

Grænser og EU's (manglende) legitimitet¹



PETER NEDERGAARD

Professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
Email: pne@ifs.ku.dk

Indledning

Adskillige hundrede tusinde migranter og flygtninge nåede til EU i 2015. Når situationen i EU de seneste måneder har udviklet sig, som den har, skyldes det et simpelt forhold: At Schengenlandene har afskaffet de indre grænser til fordel for ydre grænser, som har været mere end porøse. Eksistensen (eller ikke) af grænser rundt om landene er pludselig igen blevet højpolitik. Det kan samtidig tolkes som en aktualisering af Carl Schmitts kritik af liberalismens dominans i moderne politik for så vidt, at man ikke anerkender ven/fjende-relationen som konstituerende for ethvert politisk system (Mouffe 1999).²

Migranter og flygtninge trænger typisk gennem grænserne til Europa ved at betale menneskesmuglere for at sejle sig over Middelhavet. De fleste betalte hver især ifølge Interpol og Europol mellem 3.000 og 6.000 euro (Berlingske Tidende, 18. maj 2016). Der er to større ruter: fra Tyrkiet til de græske øer tæt på den tyrkiske kyst og fra Nordafrika til øerne Lampedusa og Sicilien. Fra Italien og Grækenland har asylansøgerne bevæget sig nordpå til EU-lande i Nordvesteuropa, der ofte oprindeligt har været deres mål. Forehavendet med at nå til lande som Sverige, Danmark, Holland og Tyskland er i vidt omfang lykkedes: det skyldes en meget sporadisk registrering (eller be-

vidst ikke-registrering) af migranter og flygtninge i Grækenland og Italien i kombination med den tidligere frie grænsepassage inden for Schengen-samarbejdet, som alle de nævnte nordlige EU-lande er medlem af (Lehne 2014a) (se mere neden for angående, hvorfor det gik sådan).

Modtagelsen af de mange asylansøgere har som helhed været præget af en såkaldt "vinke-forbi-holdning" i Sydeuropa. Hvis de indrejsende migranter og flygtninge var blevet registreret i Italien og Grækenland, skulle de have haft deres sag behandlet i disse lande med henblik på at få afgjort, om de var reelle flygtninge, som var personligt forfulgt og dermed havde krav på beskyttelse ifølge flygtningekonventionen, eller om de måtte karakteriseres som ikke-forfulgte migranter, der kunne sendes tilbage. Blandt både migranter og flygtninge har der muligvis været en formodning om, at det var lettere at få opholdstilladelse og flygtningestatus i de nordlige EU-lande – samt at tiden herefter ville blive økonomisk bedre i en af de universalistiske velfærdsstater end i Grækenland og Italien (Esping-Andersen 2013). Ikke desto mindre er den manglende behandling af sagerne i Grækenland og Italien udtryk for, at de to lande klart har overtrådt EU's såkaldte Dublin-forordning, som netop bestemmer, at de EU-lande, som modtager migranter

NOTE 1 Tak til Dorte Sindbjerg Martinsen for gode kommentarer. Artiklen tager udgangspunkt i - og er i en række afsnit overlappende med - en artikel af samme forfatter i Ræson 2016 med titlen »Uden grænser, ingen velfærdsstat«.

NOTE 2 Anvendelsen af ven/fjende-relationen på den europæiske flygtningeproblematik skal på ingen måde opfattes som konkrete beskrivelser af denne problematik. Der er i overensstemmelse med Mouffes analyse af Carl Schmitt alene tale om analytiske kategorier og metaforer.

og flygtninge først, også er dem, som skal behandle deres sag (Wallace et al. 2015: 380). De to lande har officielt begrundet deres adfærd med, at man ikke har økonomisk og administrativ kapacitet til at behandle migranter og flygtninge efter Dublin-forordningen.

