige varianter af dansk udenrigspolitisk aktivisme

-1989 Tilpasning	1989-2001 Aktiv internationalisme	2001-2010 International aktivisme
Tilpasning til stormagter Ikke provokation Interessebaseret udenrigspolitik Modstand imod anvendelse af militære midler samt indadvendthed – forsvar og styrkelse af kulturelle værdier Støtte til den eksisterende internationale retsorden	Styrket dansk engagement i EU, NATO og FN Støtte til det internationale samfund og dets regler og institutioner (internationalisme) Deltagelse i FN-ledede operationer på bl.a. Balkan med både fredsbevarende, fredsskabende og humanitært sigte Støtte til en udvidet international retsorden inklusive menneskerettigheder, humanitær intervention og internationale domstole	Mere vægt på alliance med USA og derved nedtoning af FN og EU Fokus på dansk krigsdeltagelse under amerikansk ledelse frem for FN og FN-mandat ('Krigen mod terror') Øget militarisering af den danske internationale indsats inklusive dansk krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak Liberale frihedsværdier prioriteres som samlende ramme for udenrigspolitikken Udvikling af strategiske mål for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Ligeledes har aktivismen været kendetegnet ved, at liberale værdier i stigende grad har vundet indpas i begrundelserne for den danske udenrigspolitik.

Andre analytikere har været mere skeptiske over for tolkningen af, hvorvidt man kan tale om egentlig dansk aktivisme, da tolkningen her er, at den danske sikkerhedspolitiske strategi efter den kolde krigs afslutning primært kan ses som en overordnet form for tilpasning eller bandwagoning til USA. Tolkningen her baserer sig på logikken i det analytiske begreb 'aktiv tilpasning', hvor den danske bevægelse væk fra reaktiv tilpasning har været nødvendiggjort af øget dynamik i de internationale organisationer og alliancer, som Danmark er en del af. Øget dansk engagement har her været set som en nødvendig betingelse for at bevare en form for sikkerhedspolitisk status quo til Danmarks allierede samt eventuelt en forsigtig balancerende over for nabolandene.

Tabel 1 sammenfatter en række af de definerende karakteristika ved de forskellige elementer i tilpasningslogikken og de to varianter af aktivismen, som har været dominerende i den danske udenrigspolitiske strategi fra 1989 til 2010. Sondringen mellem de to aktivismevarianter understreger især spændingen mellem den multilaterale (internationalistiske) strategi igennem 1990'erne og det mere bilaterale – atlantisk orienterede – sikkerhedspolitiske samarbejde med USA gennem 2000-tallet som en afgørende skillelinje i aktivismen. Som det fremgår af denne analyse, foregår der et tyngdeskifte i den danske strategi i løbet af 2000-tallet, men der er fortsat elementer af aktiv internationalisme i praksis gennem årtiet.

Perspektiver for aktivismen

Indenrigspolitisk har Foghs exit fra dansk politik rejst spørgsmål om, hvorvidt aktivismen i dansk udenrigspolitik kan fortsætte. Men hvad er status for aktivismen og ambitionerne for udenrigspolitikken her post-Fogh? Anvendelsen af aktivismebegrebet har vundet indpas i en række af de politiske partiers udenrigspolitiske programmer (Socialdemokraterne 2006; Socialdemokraterne, SF og Radikale Venstre 2011), ligesom den noget nær fuldstændige konsensus om den danske deltagelse i operationen i Libyen understreger, at aktivisme har en fremtid i dansk udenrigspolitik. Ligeledes peger den politiske forståelse, som blev nået i forbindelse med det seneste forsvarsforlig, på, at politikerne fortsat prioriterer en international dansk interventionskapacitet, ligesom partierne i sommeren 2009 tilsluttede sig Forsvarskommissionens konklusion, at efterspørgslen efter danske militære bidrag ikke vil mindskes, og at det nuværende ambitionsniveau for forsvarsets evne til at bidrage internationalt bør fastholdes (Petersen 2010). På trods af Foghs exit fra dansk politik synes der imidlertid at eksistere en

række muligheder for, at aktivismen fortsat vil optræde i dansk udenrigspolitik.

Tilsyneladende er en række af de overordnede rammebetingelser for 2000-tallets offensive atlantisk orienterede aktivisme dog på retur. Dette gælder i forhold til den amerikanske vilje og evne til internationalt lederskab, det generelle ønske om en militær tilbagetrækning fra Afghanistan, og den stigende grad af magtspredning i kredsen af asiatiske lande og gruppen af BRIK-lande, som har betydet en reduktion i USA's globale position.

Wæver (2010) har i den sammenhæng peget på betydningen af særligt Kinas fremtidige vækst og perspektiverne for etableringen af en ny type global dagsorden, hvilket er med til at rette fokus på, hvordan Danmarks udenrigspolitisk er gearret til at tackle denne situation. Disse ændringer i den amerikanske udenrigspolitik vil få konsekvenser for prioriteringerne og målsætningen i den danske aktivisme, da en af de *nødvendige* forudsætninger for 2000-tallets højtprofilerede udenrigspolitiske strategi har været muligheden for tilslutning til den amerikanske udenrigspolitik (Pedersen 2011a).

Udenrigsministeriets seneste analyse af den udenrigspolitiske strategi behandler således en række af disse spørgsmål og spørger, hvordan fremtiden for den internationale aktivisme ser ud (Udenrigsministeriet 2010). Hovedpunkterne i ministeriets analyse peger netop på, at ændringen i de eksterne forudsætninger påvirker rammerne for den danske aktivisme. På trods af at USA fortsat vil fungere som den globale leder, vil nye aktører trænge sig på internationalt og aktivt søge at påvirke og udnytte de nye globale spilleregler.

Konsekvenserne vil være både økonomisk og politisk mærkbare for Danmark og Vesten, ligesom dynamikkerne i FN og det internationale aftalesystem vil blive påvirket af disse nye magters stigende magt og indflydelse. Oplægget peger på, at de nye udfordringer kræver et forstærket dansk engagement snarere end tilbagetrukket udenrigspolitik på den internationale scene. Der er således fortsat brug for et aktivistisk engagement, men det skal i stigende grad ske gennem en forøget *multilateral* indsats. Dette skal primært foregå gennem NATO, EU og FN i et forsøg på at kontrollere og regulere magtspredningen for at lede en række af de fremadstormende demokratier som Indien, Brasilien mv. ind i et forpligtende ordenssystem reguleret af international ret. Oplægget peger interessant nok også på betydningen af den værdipolitiske komponent, som blev præsenteret i 2003 som et centralt nyt princip for den danske udenrigspolitik. Argumentet i oplægget er, at Danmark skal promovere demokratiske og liberale frihedsværdier, men de skal udbredes og forsvares på en måde, der mere effektivt udnytter de nye muligheder, der vil opstå i den fremtidige multipolære verden.

Dette betyder konkret, at disse værdier og målsætninger skal fremmes via en aktiv multilateralisme og ikke isoleret sammen med USA (Pedersen 2011a). Hvis præmissen accepteres, synes fremtiden for aktivismen at ligge i en forsigtig nedtoning af den atlantiske søjle som operatør for dansk aktivisme. Konkret skal dette modsvares gennem en opprioritering af EU- og FN-søjlen i den danske udenrigspolitik. En af de centrale pointer i oplægget er, at magtspredningen nok rejser en række udfordringer for en stat som Danmark, men netop også rummer en række nye muligheder, da en række af de nye *rising powers* som Indien, Brasilien og Vietnam har det til fælles, at der, for de flestes vedkommende, er tale om demokratier, som deler idealer og værdier med Vesten. Pedersen (2011a) har tidligere påpeget en række indenrigspolitiske kvaliteter ved dette oplæg, da det indholdsmæssigt er med til at samle de politiske partier og sikre bred enighed om rammerne for den danske aktivisme. Denne konklusion bakkes tilsyneladende op af indholdet i den kommende socialdemokratisk ledede regerings udenrigspolitiske programerklæring, som netop understreger behovet for en opprioritering af den traditionelle aktivistiske multilateralisme for dansk udenrigspolitik. Indholdet i Socialdemokraternes, Det Radikale Venstres og SF's udenrigspolitiske oplæg peger således på en ambition om at fastholde aktivismen, men at den i stigende grad skal kanaliseres ind i for dansk udenrigspolitik mere vante multilaterale rammer grundet ændringer i den internationale magtbalance, hvor USA tilsyneladende vurderes til at få reducere sin internationale betydning.

Konklusion

Artiklen rejste indledningsvis følgende spørgsmål: Hvad kan der forstås ved begrebet aktivisme i dansk udenrigspolitik, hvad karakteriserer aktivismen i dansk udenrigspolitik, og hvad er status for aktivismen i dansk udenrigspolitik post-Fogh. Analysen har identificeret en række grundlæggende træk ved aktivismen som udenrigspolitisk strategi, men begrebet og tyngden i denne strategi har varieret efter den kolde krigs afslutning. Fasen fra 1989-2001 associeres typisk med multilateral internationalisme i dansk udenrigspolitik; fasen fra 2001 og frem til 2010 associeres typisk med Fogh-regeringernes udenrigspolitiske program og ses oftest som en militariseret udenrigspolitik med en særlig atlantisk fokusering. I modsætning til de fleste analyser af dansk udenrigspolitik peger artiklen på, at der trods variationen i praksissen findes nogle grundlæggende samlende elementer i aktivismen. Samlet set er der sket et kvalitativt skifte i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, som rækker ud over det fremherskende tilpasningsbegreb i dansk udenrigspolitik, og som indholdsmæssigt peger ud over, at der er blot er

sket en aktiv tilpasning i stedet for en reaktiv tilpasning. Udviklingen i det internationale system har naturligvis en relevans for småstater som Danmark og den seneste udvikling som typer på en svækkelse af den amerikanske position får naturligvis konsekvenser for den danske strategi. Artiklens analyse peger derfor på at det tyder på en afsked med Fogh-æraens offensive aktivisme. I stedet kan vi forvente en tilbagevenden til en variant af den aktivistiske udenrigspolitik, som vi så praktiseret under skiftende danske regeringer gennem 1990'erne med vægt på aktiv internationalisme og opprioritering af multilateralt samarbejde. Dette skyldes at en række centrale nationale forudsætninger sikrer strategien indenrigspolitisk fremdrift, mens en række af de eksterne betingelser afgørende har ændret sig for udfoldelsen af en amerikansk bilateral fokuseret alliancestrategi.

Litteratur

- Branner, H 2000, 'The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context', i H Branner & M Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*, Odense Universitetsbibliotek, Odense.
- DUÅ 1991, *Dansk udenrigspolitisk årbog 1991*, DUPI/ Jurist- og Økonomforbundets forlag, København.
- Due-Nielsen, C & N Petersen red. 1995, *Adaption and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut. DJØF Publishing, København.
- Fogh Rasmussen, A 2003a, '60 året for 29. august 1943', tale, Holmen, 29. august.
- Fogh Rasmussen, A 2003b, 'Visioner om Danmarks aktive europapolitik', tale, Københavns Universitet, 23. september.
- Fogh Rasmussen, A 2006, 'Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten', *Ugebrevet Mandag Morgen* 11. september 2006.
- Folketingets forhandlinger* 1992/93.
- Holbraad, C 1991, *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Clarendon Press, Oxford.
- Holm, H-H 1998, 'And now What – Denmark? Danish Foreign Policy turns Activist', i G Sørensen & H-H Holm (red.), *And now What? International Politics after the Cold War. Essays in Honour of Nikolaj Petersen*, Politica, Aarhus.
- Holm, H-H 2002, 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline', i B Heurlin & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, DUPI, København.
- Knudsen, T B 2004, 'Denmark and the war against Iraq: losing sight of internationalism?', i *Danish foreign policy yearbook 2004*, DIIS, København.
- Lawler, P 2007, 'Janus-Faced Solidarity. Danish Internationalism Reconsidered', *Cooperation and Conflict*, vol. 42, no. 1, pp. 101-26
- Mouritzen, H 2006, 'Choosing Sides in the European Iraq Conflict: A Test of New Geopolitical Theory', *European Security*, vol. 15, no. 2, pp. 137-63.
- Pedersen, R B 2009, *Danmark under traktaterne. Et casestudium af den danske deltagelse i forhandlingerne om Fælles Akten og Maastricht Traktaten*, Aarhus: Politica.
- Pedersen, R B 2011a, 'Dansk udenrigspolitisk aktivisme i nyt farvand', *Udenrigs* 1:2011, pp. 81-88.

