

Udenrigspolitikken gøres endimensionel i flygtningespørgsmålet

AF MARTIN LEMBERG-PEDERSEN

SLAGMARK #73

SIDER: 229-237

Efter valget i juni 2015 nedsatte Lars Løkke Rasmussen et kommissorium til at undersøge dansk udenrigspolitik. Tanken syntes at være, at kommissoriet, bestående af Peter Taksøe-Jensen og et sekretariat, kunne føres frem som en ”uafhængig gransker” med en række anbefalinger, og at denne konstruktion både kunne aflede kritik mod regeringen, men samtidig også gøre den i stand til at ændre prioriteterne i dansk udenrigspolitik. Observatører og kommentatorer har fra starten anført, at idéen om en udenrigspolitisk gransker mest af alt lignede en udspekuleret spareøvelse, samt at den ganske åbenlyst tager brødet ud af munden på den siddende udenrigsminister, og Løkke Rasmussens rival til formandskabet for Venstre, Kristian Jensen. Denne artikel lægger dog et andet snit ved at fremhæve og diskutere de ofte oversete udenrigspolitiske dimensioner ved dansk asylpolitik.

Hvad angår asylpolitik, er kommissoriet stort set tavst, idet det kun indeholder én relevant sætning, hvor der ikke snakkes om flygtninge, men om ”migration”: ”Den stigende migration mod Europa fra svage og ustabile stater i Afrika og Mellemøsten. Kombinationen af svage stater og ustabilitet i regionen fører ikke alene til migration men skaber også plads til, at terror og organiseret kriminalitet får lov at udvikle sig.” På bekymrende vis nævner kommissoriet slet ikke flygtninge og staters udenrigspolitiske ansvar overfor disse, selvom FN i 2015 påpegede, at der nu er omkring 60 millioner fordrevne på verdensplan. Migrationsbegrebet kobles både til terror og organiseret kriminalitet – men altså ikke til beskyttelse.

I andre sammenhænge har Taksøe-Jensen dog uddybet en smule og sagt, at Danmarks udenrigspolitik skal lægges tættere op ad EU, sådan at unionen bliver ”Danmarks port til verden”. Samtidig har han også understreget, at Danmarks udenrigspolitiske ageren skal være regelbundet og følge de internationale spilleregler. Den skal også have større sammenhæng og være baseret på interesser som dansk velstand og sikkerhed. Det er interessant at holde Taksøe-Jensen kortfattede maksimer op mod den danske asylpolitik, som den blev ført i 2015, samt kort at skitsere perspektiverne for fremtiden. Førstnævnte er højst sandsynligt ikke en øvelse, som han selv forfølger i sit udspil, idet en Pandoras æske af kritikpunkter herved åbner sig mod den regering, der udpegede ham til undersøgelsen. Et mere fremadrettet perspektiv må derfor forventes. Ikke desto mindre er øvelsen interessant, fordi den dels giver mulighed for at diskutere nogle større linjer i måden, hvorpå det udenrigspolitiske spor i dansk asylpolitik er blevet tænkt i flere årtier. Og dels fordi det giver mulighed for at undersøge en række inkonsistente forhold i dansk og europæisk asylpolitik.

ASYLPOLITIKKENS UDENRIGSPOLITISKE DIMENSION

Asylpolitik er en form for grænsekontrol. Og i dens nuværende form er den danske grænsekontrol baseret på en fusion af national suverænitet og internationale forpligtelser. Helt præcist gennem Flygtningekonventionen af 1951 og dens 1967 Protokol og en lang række andre internationale konventioner, som den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men også mere kontroversielle tiltag, som den danske parallelaftale til Frontex og EU’s Dublinforordning. Sidstnævnte efterlader af geografiske grunde efterlader langt det største ansvar for modtagelsen af flygtninge til de såkaldt første ankomstlande ved unionens ydre grænser – typisk Grækenland og Italien – og har således gjort de nordvesteuropæiske EU-lande i stand til at ligge i læ. I alle disse tilfælde har Danmark brugt sin nationale selvbestemmelse til frivilligt at forpligte sig selv på visse humanitære eller politiske spilleregler. Derfor indebærer dansk grænsekontrol blandt andet forpligtelser til at modtage ansøgninger fra mennesker, der angiver at være på flugt fra individuel forfølgelse eller fra mere generelle krigs- og konfliktsituationer.

Disse spilleregler illustrerer flere tydelige internationale, og derved udenrigspolitiske, aspekter ved asylpolitik. Derudover kan vi tilføje andre dynamikker: Internationale flygtninge vil nødvendigvis ankomme fra andre landes territorier og

ofte bevæge sig gennem flere lande undervejs. Samtidig er der også forpligtelserne til ikke at sende folk, hvis ansøgninger er blevet afvist, tilbage til forfølgelse eller nedværdigende eller inhumane forhold. Hvilket igen betyder, at Danmark må forhandle med andre lande om såkaldte returaftaler.