Legitimitet

Den manglende lovmedholdelighed i behandlingen af effekterne af migrant- og flygtningekrisen har bidraget til at mindske EU's i forvejen noget vaklende legitimitet. EU's manglende legitimitet kan illustreres ved hjælp af en opinionsundersøgelse fra maj 2016, hvor Ipsos-Mori foretog en online opinionsundersøgelse med deltagelse af mere end 6000 europæere fra Belgien, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Italien, Polen, Spanien og Sverige. Blandt deltagerne tilkendegav 45 procent, at de ønskede en folkeafstemning som den, den blev foretaget i Storbritannien angående et eventuelt Brexit. En tredjedel af deltagerne ville stemme for, at deres land skulle udtræde af EU. I Frankrig og Italien ønskede henholdsvis 41 og 48 procent at forlade EU (Deutsche Welle 2016).

Ifølge den britiske politolog, David Beetham (1991), som i særlig grad har analyseret forholdet mellem magt og legitimitet, er udøvelsen af magten legitim, i) hvis den udøves i overensstemmelse med lovregler, ii) hvis der er overensstemmelse mellem overbevisningerne hos de styrende og de styrede, og iii) hvis legitimiteten kommer til udtryk gennem eksplicit tilslutning til styret. Omvendt er magten ifølge Beetham illegitim, hvis der er tale om regelbrud, hvis der ikke er overensstemmelse mellem overbevisningerne hos de styrende og de styrede (legitimitetsunderskud), og hvis den eksplicite tilslutning til styret trækkes tilbage (delegitimering).

Der vil i denne artikel blive argumenteret for, at EU's vaklende legitimitet som følge af migrant- og flygtningekrisen kan løses ved at acceptere nogle af Carl Schmitts kritikpunkter vedrørende effekten af den hegemoniske liberalisme, som Schengen-samarbejdet i kombination med fraværet af skrap ydre grænsekontrol er udtryk for. Grundlæggende gælder der, at det faktum, at EU's migrant- og flygtningekrise ikke håndteres i overensstemmelse med de vedtagne lovregler, uden tvivl er et skud i boven på EU's legitimitet, som i løbet af året har øget tilslutningen til de politiske partier, som er skeptiske over for samarbejdet i EU. Der er således – med Beethams begreber – sket en gradvis delegitimering af EU-samarbejdet via migrant- og flygtningekrisen.

Migrant- og flygtningekrisen truer især med at delegitimere EU's grænseunion, Schengen. Udgangspunktet for Schengen-samarbejdet er en traktat om fri grænsepassage, som en række lande indgik i 1985. Aftalen udsprang af det program for et 'Indre Marked' fra begyndelsen af 1985, som havde til formål at sikre et EF (som det hed dengang) med 'fire friheder' – der omfattede varer, tjenesteydelser, kapital og personer. Målet var med andre ord at opnå mere økonomisk liberalisme med de gevinster, som en sådan forventes at give. Midlet var i høj grad en depolitisering af markedsreguleringen, som ofte blev

lagt over i diverse standardiserings- og ekspertkomiteer uden for det politiske system (Nedergaard 1990). Depolitiseringen risikerer imidlertid i den schmittske optik at føre til delegitimering, fordi de konstituerende træk ved det politiske system undermineres.

Indre Marked-programmet vidnede om en genoplivning af EU via markedsliberalistiske initiativer efter, at samarbejdet havde været i stor krise i løbet af 1970'erne og frem til begyndelsen af 1980'erne. Carl Schmitts kritik af en sådan strategi er grundlæggende, at den afstedkommer en svækkelse af staten som suveræn, som indebærer, at den bør betragtes som hegemonisk i forhold til andre samfundsmæssige praksisformer (Mouffe 1999). Med en sådan depolitisering, som dele af Indre Marked-programmet er udtryk for, risikerer den for staten så vigtige ven/fjende-relation at forsvinde for at blive erstattet af administration, teknik og økonomi. Depolitiseringsringen fører potentielt til delegitimering, bl.a. fordi man, som tidligere kommissionsformand, Jacques Delors, engang sagde, kan elske et land, men ikke et indre marked.