- Pedersen, R B 2011b, 'Danmark i verden: Udenrigs- og sikkerhedspolitik samt bistandspolitik', i T B Knudsen og M Bülow (red.), *International politik nu*, Forlaget Systime, Aarhus.
- Pedersen, R B 2012, 'Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitik 1989-2007', *Politica*.
- Petersen, N 1977, 'Adaptation as a Framework for Foreign Policy Behavior', *Cooperation and Conflict*, vol. XII, no. 4, pp. 221-50.
- Petersen, N 2000, 'National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory', i H Branner & M Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Petersen, N 2006a, *Europæisk og globalt engagement 1973-2006. Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6*, Gyldendal, København.
- Petersen, N 2006b, 'Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen', *Den nye verden – Tidsskrift for internationale studier*, nr. 2, pp. 31-60.
- Petersen, N 2010, 'Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009', i C Due-Nielsen, R Mariager & R Smidt (red.), *Nye fronter i den kolde krig*, Gyldendal, København.
- Rasmussen, M V 2005, 'What's the Use of It?« Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force', *Cooperation and Conflict*, vol. 40, no. 1, pp. 67-89.
- Rynning, S 2003, 'Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September', i P Carlsen & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, DIIS, København.
- Rynning, S 2006, 'Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001', *Militært Tidsskrift*, nr. 1, pp. 186-96.
- Socialdemokraterne 2006, *Mennesket i verden*, downloaded fra www.socialdemokraterne.dk
- Socialdemokraterne, SF, Radikale Venstre 2011, *En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik* Oplæg September 2011 downloaded fra www.socialdemokraterne.dk
- Sørensen, G 2006, 'Liberalism of Restraint and Liberalism of Imposition: Liberal Values and World Order in the New Millennium', *International Relations*, vol. 20, pp. 251-72.
- Udenrigskommissionen 1990, *Udenrigstjenesten mod år 2000, Betænkning nr. 1209, Udenrigskommissionen af 1. april 1989*, Udenrigsministeriet, København.
- Udenrigsministeriet 1994, *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*, Udenrigsministeriet, København.
- Udenrigsministeriet 2003, *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*, Regeringen, København.
- Udenrigsministeriet 2010, *Kurs mod 2020 – Dansk udenrigspolitik i nyt farvand*, Udenrigsministeriet, København.
- Wivel, A 2005, 'Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma', *Security Dialogue*, vol. 36, no. 3, pp. 417-21.
- Wæver, O 2010, 'Verden efter Vestens vælde', *Udenrigs*, no. 3, pp. 6-23

Noter

- 1 Den nye socialdemokratiske regering præsenterede i 1993 redegørelsen *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik* for det danske Folketing. Redegørelsen blev ledsaget af en længere rapport om *Dansk udenrigspolitik på vej mod 2000* (Udenrigsministeriet 1994). De to dokumenter lå indholdsmæssigt i tydelig forlængelse af den tidligere regerings politik (Petersen 2010).

Dismantling the online sphere – Information-filters as organizers of public vision

Anders Koed Madsen PhD Fellow, Department of Organization, Copenhagen Business School

This paper shows how searches for “synthetic biology” on Google.co.uk and Wikipedia.com lead to different demarcations of this controversy in the form of the hyperlink networks that become browsable for the user. When talking about the mediation of biotechnological controversies in the public sphere the interesting divide may accordingly not be between the offline and the online, but rather between logics of filtering on the web and the networks of actors that are playing a role in assembling the “web-visions” they give rise to.

1: Introduction

Debates about whether the Internet provides a valuable public sphere have been reoccurring since the mid-90s and they have often centered around differences and similarities between the so-called “online public sphere” and its offline counterpart. The methodological trend in such studies has been to carry out representative samples of the discussion about a given topic in each of the two spheres and use these samples as a basis for discussing whether the online sphere makes room for a more or less direct (Coleman 2005), plural (Gerhards, Schaefer 2010), deliberative (Marlin-Bennett 2011), de-centralized (Benkler 2006, Surowiecki 2004), epistemic correct (Goldman 2008), participatory (O’Reilly 2006) or representative (Papacharissi 2002, Lazer et al. 2009) sphere than the one designated as offline. Scholars behind these studies have disagreed on the democratic consequences of the Internet but they have nonetheless agreed on approaching it as an online sphere that can be more or less representatively uncov-

ered by the researcher (Lazer et al. 2009, Schneider, Foot 2005, Thelwall 2009).

Section 3 of this paper outlines the contours of this debate and indicates that the online/offline divide may not be the most fruitful framework for understanding the web as a public arena. It will be argued that conceptualizations that posit the online sphere as a unified phenomenon capable of being compared to other spheres are increasingly challenged by the role which information-filters and their surrounding networks play in organizing the visibility of voices around specific issues (Halavais 2009). More specifically the section uses the concept of “web-visions” (Koed Madsen, 2012) as a way to denote the slice of a controversy that is made visible by an information-filter to a temporally and spatially situated web-user. The concept is operationalized by following hyperlinks with a departure in the concrete scope of information returned by specific filters of interest. A “web-vision” is therefore not representative of anything outside the filter but it can provide an understanding of the way computers, web-masters, algorithms and web-users play a role in demarcating controversies and how this demarcation differs in relation to the used filter that serves as the entry-point to the web as well as the time and place of the entry.

The empirical part of the paper is an analysis of the way the controversy of synthetic biology has been organized and demarcated by two of the most heavily used information-filters in the UK, wikipedia.com and google.co.uk, from January – June 2011. Synthetic biology is the most recent attempt at applying planned engineering on living organisms and section 2 gives an introduction to the choice of this case and the choice

of looking at the UK and it also outlines some general thoughts about the democratic importance of socio-technical controversies. The data presented in the paper represents the beginning of a longer longitudinal design and it should therefore be read as an explorative attempt at using the dynamics of these situated “web-visions” to conceptualize the relation between the web and socio-technical controversies in a way that is different than working from the basis of samples of web-sites as more or less accurate representations of an online sphere.

Section 4 contains the results of the initial quantitative analysis of the web-visions and it shows how google.co.uk gives rise to more fluid demarcations of the issues of synthetic biology than wikipedia.com and how e.g. artists are visible as voicing social and ethical questions about the technology in the Google-vision. This stands in contrast to the more stable and institutionalized demarcation emerging from wikipedia.com but the longitudinal study also shows how the web-visions get more and more similar over time. Section 5 provides a discussion of the findings of the analysis and presents three arguments for the usefulness of working with web-visions instead of starting from pre-defined spheres. Section 6 concludes the paper and points towards possibilities for further research.

2: Synthetic biology as a socio-technical controversy

Scholars within the tradition of Science and Technology Studies (STS) have since the 1970s carried out a range of studies showing different ways in which the development of science is always intermeshed with politics in a way that poses hard questions about its role in a democratic society. A few highlights of this literature have been studies illustrating how the development of nuclear radioactivity carried with them discussions about the divide between experts and laymen in decision-making (Wynne, 1992), how the meaning of technology assessment in relation to GMO have to a large extent been influenced by local cultures and traditions of law-making (Jasanoff, 2007) and how knowledge-claims in the realm of science are often settled in coalitions of a diverse set of human actors in combination with non-human actors such as laws and scientific equipment (Latour, 1987). Irwin and Michael have coined the concept of ethno-epistemic assemblages in order to more precisely express the idea that such “hybrid coalitions” put forward knowledge-claims in relation to specific socio-scientific controversies (epistemic) in a way that is situated in local contexts where it is possible to trace back knowledge-claims to local practices (ethno). By calling these ethno-epistemic

coalitions *assemblages*, Irwin and Michael emphasize that they connote a territory of heterogeneous actors that form a whole through their relations to each other and the signs that enable communication between them (Irwin & Michael, 2003). The web, which we will return to in the next section, is without doubt an important actor in establishing such signs and relations today.

With the insights from 30 years of STS research in mind it is not surprising that synthetic biology has enrolled a range of different actors in discussions about its development. As the most recent example of genetic engineering of biological organisms follows a list of scientific projects that have previously created controversies by framing themselves as providers of answers to large societal questions such as food hunger, climate change and disease prevention. Since the first organisms were genetically engineered in the 1970s there have been immense political and ethical debates between proponents of these biotechnological solutions to societal problems and critics who have deemed such solutions to be unsafe, unethical or just overly optimistic. Synthetic biology has also been launched with great promises that have ignited debates between actors with quite different normative foundations. Proponents of the technology have proposed to discuss its development on the basis of strict scientific risk-evaluations and this type of cost-benefit analysis has to a large extent been taken up by e.g. The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues who was recently asked to deliver a report on synthetic biology by Barack Obama (The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues 2010). On the critical side we have seen environmental NGOs, such as the ETC group, questioning the possibility of making such risk-evaluations in the face of radical uncertainty and highlighting the potential injustice in the access to potential benefits of the technology (The ETC Group 2007).

Besides the existence of these varied foundations for the debate there are also considerable differences in the ways of defining synthetic biology within the community itself and this makes it hard to draw demarcations around the practice. The different approaches, however, seem to share the ambition to utilize the technologies of human engineering to optimize evolutionary processes in biological organisms in order to make them perform specific desired functions. One of the ways this is done is by decoding the genome of an organism, translating it into digital codes on a computer, recoding it digitally and use that line of code to make a synthetic DNA-structure that can be inserted in an otherwise empty cell. This cell will then produce specific desired proteins and potentially be part of an organism that can be used to create products

such as plants with efficient photosynthesis, algae-based biofuels and malaria-medicine (The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues 2010). The J. Craig Venter Institute made headlines in May 2010 by creating the world's first synthetic and self-replicatory bacterial cell and even though its genome is minimal it was by many commentators seen as a landmark of this synthetic biology. The fact that a minimal cell can create such a fuzz serves to show that the technology is still in its infancy and that synthetic biology is still a flexible technology regarding its technical development as well as the way it is interpreted by society.

3: The web and synthetic biology

The issue of synthetic biology revitalizes democratic questions about the process through which scientific technologies are discussed and stabilized. The web is one of the central arenas in which this process takes place and the flexibility in the definition and use of synthetic biology makes it an interesting case for analyzing the democratic and epistemic characteristics of the web as a space where the public can encounter different views about science (Weingart, 1998) and where diverse social institutions interact in shaping the social situation around this new technology (Hjarvard, 2008).

The importance of the web as such an arena has not escaped scholarly attention and even though the discussion has not been able to solve the disagreement between “optimists” and “pessimists” it has shown some similarities in the way the web has been approached as an object of study by both sides. A tendency has namely been to conceptualize discussions on the web as something that takes place in an online sphere (Gerhards, Schaefer 2010, Al-Saggaf 2006, van Os, Jankowski & Vergeer 2007), in a virtual sphere (Papacharissi 2002) or in cyber-space (Marlin-Bennett 2011). It has furthermore been a common move to compare this sphere with a traditional, pre-digital sphere or, in the most explicit cases, with the “[...] real world in which people can walk around and encounter each other in the flesh” (Marlin-Bennett 2011, 9).

This theoretical move has made it necessary to decide on strategies of sampling that allows for clearly demarcated representations of the spheres in question but it has caused methodological headaches with regard to the online sphere (Lazer et al. 2009) in which it has proved to be far from obvious how to conduct a representative sample of e.g. the discussion about synthetic biology. The most well-articulated response to the challenge has been to draw the boundaries of a web-sphere on the basis of a set of web-sites that the researcher knows to be central to the topic of interest and

then use them to initiate a snowball-sample through hyperlinks. A “web-sphere” is, on this account, conceptualized as “a set of dynamically defined digital resources spanning multiple web-sites deemed relevant or related to a central event, concept or theme, and often connected by hyperlinks” and the web-sphere is supposed to be representative of the discussion online (Schneider, Foot 2005).¹

The merit of this way of approaching the Internet as a public sphere is that it allows for structured comparisons between spheres that are clearly demarcated, but the drawback is that it requires the researcher to collapse previously distinct entities into unified wholes. This is e.g. the case when political web-sites in EU-countries are collapsed into a representation of the “online European public sphere” (van Os, Jankowski & Vergeer 2007) or when the search result pages of Google, Yahoo and Fireball are collapsed into a representation of the “internet-based public sphere” (Gerhards, Schaefer 2010). The price for being able to do broad comparisons between the offline and the online is the reduction of complexity and distinction within these spheres.

4: From spheres to web-visions

An alternative to the focus on the representation of spheres is to take departure in the idea that every image of a controversy is a unique “socio-technical setup” produced by a specific network of actors through specific media with specific logics of filtering. This is as true for the image that ends up as the outcome of a traditional offline media of representation, such as the city-hall meeting, as it is for the image that ends up as the result of a search on Google. (Girard, Stark 2007). The way public officials facilitate a citizen hearing with the use of technologies such as a strictly planned physical space, microphones and plans for speaking and voting makes controversies visible and manageable in a way that is neither more or less performative and mediated than the way Google's algorithm makes a controversy visible. Both images are produced in a situation with specific constraints on the social interaction (Hjarvard, 2008)

The interesting insights, therefore, do not lie in comparisons of how well they map pre-defined spheres but in looking at them as two distinct socio-technical set-ups that assemble and organize public experience in different ways. This situated approach to depicting controversies also seems more in line with the argument behind the concept of “ethno-epistemic assemblages”, which prompts us to take our analytical point of departure in a situated setting. If knowledge-claims about synthetic biology are situated in local contexts it

may be a fruitful move to start from the way the web looks through a specific filter, at a specific place at a specific point in time.

The move of beginning a media-analysis on the basis of the logic of the filter instead of departing from an a priori divide between different spheres also resonates with work done under the heading of mediatization-theory. With departure in the concept of “media-logics” scholars within this tradition have emphasized how the form of a given media influences the distribution of material and symbolic resources in a way that control the categorization, selection, circulation and presentation of knowledge (Hjarvard, 2008). This focus on how formal and informal rules shape representations of knowledge is carried on in the study below but it is important to emphasize that these representations are not just a result of the logic of filtering and the form of the medium. Because both Google and Wikipedia rely on user-generated content their representations of synthetic biology is just as much an outcome of the behavior of all the actors that produce and rate this content. It is an assemblage of the logics of filtering, the behavior of web-users, the choices made by web-designers and the words used by the involved organizations to describe synthetic biology. The interaction between these human and non-human actors is what eventually leads to the situation where a specific scope of the discussion about synthetic biology becomes visible. This scope is situated in time and space and the paper will conceptualize it as the “web-vision” that the filter provides the user with. It is defined as follows:

A “web-vision” is the specific actors, themes and documents that become visible to the user when querying the web through a specific information-filter at a specific time in a specific place.

This focus on spatial and temporal groundedness goes against popular conceptions of the web as a place where time and space is annihilated and this seems as a natural consequence of breaking with conceptions such as the virtual or cyberspace as something different from the offline. If these are not interesting divides it follows that we cannot think of the web as being exempt from time and space that are some of the most central conditions for any other part of our cognition.

Operationalizing the “web-visions” of a British user

In order to situate the empirical research of the paper in a spatial and temporal reality it was decided to follow the “web-visions” of entry-points to the web that are heavily used in the UK. The geographical situation in the UK was chosen for two reasons. The first is that the UK has a quite unique tradition in relation to biotechnological risk-assessment due to the fact that the BSE scandal in

the 1990s made many of the abovementioned questions about science and democracy surface in the region. This led to a focus on the relevance of broad debates on scientific developments and analyzing web-visions with departure in the UK makes it possible to determine the extent to which this focus is transferred to the web as it is seen by the UK public. The second reason is that the UK shares semantics with the United States in relation to the word used to denote the scientific project we are interested in. A search for “synthetic biology”, therefore, makes it possible to determine the extent to which the British public is influenced by American framings.² The filters to follow were chosen on the basis of a search on Alexa.com, which revealed wikipedia.com and google.co.uk to be among the most heavily used entry-points to the web by British users. While inquiring these filters about the issue of synthetic biology it was ensured that all the searches were conducted from the same computer with a constant IP-address based in London and that the Google-searches were de-personalized by adding “&#pws=0” after the search URL. In that way the search-results represents the way Google makes the controversy visible before the (minor)³ influence of browser history kicks in.

Besides being heavily used the two filters were chosen because they rely on different forms of crowd-sourcing and therefore serve the potential of producing different web-visions around synthetic biology. Google originally created its position on the market of search by harnessing the words and hyperlinks that people constantly leave on the web and it used these traces to statistically calculate a rank of relevance for any web-site accessible through their interface (Brin, Page 1998). This approach to information-filtering and relevance was launched in opposition to e.g. Yahoo that relied on human-based classification of web-sites in the tradition of library indexes. Google can in that sense be said to utilize the “crowd-wisdom” (Sunstein 2006) of its users by letting e.g. hyperlinks count as votes for web-sites. It is this crowd-logic, rather than the fact that it plays out in an online realm, that makes it an interesting case to follow. Moving to Wikipedia it has, in the same sense, taken advantage of the fact that users of the web are becoming producers of web-content by enabling a transparent system of collaborative filtering of its articles. Everybody can edit an article on the encyclopedia that works on the basis of a post-filtering philosophy. This means that a contribution to an article immediately appears on the site without any form of editorial oversight. Instead of pre-defined filters, Wikipedia has an internal hierarchy of moderators and users that constantly overlooks articles and removes knowledge-vandalism (Bruns 2008) in a way that seem to be effective in correcting errors (Fallis 2008). The two filters are,

accordingly, harnessing the intelligence of web-users on the basis of different philosophies of filtering and what makes them possible to compare is that they both function as hubs for sending the user further into the web. It is true that the page of search-results of Google and the article on Wikipedia are quite different but a central part of both of them is to decide on the relevance of external links to guide their users further into the web.

It is these links that form the basis of the operationalization of the “web-vision” that the filter gives rise to. In the case of Google the web-visions are simply made by following the links of the top 20 URLs returned in the search-result and in Wikipedia they were made by following the external links in the bottom of the article. The links were followed with the help of the Issue Crawler⁴ that set to follow two layers of links as well as to perform a “co-link analysis”, which in the language of the Issue Crawler means that only pages with two in-links are kept in the visualization. This was done in order to reduce the “web-visions” by restricting them to include only sites that are deemed relevant by at least two other web-sites and thereby reduce the risk that the visuali-

zations would drift away from the issue of synthetic biology. The raw data that the Issue-Crawler returns is a matrix illustrating which web-sites that are linking to each other and this data was directly exported into UCI-net which allowed for subsequent manipulation of the networks returned from the crawler. This manipulation included the deletion of all web-sites that did not have at least one mention of the word “synthetic biology” throughout its pages as well as “irrelevant” links such as the ones that almost all web-sites forge to e.g. the licenses of Creative Common and Flash-players.⁵ Finally the visions were made interpretable and useful for the study by organizing the networks on the basis of statistical calculations of the distances between nodes and by coloring, shaping and sizing the nodes in the network on the basis of the parameters in the table below.

The shaping and sizing of the nodes in the “web-visions” is a deductive element in the sense that the parameters are based on already established theoretical expectations of what a controversy is. The six web-visions below are accordingly a construct on which the researcher has a huge influence. No web-users will en-

Table 1: Parameters used to shape the visualizations in UCI-net

Type of parameter	Parameter	Explanation of the parameter	Visualization
Temporal	New web-sites in the vision	Looks at whether there are new URLs in a specific vision compared to the previous month in order to detect the type of fluidity there are in the visions.	Size of nodes Big node = New Small node = Recurring
Structural	The existence of clusters and brokers	Looks at the extent to which the URLs are organized in clusters, whether these clusters have specific characteristics and whether there are URLs that serve as brokers between clusters. This is done in order to detect the polarization of the issues and the actors capable of mediating between polarized parties.	Spring-based graphs
Spatial	The geographical origin of the visible URLs	Looks at the geographical origin of the URLs in order to geo-locate the issue.	Shape of nodes Round = US Square = UK Diamond = Global Circle in square = Canadian Triangle = Other Europe Plus = Other World
Spatial	The type of organization	Looks at each URL in terms of the type of organization it represents in order to detect the kind of actors dominating the issue and the kind of actors that are connected to each other.	Color of nodes Red = Policy advise, social science or public engagement Blue = Commercial Green = Natural Science Yellow = News & Magazine Purple = Funding Dark Red = Governmental Black = Other

Figure 1: Google UK – January

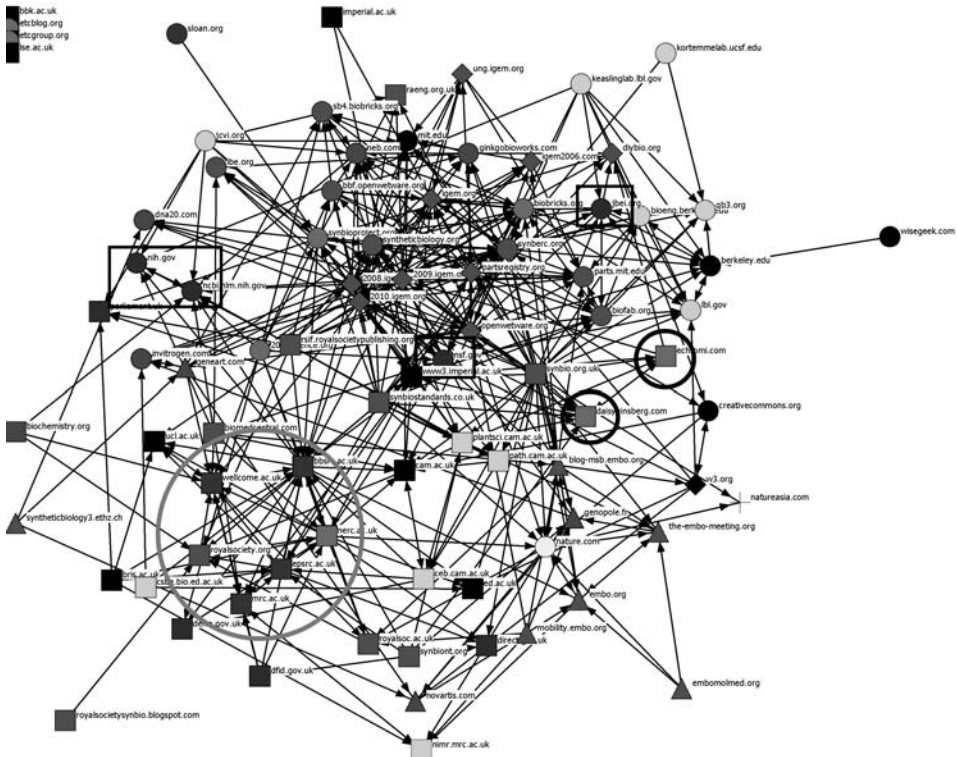


Figure 2: Google UK – April



Figure 3: Google UK – June

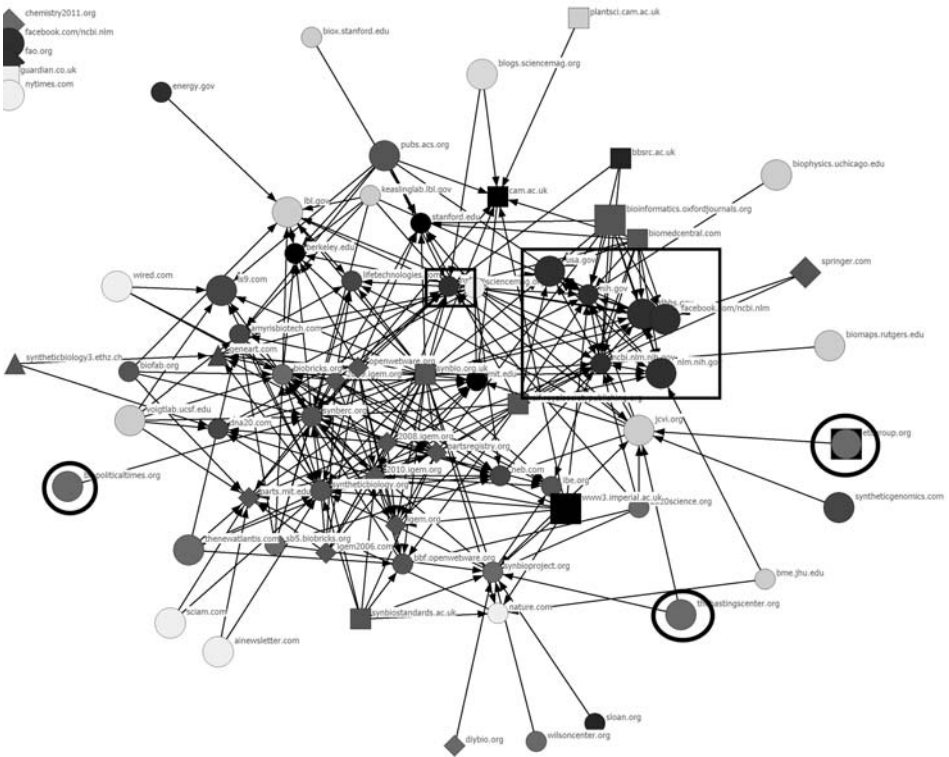
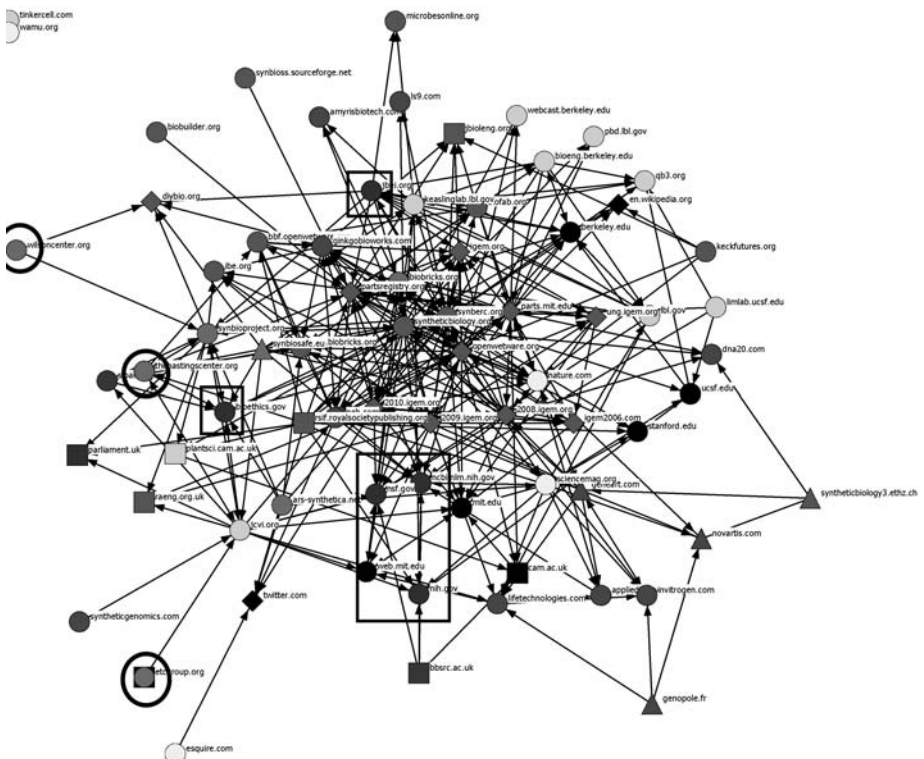


Figure 4: Wikipedia – January



counter these visualizations when browsing the web for information about synthetic biology and they are only to be seen as heuristic images of the scope of the controversy that the chosen filters make visible to a generalized UK web-user. They are prompts for discussing what lies “behind” the URL-lists that the filters return. The next section will outline some of the most interesting findings in this initial stage of the study and thereby provide an insight into the dynamics with which the two filters demarcate the controversy of synthetic biology.