Resultatet af depolitiseringsringen er som regel ikke ensbetydende med en mindskelse af konflikterne med omverdenen. Tvært imod medfører ven/fjende-relationens forsvinden ofte en stor risiko for en konflikteskalering, fordi modstanderen nu bliver nærmest antitesen på et fornuftsvæsen (Mouffe 1999). Modstanderen bliver ikke blot et lands fjende. Modstanderen bliver modstander af selve rationaliteten i moderne samfunds indretning. Nogle af EU's eksterne modstandere i Syrien, Rusland, Libyen osv. har muligvis på det seneste fået denne karakter.

I første omgang kunne man ikke i EF enes om, hvordan man i praksis skulle etablere en fri bevægelighed for personer. Derfor gik en afgrænset gruppe af ligesindede lande sammen herom uden for det etablerede EF-samarbejde, og først med Amsterdam-traktaten i 1997 blev Schengen-samarbejdet ændret til at være en del af det egentlige samarbejde i EU (som det nu hed).

'Schengen' er en lille by i Luxembourg på grænsen til Tyskland og Frankrig, der i juni 1985 blev valgt som stedet til et møde mellem fem EF-lande: Benelux (Belgien, Holland, Luxembourg), Frankrig og Vesttyskland. Byen var et bevidst, symbolsk valg, og her enedes man for første gang om et samarbejde om fri grænsepassage for personer. Samtidig harmoniserede man kontrollen ved de ydre grænser, der hermed blev en fælles grænse for landene, og herefter var de fem nationer helt afhængige af, at den ydre grænsekontrol var lige så effektiv, som hvis den var blevet udført ved de tidligere nationale grænser. For var man først kommet ind i ét Schengen-land, var man inde i alle Schengen-lande.

EU's grænseunion forudsatte derfor, at denne enhed fik statslignende træk, således at den kunne beskytte territoriet. Men netop den forudsætning viste sig at være uholdbar, efterhånden som kredsen af Schengen-lande voksede. Fra de oprindelige lande – som organisatorisk og juridisk var ret ens opbyggede – kom Schengen til at omfatte lande opbygget efter helt andre

rets- og implementeringstraditioner. Med Beethams termer har det nuværende Schengen-samarbejde med de meget forskellige juridiske grundtraditioner vist sig at indebære alvorlige udfordringer for samarbejdets legitimitet, fordi der er så stor forskel mellem de deltagende lande med hensyn til overbevisningerne blandt de styrende og de styrede angående overholdelsen af lovregerne på området. Carl Schmitt ville med andre ord sandsynligvis kritisere Schengen-samarbejdet for at danne rammen om besiddelsen af et territorium og dermed et samfunds konkrete orden – et Nomos – uden, at være i besiddelse af de statslignende træk, som skal til, hvis en sådan ramme skal fungere (Pedersen 2011: 31).

I dag er der ikke færre end 26 europæiske Schengen-lande. Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Island, Italien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Holland, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn, Østrig. Fire af disse lande er ikke medlemmer af EU, men de er alle tæt knyttet til EU's Indre Marked. De nordiske lande gik med, fordi man gerne ville bevare den nordiske pasunion (grundlagt i 1954). Herudover er Bulgarien, Cypern, Kroatien, Liechtenstein og Rumænien pålagt at skulle indgå i Schengen-samarbejdet på et tidspunkt, men disse lande har endnu ikke opfyldt kravene for at blive optaget (Wallace et al. 2015: 373).