5: Similarities and differences in the visions

The temporal make-up of the public space is important and we will therefore start by looking at the extent to which the visions are stable or fluid by comparing the way they make actors visible over time. The sizing of the nodes in the web-visions is supplemented with a calculation of a “fluidity-rate” that indicates changes in the visions of a filter from month to month and a “longitudinal stability-rate” indicating the level of stability in the visions across the whole period. They are operationalized according to the formulas below and the boxes compare the visions on these concepts.

Fluidity-rate = (number of new web-sites in the web-vision prior to previous month/total amount of websites in the given month) x 100

Longitudinal stability-factor = ((websites common to all visions of a single devise across y months/avarage amount of web-sites in the visions across y months) x 100).

Table 2: Tables of fluidity-rates and longitudinal stability rates

Google.co.uk	Jan	Apr	June
Number of web-sites	86	83	73
Fluidity-rate	-	45	38
Longitudinal stability-rate	43		

Wikipedia	Jan	Apr	June
Number of web-sites	73	80	87
Fluidity-rate	-	19	28
Longitudinal stability-rate	69		

From the two boxes it is evident that the Google-visions are way more fluid and changing than the Wikipedia-visions and this serves as an indication that the collaborative and consensus-oriented logic of filtering behind Wikipedia and the type of actors that makes up this as-

Figure 5: Google UK-visions: Actor-percentage in relation to the total amount of web-sites in the respective visions.

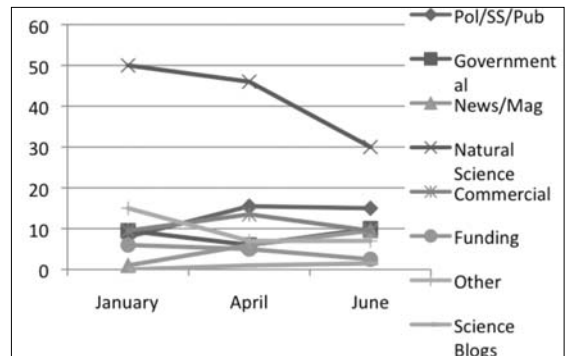


Figure 6: Google UK-visions: Geography-percentage in relation to the total amount of web-sites in the respective visions.

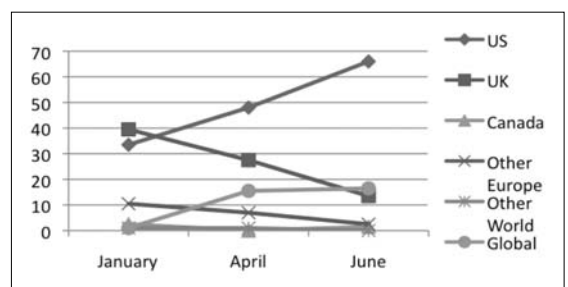


Figure 7: Wikipedia-visions: Actor-percentage in relation to the total amount of web-sites in the respective visions.

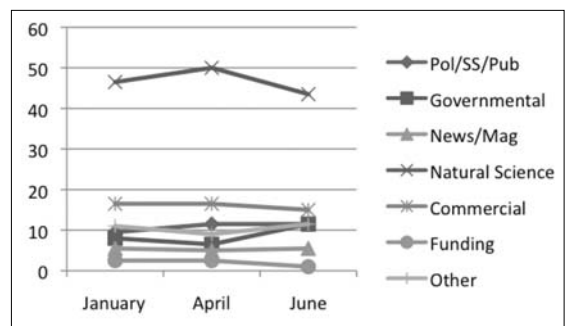
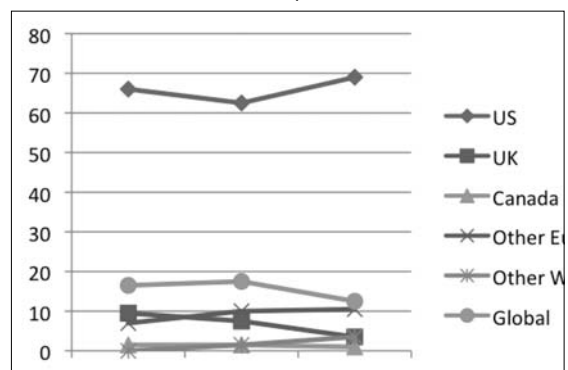


Figure 8: Wikipedia-visions: Geography-percentage in relation to the total amount of web-sites in the respective visions



semblage results in a slower updating-pattern than the crowd-based algorithm of Google and the actors that are active here. Besides that it indicates that the Wikipedia-vision is cumulative in the sense that the number of links are increasing over time. Few web-sites drop out and this is also indicated by the fact that the longitudinal stability-rate is high. In order to better understand the characteristics of these differences in temporality it is, however, necessary to look at the distribution of web-sites in the different visions over time with reference to the spatial parameters listed above.

Looking at the graphs above we can see that the high fluidity factor in the Google-visions is generally translated into less straight lines compared to the Wikipedia-visions where the lines are quite stable. This is especially evident in relation to the geographical distribution of web-sites, which is changing dramatically in the Google-visions in the time-span covered. The US actors are on the rise and a comparison of January and June reveals that a tightly connected UK-cluster consisting of e.g. BBSRC, The Natural Environmental Research Council, The Wellcome Trust and The Royal Society have disappeared from the vision in during this time-span (the cluster is marked with a red circle in the January vision above). The fact that there seems to be a distinction between this UK cluster and the US cluster to the right of it makes it even more interesting that the fluidity in the Google-vision to a large extent covers an Americanization. A subsequent qualitative analysis must inquire into whether or not there are radically different narratives about synthetic biology in the disappearing cluster and the US cluster. Another finding is that the actors that are positioning themselves as being global voices are to a large extent connected to the US cluster. When you search for an organization that presents itself as having a global perspective on synthetic biology you will, accordingly, quickly find yourself browsing the web-sites of American organizations. Along with this Americanization, the fluidity in the Google-vision also covers a shift in the types of websites that are made visible and it is especially news actors are on the rise whereas natural science actors that are in decline. The emerging news-sites are to a large extent US-based and even UK-based sites, such as The Guardian, are running stories on American project on synthetic biology.

The characteristics of the fluidity in the Google-vision is, however, not fully understandable by looking at the graphs above. Figure 9 e.g. indicates that not much have happened regarding the red nodes in the Google-visions because they make up the same share of the network in April and June. But looking closer at the visions we can see that there is a change in this category as well. Even through the percentage of this type of web-sites is similar

in April and June we can see that the web-sites that represent this group are becoming more institutionalized as well as less UK-oriented over time. UK-based designers such as Daisy Ginsberg and James King have e.g. dropped out of the vision. Their project is to illustrate social issues around synthetic biology through art and we see that their visibility is substituted by the visibility of The Hastings Center, The ETC Group and Biopolitical Times that are all more institutionalized American NGOs (all of these are marked with black circles on the visions above).

When looking at the fluidity of Google from the perspective of the Wikipedia-visions we can see that the June-vision of the filter is similar to the January version of the Wikipedia-vision which haven't changed much from January to June. This is true when we look at the graphs in Figures 5-8 as well as when we look at the more detailed network-visualizations in Figures 1-4. The Google-visions had a unique scope of visibility in the first months with more UK web-sites and a less institutionalized set of social actors being visible, but the different logics of filtering seem to be generating increasingly similar visions. This may be due to the fact that The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues released a report on synthetic biology in late December and this report is becoming visible in the Google.co.uk-visions in April where it is linked to by a group of centrally positioned actors. These links are not visible in the June-visions of Google.co.uk, but a range of American institutions have become visible instead. Looking at the Wikipedia-visions we see that these institutions have been visible from the outset and this is one of the significant examples of the increasing similarity across the two filters (these institutions are marked with black squares in all visions above). If the publishing of the American report is the explanation for the increasing similarity it serves to show that the Google-vision is easily influenced by such big events and that they have the power to trump the visibility of the actors that made these visions stand out from the Wikipedia-visions in January. The Wikipedia-visions, on the other hand, has a high "logitudinal stability-rate" and the visions are not altered dramatically by the links forged to the Obama-report. Possibly because they fit the already institutionalized slant of the vision.

Making things public?

These quantitative analyses represent the beginning of longitudinal study but they already serve to indicate answers to the important question of what visualizations of web-visions could potentially be useful for. One possible answer is that they make the structure of controversies public in a way that allows people to better understand and navigate these controversies. But we need to remem-

ber that the web is not the world and accept that if visualizations are to serve the function of a good public map they need to be constructed in a way such that many more layers of information is added to the digital traces of one filter (Venturini, 2010). It would therefore be too ambitious to present the “web-visions” above as tools for navigating the controversy of synthetic biology. Quite to the contrary they are constructed by following specific filters in a specific country at a specific time and they are even removed from our everyday experience of the web through the use of the issue-crawler. They are, in other words, a construct made by several actors – including the researcher.

But the lack of representation is at the same time the roots of their usefulness in at least three ways. From the perspective of this paper they are, first of all, useful because they highlight the fact that it is filtering logics and the assemblages they are part of, rather than ontological distinctions between the offline and the online, that is important when we try to understand the dynamics of controversies and their mediation. And even though they lack the quality of representation they may still provide insights into the dynamics of controversies. Working on the basis of case-study logic one could e.g. argue that the Wikipedia-visions are “least likely” to change radically and that rapid fluctuations in this vision would indicate a very dynamic controversy whereas changes in the Google UK visions are less remarkable. This just serves to indicate that representativity and objectivity is not the only benchmark of good visualizations and deeper discussions of the methodological underpinnings of controversy-visualizations can be found in another paper (Koed Madsen, 2012).

Secondly, the fact that the visions are situated in a UK-context makes them interesting cases for studying the development of biotechnological discussions in the specific filters that are used by the public in a country that has a unique history regarding such discussions. The fact that the vision of these filters seem to be Americanized and institutionalized after the release of the Obama-report raises interesting questions about the role digital medias play in the UK. Is it e.g. a problem for the UK public that they share language with The United States when it comes to searches? Is it a problem that the UK does not have a national Wikipedia like other countries? In order to probe further into such questions it could e.g. be interesting to compare the UK findings with web-visions that are situated in other countries.

The third answer to the question of relevance is broader and it points to the fact that these visions are assemblages that are influenced by a range of different phenomena such as algorithms and information-filters,

cultures of relevance, cultures of media use and – most importantly – digital traces left by the organizations involved in the controversy of synthetic biology. For a researcher they represent a way to visualize and simplify controversies in a way that takes departure in the current cultures of communication and the vocabulary of the actors engaged in the controversies (Latour 2007). This makes them quite different from other simplifications of controversies such as surveys and city hall meetings. The dynamics behind their creation makes potential differences interesting as reflections on e.g. media-logics and organizational networks. Compared to an analysis of e.g. the search-page that meets the everyday web-user on Google, these visions make explicit the networked nature of influential web-based filters.

6: Conclusion and further research

The empirical analysis above have presented a longitudinal comparison of web-visions created by two influential web-filters that sort information according to quite different logics of relevance. The analysis of these visions serves as an empirical example of the way the web is better understood as a conglomerate of filters that make visions available to its users rather than as a unified sphere that can be representatively uncovered. The comparison between the visions produced by google.co.uk and wikipedia.com revealed differences in the temporality of the visions. The Google-visions proved to be altered significantly over time whereas the Wikipedia-visions remained stable. The analysis showed that the fluidity in the Google-visions was correlated with rising discussions about a report released by The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues in the USA and that e.g. the visibility of artists posing social questions about the technology were declining. The discussion following the analysis provided three arguments for the usefulness of “web-vision” analysis that hinted at the potential of using them to say something more general about the world by constructing the visions on the basis of a case-study logic rather than on the logic of sampling spheres, their potential to help analysis of geographically and temporally situated developments of the web as a public arena and their potential to provide insights in to the assemblages and dynamics behind the simplified outcomes of the filters.

The results represent the beginning of a longitudinal study and further research in the area needs to see the quantitative studies in this paper being supplemented with qualitative studies of the themes and connections between the actors in order to generate a deeper understanding of the differences between the demarcations that different filters give rise to. They also need to be supplemented with searches for other issues in order to see

if some of the findings above have a more general nature and with words that are related to synthetic biology in order to test the power of the search-word used. Would searches for synthetic life e.g. provide radically different visions? Finally it would strengthen our understanding of the web as a public arena if we were to conduct similar studies on search engines specifically oriented towards blogs. This would also require analyses of why people are leaving digital traces in different media-spaces and thereby give the user a larger role in the analysis. Besides these shortcomings the paper has hopefully given a sense of the kind of insights that a web-vision analysis can provide as to how the web is active in creating “visions” of controversies.

References

- Al-Saggaf, Y. 2006, “The online public sphere in the Arab world: The war in Iraq on the Al Arablya website”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 12, no. 1, pp. 311-334.
- Benkler, Y. 2006, *The wealth of networks - How social production transforms markets and freedom*, Yale University Press, London.
- Brin, S. & Page, L. 1998, “The anatomy of a large-scale hypertextual Web search engine”, *Computer Networks and ISDN Systems*, vol. 30, no. 1-7, pp. 107-117.
- Bruns, A. 2008, *Blogs, Wikipedia, Second life, and beyond: From production to produsage*, Peter Lang, New York, NY.
- Coleman, S. 2005, “New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age”, *New Media & Society*, vol. 7, no. 2, pp. 177-198.
- Fallis, D. 2008, “Toward an epistemology of Wikipedia”, *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 59, no. 10, pp. 1582-1597.
- Gerhards, J. & Schaefer, M.S. 2010, “Is the internet a better public sphere? Comparing old and new media in the USA and Germany”, *New Media & Society*, vol. 12, no. 1, pp. 143-160.
- Girard, M. & Stark, D. 2007, “Socio-Technologies of Assembly: Sense Making and Demonstration in Rebuilding Lower Manhattan” in *Governance and information technology From electronic government to information government*, eds. V. Mayer-Schönberger & D. Lazer, MIT Press, Cambridge, MA, pp. 145-177.
- Goldman, A. 2008, “The Social epistemology of Blogging” in *Information Technology and Moral Philosophy*, ed. J.V. Hoven, Cambridge University Press, pp. 111-123.
- Halavais, A. 2009, *Search Engine Society*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Hjarvard, S. 2008, “The Mediatization of Society - A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change”, *Nordicom Review*, vol. 29, no. 2, pp. 105-134.
- Irwin, A & Michael, M. 2003, *Science, Social Theory and Public Knowledge*, Milton Keynes, OPen University Press.
- Jasanoff, S. 2007, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and United States*, Princeton University Press, New Jersey.
- Koed Madsen, 2012 (forthcoming), “Web-visions as controversy-lenses”, *Interdisciplinary Science Review*, 37 (1).
- Latour, B. 1987, *Science in Action - How to follow scientists and engineers through society*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
- Latour, B. 2007, *Beware, your imagination leaves digital traces*, Times Higher Literary Supplement.
- Lazer, D., Pentland, A., Adamic, L., Aral, S., Barabasi, A., Brewer, D., Christakis, N., Contractor, N., Fowler, J., Gutmann, M., Jebara, T., King, G., Macy, M., Roy, D. & Van Alstyne, M. 2009, “SOCIAL SCIENCE: Computational Social Science”, *Science*, vol. 323, no. 5915, pp. 721-723.
- Marlin-Bennett, R. 2011, “I Hear America Tweeting and Other Themes for a Virtual Polis: Rethinking Democracy in the Global InfoTech Age”, *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 8.
- O'Reilly, T. 2006, *The Architecture of Participation*. Available at http://oreilly.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture_of_participation.html
- Papacharissi, Z. 2002, “The virtual sphere”, *New Media & Society*, vol. 4, no. 1, pp. 9-27.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. 1973, “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences*, vol. 4, no. 2, pp. 155-169.
- Rogers, R. 2009, *The end of the virtual: digital methods*, Vossiuspers UvA.
- Schneider, S.M. & Foot, K.A. 2005, “Web sphere analysis: An approach to studying online action” in *Virtual Methods - Issues in social research on the internet*, ed. C. Hine, Berg, Oxford, pp. 157-171.
- Sunstein, C.R. 2006, *Infotopia - How many minds produce knowledge*, Oxford University Press, New York.
- Surowiecki, J. 2004, *The wisdom of crowds*, Anchor Books, New York.
- The ETC Group 2007, *Extreme Genetic Engineering - An introduction to synthetic biology*, The ETC Group, Montreal.
- The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues 2010, *New Directions: The ethics of synthetic biology and emerging technologies*, The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues in the USA, Washington D.C.
- Thelwall, M. 2009, *Introduction to webometrics: Quantitative web research for the social sciences*, Morgan & Claypool.
- van Os, R., Jankowski, N.W. & Vergeer, M. 2007, “Political communication about Europe on the Internet during the 2004 European Parliament election campaign in nine EU member states”, *European Societies*, vol. 9, no. 5, pp. 755-775.
- Venturini, T. 2010, “Building on faults: how to represent controversies with digital methods”, *Public Understanding of Science*.
- Wynne, B. 1992, “Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science”, *Public Understanding of Science*, vol. 1, no. 3, pp. 281-304.

Noter

- 1 A way of softening the divide between the offline and the online as well as putting less emphasis on a priori selected actors has been to distinguish between spheres within the confines of the Internet, such as the blogosphere and the news-sphere and let “ordering devices” such as BlogPulse and Google News draw the boundaries around these spheres (Rogers 2009). This is a way of letting the “logics of the web” draw the boundaries instead of snow-balling from a priori known actors. It grounds the representation in online dynamics, but it retains the ambition of uncovering a sphere.
- 2 The keyword searched for ended up being “synthetic biology” because searches on Google Trends, Blog-Pulse and the history of Wikipedia proved that there is much more web-activity around this key-word than around similar words such as “synthetic life”, “constructive biology” or the abbreviation “synbio”.

- 3 In order to test whether personalization of search has effects that are so huge that the research design of the paper could be called into question, I sat up an experiment in which people from different countries conducted the same search for “synthetic biology” on their respective computers. The result of the study indicated that personalization may change a few rankings, but since it is mostly
- 4 in the lower end of the top 20 it did not seem to have a significant enough impact to challenge the research design presented here.
- 5 www.issuecrawler.net
- 5 If the links to Creative Commons, on the other hand, had to do with the issue of e.g “open source biology” they were kept in the visualization.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

69

David Garland, 2010

Perculiar Institution – America's Death Penalty in an Age of Abolition

71

Kurt Strand, 2011

Poul Schlüter – Det var vel ikke så ringe endda

72

Oded Galor, 2011

Unified Growth Theory

75

Niels Boel og Finn Rasmussen, 2010

Det nye Latinamerika: Økonomi-politik-kultur

Denne særegne institution – dødsstraf

David Garland, 2010

Perculiar Institution – America's Death Penalty in an Age of Abolition

The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts
417 sider, pris \$23 v. Amazon.com

At dødsstraf udgør et godt eksempel på *American exceptionalism* kommer næppe som den store overraskelse for den velorienterede læser, da USA i dag står tilbage som den eneste vestlige nation, der stadigvæk opretholder, og jævnligt benytter, muligheden for at idømme den ultimative straf. Læg dertil at udøvelsen af denne specielle strafferetslige praksis i en amerikansk kontekst er præget af en række idiosynkrasier og paradokser, og man har opskriften på en interessant og relevant samfundsmæssig problemstilling. I sin bog *Perculiar Institution – America's Death Penalty in an Age of Abolition* tager den britisk-amerikanske retssociologi David Garland således udgangspunkt i USA's position som *outlier* i den vestlige kulturkreds i en analyse af dødsstraf som social, politisk og retsmæssig praksis. Garland indleder med at føre læseren igennem, hvad han kalder "*den eksemplariske henrettelse*", hvor massemorderen Danny H. Rolling møder sin skæbne med en nål i armen, efter at have voldtaget, myrdet og til sidst parteret fem collegestuderende i Florida i en *killings spree* som – naturligvis i den højere sags tjeneste – beskrives minutøst. Et ikke ueffent greb, der udover at understrege forfatterens påståede objektivitet i forhold til emnet, da han vælger en "oplagt" case i forhold til at argumentere for dødsstraf, også vil få mange en læser til at komme i tvivl om, hvorvidt der mon ikke findes randtilfælde, hvor den ultimative straf *vitterligt* er på sin plads (Peter Lundin og senest Breivik er begge gode eksempler på forbrydelser, der har fremprovokeret spørgsmålet om dødsstraf i den offentlige debat i Skandinavien).

Efter denne indledende – og lettere polemiske – illustration af emnets iboende konfliktpotentiale, kaster Garland sig efterfølgende over at gennemgå dødsstraffens historiske udvikling i vesten. I takt med den gradvise etablering af det moderne statssystem i Europa, indvarslet med den westfalske fred i 1648, bliver brugen af dødsstraf i vesten ophøjet til en symbolsk praksis med det formål at understøtte den spirende statsmagts uantastede voldsmonopol. Selve henrettelsen kan således ikke reduceres til blot at være et spørgsmål om en passende straf for den individuelle forbryder, men skal samtidigt forstås i en bredere kontekst som en manifestation af suverænsens vilje til at sætte sig igennem overfor sit folk. Et væsentligt

element i processen bliver således selve optakten til henrettelsen, såvel som dens ofte ganske grafiske eksekvering. I tråd med slig logik opererede man derfor ofte med differentierede former for henrettelser, og hvor den gemene voldsmand eller tyv som regel "slap" med en tur i galgen, var der for landsforræderen (den ultimative forbrydelse!) reserveret en ganske anden behandling. For sidstnævnte indebar straffen således ofte langvarig tortur og offentlig ydmygelse forud for selve henrettelsen, der typisk var i form af sønderrivning eller levende afbrænding på bålet. Og i de tilfælde hvor der måtte være nogen jordiske rester tilovers af delinkventen, blev disse efterfølgende sendt land og rige rundt til almen skræk og advarsel. I takt med at den moderne statsstruktur blev rodfæstet kombineret med opblomstringen af oplysningstiden mere humanistiske idealer, introduceredes gradvist en mere progressiv strafferetskultur, hvor bl.a. fængsel på livstid i stigende grad overtager dødsstraffens rolle. Og i de tilfælde hvor dødsstraffen stadigvæk fandt anvendelse var der ikke længere tale om en offentlig handling. Frem for at finde sted på byens torv, blev henrettelser således relegeret til fængselsgårde hvor almindelige borgerne var forment adgang. I Vesteuropa kulminerede udviklingen i midten af det tyvende århundrede med den generelle afskaffelse af dødsstraf, og det er således også her, at kimen bliver lagt til USA's fremtidige særstatus i den vestlige kulturkreds.