Man ser til tider i medierne det Indre Marked fremstillet som om, at det forudsætter eksistensen af Schengen, men koblingen holder hverken historisk eller logisk. Ligesom der er ikke-EU-lande, som er med i Schengen, indebærer EU-medlemskabet ikke nødvendigvis et Schengen-medlemskab. Storbritannien og Irland er således ikke medlemmer, selv om de er fulde medlemmer af EU's Indre Marked (Nedergaard & Jensen 2012). Det betyder også, at det Indre Marked ikke står og falder med eksistensen af Schengen. Skulle denne del af EU-samarbejdet gå op i limningen som følge af et voksende legitimitetsunderskud, vil EU's Indre Marked stadig kunne eksistere – præcis som det gjorde, før man fik Schengen. Sandsynligvis har Schengen lettet transporten i betydelig grad på tværs af landegrænserne i det Indre Marked, men det udgør ikke et fundament herfor.

En hullet ydre grænse

I forbindelse med migrant- og flygtningekrisen i efteråret/vinteren 2015-2016 har en lang række Schengen-lande genindført en midlertidig grænsekontrol (f.eks. Ungarn, Slovenien, Frankrig, Tyskland, Sverige, Danmark, Norge, Østrig og Polen). Bl.a. Tyskland, Danmark, Østrig og Sverige har i maj 2016 anmodet Kommissionen om, at den midlertidige grænsekontrol blev forlænget i yderligere to år. Målet hermed har både været at begrænse tilstrømningen og at forhindre, at uønskede personer i form af potentielle terrorister kunne få adgang til landene. Sverige har endda indført grænsekontrol i en skærpet form via det såkaldte transportøransvar, hvor selskaber som f.eks. DSB pålægges erstatningsansvar, hvis man ikke undersøger identitetspapirerne for de indrejsende. Senest har Østrig fuldt ud genetableret den grænsekontrol over for Italien, man prakti-

serede for Schengen. I alle tilfælde er der i legitimitetsstermer tale om, at det eksplicitte tilslutning til den fri bevægelighed i Schengen ("mobilitetsliberalismen") trækkes tilbage (der er med andre ord tale om delegitimering). I alle tilfælde er det udtryk for, at staterne i højere grad har genetableret den suveræne magt over deres territorier og dermed har trukket statsmagtsbeføjelserne tilbage til nationalstatens regi.

Årsagen til denne adfærd er, at grænsekontrollen ved de ydre grænser ikke har vist sig videre effektiv, og at den under alle omstændigheder langt fra har været så god som den, der fandtes mellem Schengen-landene før Schengen-samarbejdet. Problemerne har ikke mindst vist sig ved grænsekontrollen for de indrejsende til Grækenland og Italien, mens vejen ind i Spanien (efter nogle tilløb) ser ud til at være blevet underlagt normalt fungerende myndighedskontrol.

Den hullede ydre grænse rundt om Schengen-landene er et stort problem. Hvis den ydre grænse rundt om Schengen-landene ikke er kontrolleret, risikerer man, at lande med den svageste kontrol bliver en åben ladeport for folk, som af forskellige grunde vil til ét af Schengen-landene. Normalt indebærer en grænsekontrol ved grænsen en afdækning af, hvem de indrejsende er. Hvad er deres formål med indreisen? Er de eftersøgt internationalt for kriminalitet eller for mistanke om terrorisme? Besidder de et lovligt og ikke-forfalsket pas? Er gældende visumbestemmelser overholdt? Smugles der i forbindelse med indreisen? Ifølge mange nordeuropæiske lande har man netop i Grækenland og Italien fuldstændig glemt at undersøge disse basale spørgsmål, der udgør grundlaget for en normalt fungerende kontrol ved grænsen, hvis man i den schmittske optik vil sikre et områdes territorielle integritet, sikkerhed og produktion i ordets bredeste betydning (Mouffe 1999).

EU etablerede (noget sent) i 2005 et fælles samarbejde vedrørende den ydre grænsekontrol, Frontex, der netop skal hjælpe med koordinationen af samarbejdet mellem medlemsstaterne med henblik på forvaltningen af de ydre grænser. Problemet er imidlertid både, at Frontex langt fra har været slagkraftigt nok samtidig med, at EU-finansieringen af Frontex har været utilstrækkelig, at de nationale myndigheder ikke altid har været særligt samarbejdsvillige angående Frontex, og at der i det hele taget har været en skæbnesvanger "blød" laissez faire-lignende holdning til indrejse ind i Grækenland og Italien, hvilket strider mod det, som netop ifølge Schmitt bør kendetegne en stat. Den »bløde« holdning hænger måske også sammen med en udbredt opfattelse af, at EU bør være åbent og undgå ethvert tilløb til noget, der kan ligne begyndelsen til et "Fort Europa". Der har således været en vis legitimitetsmæssig basis for den »bløde« linje, så længe der ikke var en migrant- og flygtningekrise. Den tidligere linje var med andre ord et legitimitetsmæssigt »godt vejr«-fænomen (jf. Lehne 2016b), som gjaldt, så længe grænserne ikke i den schmittske optik var truede.

Landene ved de ydre grænser i Sydeuropa har under migrant- og flygtningekrisen af forskellige årsager søgt at køre frihjul. Et effektivt ydre grænse-samarbejde ville for Grækenland og Italien

betyde, at man (støttet af EU-midler og eventuelt administrativ hjælp fra EU-lande) skulle stå både for hele behandlingen af asylsagerne og tildelingen af asyl. Det har man kunnet undgå, så længe man lige så stille lod asylansøgerne slippe afsted nordpå.

Ifølge Schengen-reglerne kan et land maksimalt genindføre grænsekontrol i en række midlertidige stræk i op til et halvt år, men en række lande presser for nærværende på for at få en ekstraordinær forlængelse. I en række øst- og centraleuropæiske lande langs den såkaldte balkanrute fra Grækenland til Nordvesteuropa er det sket ved, at man har forseglet grænsen via bevogtning og hegn. I en række Schengen-lande foregår det via stikprøvekontrol ved grænsen (f.eks. Danmark), i nogle tilfælde også med transportøransvar (f.eks. Sverige) og i andre tilfælde en grænsekontrol som fra før Schengen med fast kontrol af alle pas og indrejsendes identitet (f.eks. Østrig). Ifølge Schengenreglerne skal en genindførelse af grænsekontrollen finde sted på grund af helt ekstraordinære omstændigheder og på baggrund af en ansøgning til Kommissionen. Indtil nu har Kommissionens svar lydt, at man tager til efterretning, at landene har genindført den midlertidige grænsekontrol. Også selv om grænsekontrollen i visse tilfælde – som f.eks. Østrigs grænsekontrol mod Italien og det svenske transportøransvar – nok er i strid med EU-retten, hvormed EU-retten er blevet delegitimeret forholdsvist grundigt.

Gæstfri på andres vegne

Når migranter og flygtninge gerne har villet til de nordeuropæiske lande, skyldes det efter alt at dømme, at der har været en udbredt antagelse om, at man ville være mere velkommen i disse lande end i Sydeuropa.

Af historiske årsager har to lande været særligt imødekommende outliers: Sverige og Tyskland. I Sverige skyldes 'vålkommenskulturen', at man har følt sig moralsk overlegen – som en "humanitær" supermagt, der skulle modtage folk udefra, fordi man både havde ressourcer og plads hertil (Berlingske Tidende, den 14. september 2014). I Tyskland har Willkommenskulturen beroet på det velkendte traume over ansvaret for folkemordet på seks millioner europæiske jøder og millioner af andre ikke-tyske nationaliteter. I det tidligere Østtyskland husker borgere også nedskydningerne af mange ved grænseovergangene, der forsøgte at komme til Vesten som migranter eller flygtninge (jf. Nedergaard 2014).