Forfatteren retter derfor sit fokus mod USA i et forsøg på at forstå, hvorfor det amerikanske samfund tilsyneladende adskiller sig så markant fra resten af vesten, når det kommer til spørgsmålet om dødsstraf. Garland indleder diskussion ved at afvise en række hyppigt forekommende forklaringer der ofte trækker på stereotypiske fordomme om USA, hvilket både er med til at nuancere diskussionen såvel som at understrege ledigheden af forfatterens egne argumenter, da man undgår at forfalde til simple "*for eller imod USA*" positioner. Spørgsmålet om, at et givent lands holdning til dødsstraf afspejler dets demokratiske sindelag, er således ifølge Garland ikke en valid forklaring, da ingen vel for alvor betvivler, at USA er et samfund gennemsyret af demokratiske kerneværdier. Og selvom der givetvis er en stærk klangbund i USA for det gammeltestamentale princip om *et øje for et øje*,

syntes hævnmotivet ikke at spille den samme rolle som tidligere, da den juridiske proces i dag er blevet ekstremt langtrukket, mens den efterfølgende henrettelse er klinisk og afsondret fra det offentlige rum – i modsætning til tidligere hvor tidsrummet mellem dom og udøvelse ofte var så kort, at de pårørende til ofret stadigvæk havde forbrydelsen, og dermed også hævnfølelsen, frisk i hukommelsen. At dødsstraf som praksis fortsat nyder en disproportional udbredelse i specielt sydstaterne skyldes formentlig arven fra adskillige hundrede års institutionaliseret racisme, der har medvirket til en general dehumanisering af medborgere (og forbrydere) af afrikansk herkomst. Jim Crow-lovene blev måske formelt afskaffet i 1965, men det har åbenlyst taget længere tid at få rensset denne utidige praksis helt ud af retssystemet. Racespørgsmålet kan således medvirke til at forklare nogle af de interne forskelle i USA mellem de enkelte delstater, når det gælder brugen af dødsstraf, men ifølge Garland er det ikke en fyldestgørende forklaring på, hvorfor USA *som nation* adskiller sig så markant fra resten af vesten. Efter således at have afvist de mere stereotypiske årsager vælger Garland i stedet at rette sit fokus mod *det politiske* som den afgørende variabel, da det muliggør en forklaring, der både adresserer forskellen mellem USA og resten af vesten, såvel som forskellen mellem de enkelte delstater. På det helt overordnede plan er den væsentligste forskel mellem USA og Europa således også funderet i forskellige retspolitiske traditioner. Hvor afskaffelsen af dødsstraf i Europa primært har været drevet af den politiske og administrative elites ønske om en mere human straffepraktik, har selvsamme udviklingen været langt mere træg i USA, hvor retspolitik ofte er meget mere politiseret, lokalpolitisk og personorienteret. Et godt eksempel på denne forskel er, da den amerikanske højesteret i 1972 i *Furman v. Georgia* vælger at definere den daværende brug af dødsstraf som værende forfatningsstridig, grundet en inkonsekvent retspraksis hvor ensartede forbrydelse blev straffet helt forskelligt alt efter, hvor i landet retssagen fandt sted. Konsekvensen af højsteretsdommen var således at brugen af dødsstraf i USA de facto blev sat på standby. Men hvor beslutningen om at afskaffe dødsstraf i de fleste europæiske lande, som oftest var en direkte manifestation af den politiske og administrative magtelites præferencer, der efterfølgende har stået uantastet, er situationen en helt anden i USA. Furman-dommen bliver således i stedet startskuddet på en højspændt politisk proces, hvor tilhængerne af dødsstraf hurtigt formåede at mobilisere græsrodderne på tværs af landet i et hidtil uset omfang. Og efter kun fire års intensivt politiske aktivisme er dødsstraffen således igen indført i USA. Pointen med ovenstående eksempel er ifølge Garland at eksemplificere den centrale rolle politik spiller i USA i forhold til spørgs-

målet om dødsstraf. Hvor f.eks. det juridiske system i Europa primært befolkes af karriereembedsmænd, er der i USA i langt højere grad politisk valgte aktører, der på et tidspunkt skal genvælges på de samme pladser. De fleste kender således sikkert udtrykket *"tough on crime"* når der er valgår – en forskel på USA og Europa som uden tvivl også har spillet en rolle i forhold til brugen af dødsstraf. Ifølge Garland bliver spørgsmålet om dødsstraf således først og fremmest en *diskursiv praksis*, hvor det væsentligste formål er den politiske proces frem for straffen i sig selv. Garland påpeger da netop også, at selvom flertallet af delstater i USA har vedblevet med at have dødsstraf som sanktionsmulighed, er det mange steder sjældent, at den praktiseres, og når det endelig sker, er processen fra dom til eksekvering ekstremt bureaukratisk og langtrukket. Den politiske dimension forklarer ifølge Garland således ikke blot, hvorfor USA adskiller sig så markant fra resten af vesten, men også hvorfor der *internt* i landet er så store forskelle mellem de enkelte delstater. Hvor nogle nordlige stater såsom Michigan allerede i 1846 afskaffede dødsstraf – og dermed overhaler de ellers så progressive europæere med mere end et århundrede – er der den dag i dag stadigvæk stor folkelig og politisk opbakning bag brugen af dødsstraf i de fleste sydstater. Det lokalpolitiske aspekt er kort sagt forklaringen på de store forskelle mellem de enkelte delstater.

Samlet set formår Garland at levere en ganske original indføring i en kontroversiel problematik, hvor mange uden tvivl har ganske fasttømrede holdninger. På trods af at der er tale om et interessant og relevant emne, lider værket ikke desto mindre af to generelle problemer. Det første, og helt grundlæggende problem, er at bogen mest af alt virker som en sammenskrivning af en række enkeltstående artikler. Der mangler kort sagt sammenhæng mellem de enkelte kapitler, hvor der hoppes lystigt frem og tilbage i både tid og rum, hvilket gør det svært som læser at bevare overblikket ikke mindst i forhold til bogens ellers glimrende fremstillinger og argumenter. Som en uheldig følgevirkning af den manglende sammenhæng (og redigering!) mellem de enkelte afsnit er der desværre også en del gentagelser, hvilket udgør bogens andet store problem. Garland bruger meget, *virkelig meget*, plads på den slags fyldtekst hvor læseren først bliver delagtiggjort i hvad forfatteren nu har tænkt sig at gøre, dernæst at han rent faktisk gør, hvad han lige har bekendtgjort han ville gøre, for til sidst at opsummere det hele en tredje gang for en god ordens skyld. Undertegnede anmelder havde således gentagende gange en udtalt fornemmelse af *deja-vu*, som når man har læst den samme side tre gange i træk, mens opmærksomheden vandrer på afveje – hvilket jeg vælger at tilskrive overnævnte problem. Bogen kunne således med en strammere redigering snildt have

været noget kortere, uden læseren dermed var blevet ladet i stikken i forhold til at få en tilbundsgående indførelse i spørgsmålet om dødsstraf. Samlet set er der dog stadigvæk tale om en særdeles velresearchet og ofte velskrevet bog der behandler en interessant og relevant problemstilling. Den anbefales således til alle, som måtte have en

interesse i at blive klogere på, hvorfor USA vedbliver med at opretholde denne *særegne institution*.

Morten Sten Andersen

Ph.d. Stipendiat, Institut for Statskundskab v. Københavns Universitet

Lige gyldig journalistbog om Schlüter

Kurt Strand, 2011

Poul Schlüter – Det var vel ikke så ringe endda
Peoples Press, København
Vejl. pris 299 kr., 312 sider.

Med ganske få undtagelser dominerer journalister den samtidshistoriske litteratur om dansk politik. De sprøjter bøger fra sig, som ofte er pæne salgssuccesser. Producenter i rekordfart ved, at man har båndoptaget en eller flere politikeres udtalelser og fået skrevet dem ud af billig arbejdskraft. Så bruger man uddrag af optagelserne og forsyner dem med lidt sammenbindende tekst.

Metoden giver måske mening om aktuelt fungerende politikere, det er sjældent muligt på kort tid at skrive aktuelle bøger af varig værdi. De kan opfattes som de foreløbige orienteringer om vort politiske liv på linje med avisartikler, bare med den fordel at emnet får mere plads.

Men det er svært at se megen mening i at bruge metoden på en statsminister, som gik af for snart 19 år siden. Der er intet aktualitetspres, og der burde kunne skrives en dybtgående, analytisk biografi om Poul Schlüter af en talentfuld politolog eller historiker. Vi har alt for få lodige statsminister-biografier i Danmark skrevet af dybtgående og uafhængige forskere.

Denne nye bog er i det store og hele lige gyldig. Der står næsten intet, som man ikke kan få at vide i andre bøger om hovedpersonen, Poul Schlüter, herunder også hans egne erindringer. Det giver ikke megen mening endnu engang at lade ham fortælle på sin ganske vist levende måde om sit liv og sit politiske virke.

Intervieweren Kurt Strand er ikke i stand til stille skarpe spørgsmål, som for alvor afdækker noget, vi ikke vidste. Schlüter er nu en ældre herre på 82, men det man skal ikke tage fejl. Den gamle ringrotte forstår at glide af. Han har allerede gjort det talrige gange, når det kom til de virkelig svære emner. Herunder den Tamil-sag som kostede ham statsministerembedet.

Intervieweren har ikke gravet virkeligt dybt i sin research. Kurt Strand er overvejende en mikrofonholder, der lader Schlüter fortælle, som om det var uafviselig

sandheder. Det er det også blevet af talrige gentagelser gennem årene – i al fald i Schlüters hoved. Han glider også af på, at Hans Engell siden har oplyst, at nogle jurister i Justitsministeriet vurderede, at der kunne rejses rigsretssag mod Schlüter. Strand følger ikke emnet op. Menneskeligt forståeligt og nydeligt, men hvad skal vi så egentlig med Schlüters opfattelse, som vi jo kender allerede? Han mener stadig, at han blev urimeligt behandlet, og han skyder ansvaret på andre, herunder ikke mindst Erik Ninn-Hansen. Den berømte tale om, at der ikke er fejlet noget ind under gulvtæppet skyldes – må vi forstå – embedsmænds fejl. Nogle af dem er nu døde, så de kan ikke tage til genmæle.

Strand er heller ikke godt nok inde i regeringsdannelsesprocedurerne til for alvor at kunne afdække og forklare, hvorfor og hvordan regeringsskiftet i 1993 fandt sted. Han kan ikke børe i de forhold, der gjorde, at Uffe Ellemann-Jensen dengang følte sig svigtet af Schlüter, fordi Ellemann mente, at Schlüter ikke gjorde nok for, at regeringen kunne overleve. Her kunne det ellers have været interessant at se Schlüters opfattelse pindet mere ud. Og sådan kan man blive ved og ved. Schlüter er selvfølgelig ikke en upartisk analytiker. Han har været part i nogle meget vigtige politiske begivenheder, og alt hvad han siger, er hans partsopfattelse. Hans analyser af begivenheder er ofte stærkt forenklet og har det forførende ved sig, at de får alt til at se så let og ligetil ud. På den måde er bogen nok så meget et levn, der indirekte fortæller noget om, hvordan Schlüter med optimisme og charme kunne få andre til at føle, at så meget kunne lade sig gøre. Man får her indtryk af noget af det, som forklarer, at Schlüter blandt ministre og de ansatte i Statsministeriet var så populær i de første år af statsministertiden. Og man må anerkende, at han levende og underholdende fortæller det, han mener at kunne huske.

Der er intet tegn på, at Schlüters hukommelse er specielt præget af alder, men den menneskelige hukommelse præges jo altid af fortrængninger, efterrationaliseringer eller ganske simpelt af faktuelle fejl. Strand har sikkert nænsomt korrigeret nogle, men han glemte for eksempel at korrigere Schlüters fejlhuskning af, hvornår Anders Fogh Rasmussen gik som skatteminister på grund af sagen om kreativ bogføring. Bogen er let underholdende, let læst og let at glemme. Jeg har stor respekt for Strand

som journalist, men denne bog er ham ikke værdig. Vi fortjener snart her i landet nogle ordentlige analytiske bøger om vore politikere. På det område halter vi bagefter mange andre lande.

Tim Knudsen

*Professor ved Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.*

Hele historien i én eneste model

Oded Galor, 2011

Unified Growth Theory

Princeton University Press, Princeton

49,79 USD, 344 pages

Bogens tone slås an allerede i introduktionen med et citat af Stephen Hawking. *A complete, consistent, unified theory ... would be the ultimate triumph of human reason.* Hawking henviser naturligvis til fysikkens stræben efter en teori om alting, men ifølge Brown-økonomen Oded Galor bør samfundsvidenskaberne ikke være mindre ambitiøse. Målsætningen for hans nyligt udgivne *Unified Growth Theory* er derfor at beskrive hele menneskehedens økonomiske historie i en eneste model. Ambitionerne er lige så store som teorien – desværre indfries de dog kun delvist.

Broen mellem Malthus og modernitet

Thomas Malthus beskrev i *An Essay on the Principle of Population*, der udkom første gang i 1798, hvorledes menneskeracen er dømt til at leve et liv nær det absolutte subsistensminimum. Påstanden var baseret på en antagelse om, at de naturressourcer, vi har til rådighed, er begrænsede samt en simpel biologisk logik. Perioder med indkomster over hvad der kræves for simpel overlevelse vil som i dyreriget føre til øget befolkningstilvækst, hvad der før eller siden vil reducere den mængde af ressourcer, der er tilgængelig for den enkelte til et absolut eksistensminimum. En følgekonsklusion, der især vakte opsigt i datidens England, er at fattigdom ikke kan afhjælpes på længere sigt idet biologien ifølge Malthus altid får det sidste ord. Malthus' værk høstede ham anerkendelse som økonom, men gav også økonomi det lidet flatterende prædikat "the dismal science". Skæbnens ironi ville dog, at Malthus' forudsigelser, der ellers havde holdt stik i al forudgående historisk tid, viste sig at blive gjort til skamme af en udvikling, der allerede var i gang i hans hjemland

England, imens han endnu sad ved skrivepulten: Den industrielle revolution.