Da andre EU-lande ikke i samme omfang har været outliers som Sverige og Tyskland, så har flertallet af EU-lande derfor også foretrukket en anden linje. Man har imidlertid haft svært ved at komme igennem med disse ønsker, da den tysk-svenske åbenhedslinje skabte realiteter på jorden, som de andre lande – i kraft af Schengen-samarbejdet – blot havde at affinde sig med. Den svenske og tyske åbenhed blev med andre ord påtvunget nabolandene med helt andre præferencer på grund af Schengen-samarbejdet. Dermed har den svensk-tyske linje med ekstrem "mobilitetsliberalisme" øget EU's legitimitetsunderskud med hensyn til Schengen-samarbejdet, fordi den har

øget forskellen mellem overbevisningerne hos de styrende og de styrede. Den har bidraget til EU's delegitimering.

Ligesom under eurozonekrisen er især Tyskland under migrant- og flygtningekrisen blevet beskyldt for at handle hen over hovedet på andre europæiske lande (Nedergaard & Snaith 2015). Det er blevet sagt, at Tysklands linje er udtryk for "moralisk imperialism", fordi landets adfærd kun beror på, hvad man selv finder, er den rigtige kurs og uden den store hensyntagen til andre landes ønsker (Deutsche Welle 2015).

EU's migrant- og flygtningekrise er således en prøve for EU som helhed, fordi platformen, hvorpå beslutningerne desangående tages, er for lille og for vakkelvorn. Indtil for få år siden har EU ellers bestræbt sig på, at store beslutninger skulle funderes bredt (Bang, Jensen & Nedergaard 2015).

Fra idealisme til realisme?

Kommissionen har søgt at løse migrant- og flygtningekrisen ved at foreslå en obligatorisk fordelingsnøgle for migranter og flygtninge, som indfinder sig i EU, hvad der er sket efter ikke mindst tysk pres og ønske. Det er da også især Tyskland, som har interesse heri, fordi man har modtaget et forholdsvist stort antal på over én million migranter og flygtninge i løbet af det seneste år (Lehne 2016a). EU's stats- og regeringschefer har også i princippet tilsluttet sig fordelingsnøglen, men implementeringen heraf er i det store og hele udeblevet. Det skyldes ikke mindst, at der samtidig i lang tid er blevet gjort meget lidt for at skærme de ydre grænser. Legitimiteten af fordelingsnøglen er således undermineret af den manglende ydre grænsekontrol. I visse EU-lande synes holdningen at have været, at implementeringen af fordelingsnøglen ville være som at fylde et bundløst kar, så længe der intet blev gjort ved, at de ydre grænser var så porøse, som de var. Herudover har der også været (som nævnt ovenfor) forskellige præferencer landene imellem angående, i hvilket omfang man i det hele taget skulle modtage migranter og flygtninge.

I marts 2016 indgik EU imidlertid en aftale med Tyrkiet, der bl.a. indebærer, at tyrkerne vil modtage personer, som er rejst fra Tyrkiet til Grækenland, men som er blevet afvist, fordi de ikke er flygtninge. Til gengæld har EU forpligtet sig til at modtage et tilsvarende antal reelle flygtninge fra Tyrkiet. Som aftalen stipulerer, har EU tildelt Tyrkiet betydelig økonomisk hjælp, lovet tyrkiske borgere visumfrihed for indrejse i EU og accepteret en accelerering af EU's optagelsesforhandlinger med Tyrkiet (uden at det er helt klart, hvad der ligger i dette sidste punkt).

Håbet fra EU's side har været, at aftalen vil ødelægge menneskesmuglernes overordnede forretningsplan – for så vidt, at de bruger Tyrkiet som afsæt. Dels fordi ikke-flygtninge kan tilbagesendes, og dels fordi Grækenland (selv om det ikke siges højt) ikke er et attraktivt land at søge flygtningestatus i, fordi man ikke tilbyder de samme økonomiske vilkår under opholdet som i Nordvesteuropa.