"Revolutionen" var en mere gradvis process, end hvad navnet antyder, men dens teknologiske landvindinger betød at det britiske samfund begyndte at opleve produktivitetsvækst af hidtil uset omfang. I følge den Malthusianske logik skulle det blot medføre øget befolkningstilvækst og derved ingen stigning i levestandarden, hvad der også var tilfældet til at begynde med. Men midt i det nittende århundrede begyndte endnu en revolution, nemlig den demografiske transition. Med faldende fertilitet og stigende arbejdsproduktivitet trådte Storbritannien og kort efter resten af den vestlige verden ind i en ny epoke med støt stigende levestandarder.

Vækstteori har typisk beskæftiget sig med denne nye epoke, og økonomer har i dag hele hylden fuld af modeller der forsøger at forklare hvad der driver moderne økonomisk vækst. Ligeledes har de en anden, lidt mindre, hylde med modeller der formaliserer Malthus' teorier. Men fælles for modellerne på de to hylder er at de ikke kan forklare begge regimer. Ligeledes er, de tavse om den industrielle revolution og den demografiske transition. De fortæller derfor hver især kun halvdelen af historien, og det er den mangel i den økonomiske litteratur Oded Galor forsøger at efterkomme i sin nye bog *Unified Growth Theory*.

Hvordan modellen fungerer

Vores velstand er i det lange løb bestemt af vores teknologiske formåen. Det centrale element i bogens teoretiske model er derfor samspillet mellem teknologisk vækst og husholdningernes fertilitetsbeslutninger. Førstnævnte

antager Galor er drevet af befolkningens absolutte størrelse og uddannelses niveau. Sagt med andre ord, des flere mennesker der er til at få idéer og jo dygtigere de er, des højere er væksten i teknologiniveauet. Derved fremkommer der en sammenhæng mellem økonomisk vækst, og hvor mange børn husholdningerne vælger at sætte i verden, samt hvor meget de ønsker at investere i børnenes uddannelse. De to beslutninger hænger uløseligt sammen, da det i modellen antages at forældre både drager nytte af antallet af børn de får og af børnenes kvalifikationer. Men da familierne kun har begrænsede ressourcer til rådighed, bliver de nødt til at afveje disse to hensyn mod hinanden. Hvad vælger forældrene så? Mange børn uden uddannelse, eller få med højt uddannelsesniveau? Svaret gives af endnu et krydderi i modellen, nemlig en antagelse om at højt kvalificeret arbejdskraft er bedre til at tilpasse sig produktionsprocesser i hastig forandring. Så når den teknologiske vækst er høj, vil forældre vælge at sætte færre børn i verden, men til gengæld investere mere i deres uddannelse. Og det er gennem denne mekanisme den industrielle revolution skaber grobund for den demografiske transition og derved overgangen fra det Malthusianske samfund til en verden med moderne økonomisk vækst.

Det efterlader naturligvis spørgsmålet om, hvad der var årsagen til den industrielle revolution. I Unified Growth Theory er den ikke en unikt, udefrakommende hændelse som den ellers ofte er blevet fremstillet som. I stedet er det en forlængelse af en proces, der allerede var igangsat ved menneskehedens fødsel. Nøglen er igen antagelsen om, at teknologisk fremgang er positivt afhængig af folketallet. I præhistorisk tid var befolkningstætheden lav, og vækst i vores teknologiske formåen minimal. Dog var den stor nok til gradvist at lempe den Malthusianske begrænsning, hvad der førte til langsomt stigende folketal. Det havde en afsmittende virkning på den teknologiske vækst, hvad der igen åbnede op for en stigning i befolkningstætheden. Resultatet af denne selvforstærkende effekt var gradvist accelererende folketal og produktivitet. Set over århundreder eller årtusinder vil denne dynamik derfor gå fra at være knap målbar til at være så udtalt, at samtidige forfattere valgte at kalde det en industriel revolution. Og hvad der er mindst ligeså vigtigt, denne proces vil uvægerligt føre til den demografiske transition beskrevet ovenfor og derved overgangen til den moderne epoke.

Modellens styrker og bogens svagheder

Resultatet af hele øvelsen er en relativt simpel model, hvis forudsigelser på makro-planet modsvarer udviklingen i den vestlige verden over de seneste årtusinder, hvilket er særdeles brugbart for teoretikere, der ønsker en ramme til at analysere økonomiske sammenhænge på tværs af historiske regimer. Set ud fra det perspektiv er model-

arbejdet i Unified Growth Theory en succes. Men målt på mange af de succeskriterier Oded Galor selv opstiller i introduktionen til bogen, såsom evnen til at forklare indkomstforskelle på tværs af lande, er modellen, trods påstande om det modsatte, en fiasko. Og det er bogens grundlæggende problem. Selvom Unified Growth Theory er et vigtigt bidrag til økonomernes værktøjskasse, bliver modellens meritter i overvældende grad oversolgt.

For at være mere konkret, tag indkomstforskellene på tværs af lande nævnt ovenfor. At forklare, hvorfor nogle lande er rige og andre fattige, må siges at være den hellige gral inden for vækstøkonomi. I Unified Growth Theory's modelverden kan indkomstforskelle opstå på to måder: de kan enten skyldes forskellige udgangspunkter i teknologisk formåen eller befolkningstæthed helt tilbage i urtiden, eller at lande har forskellige evner til at omsætte befolkningens størrelse og uddannelse til teknologisk vækst. Førstnævnte bliver i litteraturen som oftest forklaret med geografiske faktorer. Nogle regioner fik et forspring gennem tidligere transition fra jæger-samler samfund til landbrugssamfund på grund af favorabelt klima, plante og dyreliv. Sidstnævnte bliver ofte forsøgt forklaret med eksempelvis institutionelle og kulturelle faktorer, eller forskellige former for fattigdomsfælder. Galor gennemgår i bogen en række af disse forklaringer og forsøger at argumentere for at modellen kaster nyt lys over disse fænomener. Problemet ved dette er at de i Unified Growth Theory sammenhæng skal antages på forhånd og derved ligger uden for modellens forudsigelser. Modellen gør derfor ikke læseren klogere på roden til indkomstforskelle på tværs af lande.

Til modellens forsvar skal det dog fremhæves, at den giver et seriøst bud på hvorledes små forskelle mellem lande i oldtiden kan akkumuleres over tid til indkomstforskelle i den størrelsesorden vi ser mellem OECD og Afrika syd for Sahara i dag. Imidlertid er den mekanisme baseret på en antagelse om, at teknologier ikke kan spredes på tværs af landegrænser, så denne del af modellens forudsigelser er mest relevant for historiske perioder eller økonomier, der i dagens globaliserede verden er forblevet lukkede. Ligeledes er Unified Growth Theory tavs om, hvad udviklingslande i det 21. århundrede kan gøre for at indhente den udviklede del af verden. At udvide teorien med sådanne internationale aspekter vil derfor være et frugtbart felt for fremtidig forskning.

Selvom bogens kerne er præsentationen af den formelle teoretiske model, fylder denne kun et af de otte kapitler. En stor del af resten af bogen bliver dels brugt til at præsentere, hvad empirien fortæller os om økonomiske, demografiske og uddannelsesmæssige tendenser, primært i Vesteuropa, over de seneste 10.000 år. Meget af materialet er fascinerende, om end velkendt for folk

velbevandret i økonomisk historie. Galor bruger empirien dels til at motivere den teoretiske model, dels til at forsøge at verificere dens gyldighed. Sidstnævnte er naturligvis noget tautologisk idet Unified Growth Theory jo netop er skræddersyet til at kunne genskabe de historiske makrotendenser vi har observeret.

På det mere fundamentale niveau kan modellens antagelser derimod godt testes empirisk. Det falder ikke altid lige heldigt ud, dels fordi Galor undgår data eller hypoteser, der kan modsige hans historie, dels fordi den empiri han benytter til at underbygge modellens antagelser ikke altid viser det, han påstår den gør. Tag eksempelvis Unified Growth Theorys fundamentale – og nyskabende – antagelse om at teknologisk vækst øger efterspørgslen efter uddannelse, hvad der på grund af forældrenes begrænsede ressourcer vil sænke fertilitetsniveauet. Som vidnesbyrd herfor argumenterer Galor for, at den demografiske transition skete samtidig i alle vesteuropæiske lande, selvom de havde meget forskellige indkomstniveauer. Hvad der var fælles for alle landene var derimod, at de havde relativt ensartede *vækstrater*. Men kausaliteten kunne i høj grad ligeså godt gå den anden vej. Lavere fertilitet øger kvinders deltagelse i arbejdsstyrken og derved velstandsniveauet, en såkaldt demografisk dividende som vi blandt andet har observeret i mange transitionslande i det 20 århundrede.

Galor bringer ikke yderligere vidnesbyrd til torvs for den første del hans hypotese, det vil sige for sammenhængen mellem teknologisk vækst og efterspørgslen efter uddannelse. Mange andre faktorer end vækst kan forklare det øgede uddannelsesniveau på tværs af lande i det nittende århundrede. Kvindernes entré på arbejdsmarkedet uden for hjemmet, urbanisering, introduktionen af offentlige skoler samt afskaffelsen af børnearbejde kan alle mindske omkostningen ved uddannelse, og derved øge uddannelsesniveauet. Mekanisering af industrien, forbedret sundhed og øget levetid kan have øget afkastet på uddannelse og derved ligeledes have en positiv effekt på uddannelsesniveauet. Galor nævner nogle få af disse faktorer, men betragter dem som mindre vigtige end effekten fra teknologisk vækst. Hvorfor det skulle være tilfældet er langt fra klart.

Den anden del af hypotesen, den bevidste afvejning af kvantitet og uddannelsesmæssig kvalitet af afkom, underbygger Galor ved at henvise til talrige empiriske studier der dokumenterer en negativ korrelation mellem antal af børn i en familie og deres uddannelsesniveau. Men der er langt fra korrelation til kausalitet, og det er tvivlsomt om studierne påviser et bevidst valg fra forældrenes side, som i modellen, eller blot at større søskendeflokke simpelthen mindsker ressourcerne der er til rådighed for det enkelte barn. En anden gruppe af studier baseret på aggregerede

data viser at et højere uddannelsesniveau har haft en kausal effekt på den demografiske transition. Galor vinkler det, som om det underbygger hans hypotese, men faktisk er det i den gruppe studier forældrenes uddannelse, der afgør antallet af børn, og de reflekterer derfor ikke den kvantitet/kvalitet afvejning, som han agiterer for.

Som sådan er det kun naturligt, at en relativt enkel model, der er i stand til at opsummere udviklingen i en række økonomiske og demografiske nøglevariable set over flere tusinde år, er baseret på en række forsimplende antagelser. Man kan uden tvivl modellere sammenhængen mellem den industrielle revolution og den demografiske transition på en empirisk mere realistisk måde end det er tilfældet i Unified Growth Theory, men omkostningen vil sandsynligvis være en mere kompliceret model. Derfor virker det overflødigt, at Galor bruger så meget af bogen til at argumentere for, at hans antagelser afspejler virkeligheden til fulde. Endvidere skygger hans lemfældige omgang med empirien og kausale sammenhænge for Unified Growth Theorys teoretiske meritter. Det samme gør bogens to sidste kapitler (konklusionen ikke medregnet), der forsøger at sammenkøre den basale model med temmelig eksotiske forklaringer for indkomstforskelle såsom genetisk variation i et lands befolkning og evolution i menneskets præferencer for kvantitet og kvalitet af børn. Begge dele virker overflødige set i forhold til bogens centrale elementer, men de viser hvor seriøst Galor mener det når han kalder sit projekt Unified Growth Theory. Og Unified Growth Theory er et ambitiøst foretagende, hvad Galor heller ikke selv lægger skjul på. Tværtom sammenligner han det med fysikkens stræben efter at formulere en teori om alting. I den målestok er Unified Growth Theory ikke en succes. Derimod er selve modellen, der ligger til grund for bogen et yderst nyttigt værktøj for økonomer og andre, der ønsker at forstå udviklingen i velstand og fertilitet siden civilisationens fødsel. Oded Galor har som bannerfører for Unified Growth Theory gennem de seneste årtier derved leveret et væsentligt bidrag til den akademiske litteratur på området, et bidrag der desværre ikke helt kommer til sin ret i bogen af samme navn. Folk med interesse for de modeltekniske aspekter af Unified Growth Theory bør derfor starte med de videnskabelige artikler skrevet på området. Ligeledes kan folk med en blødere tilgang til økonomisk historie med fordel vende blikket mod andre bøger om den industrielle revolution og langsigtet økonomisk vækst, idet det netop er det modeltekniske i Unified Growth Theory, der er den egentlige nyskabelse.