Man kan diskutere, om den nye EU-politiske linje er udtryk for et skifte i retning af mere realisme. Traditionelt har EU været temmelig idealistisk indstillet sammenlignet med f.eks. USA og Australien. I omgangen med andre lande har EU lagt vægt på anvendelsen af "bløde" instrumenter som værdipolitik, overtalelse og civil magt samt en meget bred fortolkning af menneskerettighederne – i modsætning til anvendelse af "hårde" instrumenter i form af myndighedshåndhævelse via grænsepolitik og i sidste instans opbakning med militære midler. Tidligere EU-Kommissionsformand, José Manuel Barroso, var kendt for at bakke op om ideen om EU som en særlig blød magt baseret på ideen om "Normative Europe" (jf. Manners 2002 concerning the content of the concept). F.eks. sagde han i en tale i 2009 følgende: "it is often said that the EU's comparative advantage lie in its normative power or the power of its values. I think this is right" (Barroso 2010). Med en vis tilsnigelse kan man hævde, at EU's idealisme har taget udgangspunkt i, at »det er synd for de andre«, mens fokus i en realistisk opfattelse vil være på, hvad der sikrer interesserne og sikkerheden for et lands egne borgere.

I en vis forstand er migrant- og flygtningekrisen – og EU's manglende evner til at håndtere den – et vidnesbyrd om, at den normative EU-linje er slået fejl og er blevet delegitimeret. EU's aftale med Tyrkiet ligner et første tegn på en erkendelse af, at vejen nu går fra idealisme og til realisme angående Schengensamarbejdets ydre grænser. Det er imidlertid langt fra en uproblematisk realisme. Dels bygger den på, at det er Tyrkiet, som kommer til at varetage de "hårde" instrumenter til sikringen af EU's ydre grænser. Visse NGO'er har da også kritiseret EU for netop et sådant linjeskift og har derfor nægtet at samarbejde med EU i Grækenland angående migrant- og flygtningekrisen (Kingsley 2016). Dels indebærer visumfriheden for tyrkiske statsborgere og en accelerering af Tyrkiets optagelse i EU, at EU's legitimitetsunderskud øges, idet afstanden mellem overbevisningerne hos de styrende og de styrede i EU øges, da borgerne i EU generelt ikke er positivt indstillede overfor disse initiativer og konsekvenserne heraf.

Aftalen med Tyrkiet er samtidig temmelig vakkelvorn, da den er fyldt med en lang række forudsætninger, som både EU, Grækenland og Tyrkiet skal leve op til. Det har der allerede været problemer med. Det er et åbent spørgsmål, om aftalen overlever 2016 ud. Og selv om aftalen skulle vare ved, indebærer den kun den spæde begyndelse på en løsning af migrant- og flygtningekrisen i form af en velfungerende ydre grænsekontrol, der er lige så effektiv, som de tidligere indre grænsekontroller var det. Dét mål kræver langt, langt flere initiativer end blot aftalen med Tyrkiet. Herunder er det særlig påkrævet, at der kommer et grundlæggende opgør med den fatale idé om en særlig europæisk normativitet i omgangen med andre lande. Hvis dette ikke sker meget snart, venter Schengens reelle (om end ikke i første omgang formelle) sammenbrud.

Konklusioner

Uden grænser findes der ingen velfungerende stater. Hvis grænserne mellem landene var pivåbne, ville det få tal af steder, hvor man har retsstat, tryghed og velfærdsordninger hurtigt blive overrendt af det store flertal, som ikke er så heldige. Lande kendetegnet ved disse ting ville derfor før eller siden skulle opgive dem. Man kan imidlertid ikke fortænke millioner af mennesker i at ville gøre alt for at komme derhen, hvor livsvilkårene synes langt bedre, selv om den ikke intenderede konsekvens heraf bliver, at det, man søger hen til, forsvinder i processen.

Dette er den helt fundamentale trussel i den nuværende situation i Europa, som måske så småt er ved at gå op for de fleste europæere i de enkelte europæiske lande, men som den europæiske politiske klasse i hvert fald til tider synes for afskærmet fra virkeligheden til at ville reagere på. I den forbindelse er det uheldigt, at netop Tyskland er tvunget til at skulle agere europæisk leder, fordi Tyskland slæber rundt på flere historisk begrundede og forståelige traumer og neuroser end andre europæiske lande, hvilket betyder, at landet hverken nationalt eller i europæisk sammenhæng altid agerer rationelt. Det skyldes, at Tysklands historie tvinger landet til at kompensere ved at agere på en måde, der er ude af trit med de andre EU-landes præferencer, som Tyskland agerer leder overfor. Det tyske lederskab øger dermed legitimitetsunderskuddet i EU, hvilket risikerer at føre til delegitimering. Hvis dette problem skal løses, må "mobilitetsliberalismen" begrænses og statsmagtens suverænitæt genoprettes. Fortsat tysk "moralsk imperialism" medfører Schengens fald.

Grænserne i Europa kan befinde sig ved EU's ydre grænser eller mellem landene. Men et af stederne MÅ der være en skrap myndighedskontrol, hvis de gode ting i Europas lande skal bevares. Det er helt afgørende, at EU udvikler en langt mere effektiv ydre og »hård« grænsekontrol. På det ideologiske plan er et opgør med »Det Normative Europa«-tankegangen samtidig altafgørende, hvis Schengen skal overleve. Realisme i omgangen med landene uden for EU er vejen frem. Alternativet er klart: Så flytter grænsekontrollen tilbage til nationalstaterne. Schengen-samarbejdets gradvise delegitimering skubber alvorligt på.

LITTERATUR

- Bang, H., Jensen, M. D., & Nedergaard, P. (2015). 'We the People' versus 'We the Heads of States': the debate on the democratic deficit of the European Union. *Policy Studies*, 36(2), 196-216.
- Barroso, J.M. (2010). Europe's rising global role. Opinion in *The Guardian*, 3 January 2010.
- Beetham, D. (1991). *The legitimization of power*. London: Macmillan (kapitel). Towards a Social-scientific Concept of Legitimacy, pp. 3-25.
- Berlingske Tidende, den 14. september 2014.
- Berlingske Tidende, den 18. maj 2016.
- Deutsche Welle (2015). Hungary's Orban criticizes Merkel's 'moral imperialism'. Downloaded 20 May 2016: <http://www.dw.com/en/hungarys-orban-criticizes-merkels-moral-imperialism/a-18736240>
- Deutsche Welle (2016). Nearly half of Europeans in poll want UK-style EU referendum. Downloaded 13 May 2016: <http://www.dw.com/en/nearly-half-of-europeans-in-poll-want-uk-style-eu-referendum/a-19243556>
- Esping-Andersen, G. (2013). *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.
- Jensen, M. D., & Nedergaard, P. (2012). From 'Frankenstein' to 'toothless vampire'? Explaining the watering down of the Services Directive. *Journal of European public policy*, 19(6), 844-862.
- Kingsley, P. (2016). EU-Turkey refugee deal: staff shortages and rights concerns pose twin threats. *The Guardian*, 1 April 2016.
- Lehne, S. (2016a). How the Refugee Crisis Will Reshape the EU. Carnegie Europe, February 4.
- Lehne, S. (2016b). The tempting Trap of Fortress Europe. Carnegie Europe, April 21.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.
- Mouffe, C. (1999). *The Challenge of Carl Schmitt*. London: Verso.
- Nedergaard, P. (1990). EF's marked integration. En politisk økonomisk analyse. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nedergaard, P. (2014). Tyskland. En grundbog i politik og økonomi. Systime.
- Nedergaard, P., & Snaith, H. (2015). 'As I Drifted on a River I Could Not Control': The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(5), 1094-1109.
- Pedersen, S.H. (2011). *Carl Schmitt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wallace, H., M.A. Pollack & A.R. Young (2015). *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press.