Asger Moll Wingender

*Ph.d.-studerende, Økonomisk Institut,
Københavns Universitet*

Det nye Latinamerika: Økonomi-politik-kultur

Niels Boel og Finn Rasmussen, 2010

Det nye Latinamerika: Økonomi-politik-kultur

Forlaget Columbus, København

192 s, Kr. 230,00

Bogen er tænkt som en dækkende introduktion til det nye Latinamerika, dvs. det Latinamerika, som er opstået i forlængelse af den politiske demokratiseringsbølge og de neo-liberale økonomiske reformer i 1990'erne. Latinamerika er politisk drejet til venstre i de seneste år, blandt andet som reaktion på konsekvenserne af den økonomiske reformpolitik, og det har i flere lande betydet en mere ligheds- og socialt orienteret økonomiske politik. Samtidig er kontinentet også blevet inddraget mere og mere i den globale økonomi og har parallelt hermed oplevet en social og kulturel globalisering, hvor blandt andet det stigende antal emigranter til USA fungerer som brobyggere mellem det nationale og det globale.

En af vanskelighederne ved at skrive en bog om Latinamerika er, at kontinentet jo består af mange lande, som på trods af en række fællestræk, samtidig udviser store forskelle. Bogen forsøger at løse problemet ved at hente sine eksempler fra skiftende lande og regioner, og jeg synes, at det lykkes fint at danne både et rimeligt helhedsbillede og samtidig få de mange nuancer og forskelligheder med. Det er ganske godt gjort.

Der er en stærk bevidsthed i Latinamerika om betydningen af kontinentets historiske baggrund og stort set alle introduktioner til området indledes af denne grund med et referat af denne historie. Sådant også i denne bog, hvis opbygning er ganske traditionel, men af samme grund også ganske solid. Kolonitiden, uafhængighedsprocessen og de første 150 års uafhængighed skildres ganske kompetent, og man får et godt overblik over udviklingen gennem nogle skematiske historiske tidslinjer. Et enkelt forhold mangler dog efter min smag, nemlig en nærmere diskussion af Englands betydning både for landenes løsrivelse fra de koloniale bånd til Portugal og Spanien efter Napoleonskrigene i Europa og for udviklingen i perioden frem til USA's etablering som den dominerende eksterne magt. Det skal dog siges, at de stærke økonomiske bånd til England kort omtales.

Bogens efterfølgende kapitler handler om den nyere økonomiske udvikling, de store sociale uligheder, de politiske forandringer, det regionale samarbejde, naturressourcer og miljøproblemer, de kulturelle forandringer og til sidst afsluttes med en skildring af problematikken omkring de mange emigrantarbejdere i udlandet, især i

USA. Mens de første kapitler benytter sig af traditionelle henvisninger til faglitteraturen og relevante datakilder, benyttes der især i de tre sidste kapitler en lidt mere journalistisk tilgang, hvor der tages udgangspunkt i reportager og interviews, som belyser forskellige enkeltpersoners situation. Disse skildringer bruges som udgangspunkt for at tegne det bredere samfundsperspektiv. Fremgangsmåder afspejler nok den ene forfatters journalistiske baggrund, men det fungerer fint som middel til at levendegøre de valgte problematikker.

Bogens tungeste kapitler omhandler de økonomiske, sociale og politiske forhold. På det økonomiske og sociale område er det især virkningerne af de neo-liberale økonomiske reformer, der står i centrum. Det understreges, at reformerne er et opgør med tidligere tiders mere statsstyrede og indadrettede udviklingspolitik, og at de også er udtryk for et pres fra især USA og de Washington baserede internationale økonomiske institutioner i kølvandet på den internationale gældskrise. Der spores dog også en vis usikkerhed i den kritiske diskussion af neo-liberalismens indtog i Latinamerika. Den økonomiske politik, som blev indført i Chile i 1970'erne efter general Pinochets magtovertagelse, betegnes (med rette) som et tidligt eksempel på neo-liberale reformer (s. 67), men andetsteds placeres indførelsen af drastiske neo-liberale reformer i årene 1982-83 (s. 39) og det anføres senere at eksportorienteringen af den chilenske økonomi skete med massiv statslig støtte (s.43). Det hænger ikke helt sammen, især ikke med en meget firkantet opfattelse af, hvad såkaldt neo-liberale reformer konkret indeholder, hvilket peger på at den chilenske udvikling er lidt speciel og for så vidt ganske interessant at studere nærmere. Den mere udbredte drejning i neo-liberal retning i den økonomiske politik kommer først i kølvandet på den generelle gældskrise, som kan tidsfæstes ganske nøjagtigt til Mexicos meddelelse om, at landet ikke ville være i stand til at betale forfaldne renter og afdrag i august 1982. Først her smækker gældsfælden i, og næsten samtlige lande i regionen tvinges til at følge den økonomiske rådgivning fra Den Internationale Valutafond og fra Verdensbanken. Og den rådgivning bygger i store træk på en neo-liberal økonomisk tankegang. Det kunne godt være beskrevet mere præcist, men til gengæld gør bogen berettiget en

del ud af at understrege, at udlandsgælden den dag i dag bebyrder stort set alle landene og deres befolkninger.

Den enorme sociale ulighed og de magtfulde eliter er to af de gennemgående temaer i bogen som helhed og i diskussionen af sociale forhold. De udgør også en del af baggrunden for korrupsionen og for den udbredte vold, som diskuteres grundigt med brug af nyere akademisk litteratur på området. Oplevelsen af social uretfærdighed indgår tillige som en vigtig drivkraft bag den omfattende demokratiseringsbølge og den nyere politiske venstredrejning, som Latinamerika har oplevet. Demokratiseringen skildres i et positivt lys, men samtidig gør bogen helt berettiget en hel del ud af at diskutere demokratiernes problemer, blandt andet beskrives de stadig stærkere virkende og stort set elitestyrede mediers forvanskning af demokratiernes reelle virkemåde. Faren for populisme, som sammen med traditionen for 'stærke mænd' historisk har været et kendemærke for Latinamerika, diskuteres også, ligesom de senere års stærke mobilisering af de indianske befolkningsgrupper, mest tydeligt i Bolivia, Ecuador og Peru, fremhæves. Man bliver med andre ord ledt godt rundt i det sociale og politiske landskab. Det eneste, som jeg savner lidt, er en nærmere redegørelse og diskussion af de mange politiske partier, som er opstået parallelt med demokratiseringen, og hvoraf nogle har rødder tilbage til tiden før militærdiktaturene, mens andre afspejler helt nye politiske bevægelser.

På det internationale og udenrigspolitiske område fremhæves kontinentets øgede internationale engagement, mest tydeligt for Brasiliens vedkommende, de forstærkede tendenser til regionalt samarbejde og USA's

mindskede indflydelse. Kinas økonomiske indflydelse er tydeligt voksende i disse år, og det diskuteres, hvorvidt Kina skal ses som en farlig konkurrent eller tværtimod som et lukrativt marked for landenes eksport af mineraler og andre råstoffer. Eksporten af råvarer har dog sine klare problemer for landene i form af en mulig fastlåsning af en næsten kolonial rolle som råstofleverandør og i form af de meget store omkostninger, som ressourcudvindingen også bringer med sig for både miljøet, biodiversiteten og de direkte berørte lokale befolkningsgrupper. Lidt i samme retning peger diskussionen om klimaforandringerne, som også frembyder dilemmaer mellem på den ene side at sikre økonomisk vækst og fremgang og på den anden side reducere eller forvalte virkningerne af de klimamæssige ændringer.

Som det gerne skulle fremgå, kommer bogen ganske vidt omkring i sine diskussioner af det nutidige Latinamerika. Den dækker på fortrinlig vis de vigtigste udviklingstræk, og den kan anbefales til enhver, som ønsker en både letlæst og informationsmættet introduktion til kontinentet. Der er naturligvis ikke tale om et akademisk værk, men der introduceres dog til vigtige dele af den akademiske diskussion, og for et dansksproget publikum af både ældre gymnasieelever og yngre universitetsstuderende findes der mig bekendt ikke tilsvarende introduktioner. Et lille, men vigtigt klagepunkt er dog, at man i bogen savner et kort over Latinamerika.

Jørgen Dige Pedersen

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Abstracts

▶ FROM PERSECUTION TO MANAGEMENT OF POPULATIONS: GOVERNMENTALITY AND THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

Elsbeth Guild, Jean Monnet Professor ad personam, Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, Netherlands.

Refugee protection has long been an issue of great moral and legal importance among the countries in Europe. European states sent representatives to participate in the drafting of the UN Convention relating to the status of refugees 1951 together with its 1967 protocol – the international commitment to refugee protection and were among the first signatories. They have also been strong supporters of the UN Agency established as guardians of the Geneva Convention – the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) and participate as members of the UNHCR's Executive Committee. However, these same states, when adopting legislation on refugee protection in European Union law appear Janus faced. On the one hand, statements of commitment to refugee protection are plentiful, on the other, mechanisms adopted aim to exclude the refugee even from being heard. In this article I will examine this contradiction using the concept of governmentality as developed by Michel Foucault. Deploying the three techniques of governmentality which Foucault developed most – sovereignty, discipline and biopolitics, I seek to dissect the asylum protection system the EU is developing and make visible the underlying structure of authority and power.

▶ SOLIDARITY (IN)ACTION?

Martin Lemberg-Pedersen, Ph.d. Fellow, Center for the Study of Equality and Multiculturalism (CESEM) Institute for Media, Cognition and Communication, University of Copenhagen.

This article assesses the claim that the EU secures basic rights for citizens and migrants because externalization facilitates solidarity between EU states, third countries and migrants (the EFS-argument). However, it is argued that practices like European Commission (EC)-donations to UNHCR, the outsourcing to Private Security Companies (PSCs) like Finmeccanica or the subsidising of EUROSUR-projects do not facilitate solidarity. Rather they place the largest responsibility for refugees on the world's poorest states, and consolidate the criminalization of irregular migration. Furthermore, Dublin-concepts like "safe third countries" (STCs) and "first country of arrival" are criticized for being instrumentalised by Northern European states' to deflect responsibility for migrants. The EU border control has thus developed into a transnational regime that systematically creates border-induced displacement of migrants. Consequently, a critical evaluation of the EFS-argument reveals a grave inconsistency between the EU's stated value and the consequences of externalization.

▶ THE DOUBLE GAME

Laura Madum, Cand.scient.pol, Fuldmægtig i Socialministeriet & Maria Boegh-Lervang, Cand.scient.pol, Fuldmægtig i Økonomi- og Erhvervsministeriet

The European Union (EU) has from its very beginning had the objective to grant its workers a right to free movement across the European borders. A secondary effect has since then been the right to bring the family along. As the Union has evolved, the European Court of Justice (ECJ) has functioned as the primary generator of rights when it comes to securing the union citizens' right to family reunification.

On the other hand, the Danish legislators have been tightening the domestic rules regarding family reunification for numerous years. In other words, there has been a clear discrepancy between EU law and domestic law on the family reunification area for a long time.

The article analyzes this discrepancy while trying to gain an insight into the EU's effect on Danish family reunification policies.



ACTIVISM IN DANISH FOREIGN POLICY

Rasmus Brun Pedersen, Ph.d, Assistant Professor, Department of Political Science, University of Aarhus

In recent years ‘activism’ has been a defining character of Danish foreign policy. The article argues that there is more activism rather than a new form of active adaptation, as suggested in the Danish foreign policy literature. The argument is that different versions of activism have gradually replaced the reactive adaptation often associated with Danish foreign policy during the Cold War. Activism is not a well described concept in the Danish foreign policy tradition, however. The article argues that activism as a foreign policy strategy has some basic defining features but also that activism has developed through different phases after the end of the Cold War.



DISMANTLING THE ONLINE SPHERE – INFORMATION-FILTERS AS ORGANIZERS OF PUBLIC VISION

Anders Koed Madsen, PhD Fellow, Department of Organization, Copenhagen Business School

Strands of research within Internet studies and the social sciences have over the last decade analyzed and discussed the characteristics of the Internet as a public sphere. These studies have differed in their final evaluations but many of them have shared the approach of talking about an ‘online public sphere’ that can be compared to its offline counterpart. This paper challenges this divide by pointing out differences in the way Wikipedia.com and Google.co.uk each demarcated the controversy about synthetic biology from January to June 2011. It is argued that differences in the philosophy of information-filtering and the network of actors that influence the final demarcations is the central divide to look at when posing questions about the mediation of controversies and the paper introduces the concept of ‘web-visions’ as an alternative to talking about an ‘online public sphere’. Web-visions are operationalized as the hyperlink-networks a given information-filter gives its user access to and it is emphasized how these visions are shaped by human as well as non-human actors. The analysis shows how Google.co.uk provides more fluid visions than Wikipedia as well as how this fluidity is correlated with the publication of a report from The Presidential Commission for the Study of Bioethical Issues. The analysis furthermore provides the basis for discussing the relevance of looking at ‘web-visions’ when trying to understand controversies and their mediation.

INFORMATION TIL BIDRAGSYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via email til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: "... (Bull 1977)" eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: "... Bull (1977)". Med sidetal bruges komma: "(Bull 1977, 87)". Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, PN 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6 edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.