Erfaringer fra det tyvende århundrede peger også tilbage mod asylpolitikens udenrigspolitiske dimension: Fordrivelsen under verdenskrigene, de sydøstasiatiske bådflygtninge efter Korea- og Vietnamkrigene eller flugten fra det tidligere Jugoslavien førte til storstilede udenrigspolitiske initiativer, hvor samarbejde, bistand og internationale aftaler om sikre flugtruter, flygtningekvoter og genbosættelse har været effektive, om end ikke perfekte, løsninger på massive flygtningekriser. Især i perioden efter anden verdenskrig oplevede den vestlige verden en gentænkning af det internationale system i retning af tættere samarbejde om at garantere beskyttelse for fordrevne.

Idéen om, at dansk udenrigspolitik også på dette område skal styres af ”interesser i dansk velstand og sikkerhed”, kan derfor synes lidt vel nationalt orienteret givet disse tydelige internationale dimensioner. Men faktisk er dette nationale perspektiv ganske i tråd med udviklingen af de sidste tredive års offentlige og politiske debat om dansk asylpolitik – samt den tilsvarende debat i det meste af Europa. Generelt er europæisk asylpolitik nemlig svinget væk fra et bredspektret, internationalt perspektiv. Måden, hvorved udenrigspolitik tænkes ind i det asylpolitiske felt, har derved også ændret karakter.

DEN INDENRIGSPOLITISKE DREJNING AF EUROPÆISK ASYLPOLITIK

Det er der flere grunde til. I migrationsforskningen angives oliekrisen i 1973 generelt som en stor omvæltning, fordi den deraf opståede økonomiske krise førte til pludselige og uigennemtænkte ændringer i regimerne for arbejds- og flygtningemigration. Dels har asylpolitik præget indenrigspolitiske diskussioner og valgkampe i Danmark. Dette var både tilfældet med kampen om Udlændingeloven af 1983, der varede op gennem 1980'erne, fødslen af Dansk Folkeparti i 1995, og siden da den nære alliance mellem Venstre og Dansk Folkeparti, der opstod gennem Anders Fogh Rasmussens invitation af partiet ind i sit parlamentariske grundlag efter 2001-valget. Regeringsmagten i Danmark er også skiftet flere gange på grund af asylpolitiske spørgsmål, bl.a. med Tamilsagen i starten af 1990'erne.

Og asylpolitik har selvfølgelig klare indenrigspolitiske implikationer, mest tydeligt hvad angår integrationspolitik, herunder arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, kulturpolitik og boligpolitik. I 2016 arbejder nogle politiske cirkler, som Dansk Folkeparti, endda med en kategorisk afvisning af selve idéen om, at flygtninge skal integreres. De ønsker, at flygtninge skal isoleres i specielle byer uden kontakt til det omgivende samfund. Dette er ensbetydende med en decideret segregeringspolitik. Knyttet hertil, og sammen med Socialdemokratiet og Liberal Alliance, ønsker partiet desuden et totalt, og ganske urealistisk, stop for asylansøgere, der af egen drift henvender sig til danske myndigheder i Danmark, modsat eksempelvis FN's kvoteflygtninge, der genbosættes på dansk territorium. Strategiske hensyn til vælgerbevægelser har således ikke bare betydet, at spørgsmålet om asylpolitik er blevet taget op, men også hvordan det er blevet taget op. Man kan sige, at asylpolitikken, inklusive dens udenrigspolitiske virkemidler, i stigende grad er blevet koloniseret af indenrigspolitiske interesser, og dette har drejet den i en mere nationalistisk retning.

En tilsvarende indenrigspolitisk drejning er sket, når det kommer til udformningen af EU's asyl- og grænsepolitik. Dette er med til at forklare den politiske krise og underminering af autoritet, som EU-projektet oplevede i 2015. I EU har Rådet for Indre og Retlige Anliggender (RIA), bestående af indenrigs- og justitsministre, siddet med den velsagtens største indflydelse på udformningen af unionens asylpolitik, hvorimod det var transport- og udenrigsministerierne, samt deres embedsværk, som i 1980'erne var toneangivende på området. RIA-ministerrådet har siden da ignoreret for Kommissionens forslag om modtagelsessystemer, sikre flugtruter, omfordeling og genbosættelse, og Kommissionen har på sin side fulgt staternes ønske om at opbygge mere grænsekontrol for at undgå direkte konfrontationer med medlemslandene. Med en sådan konstruktion er det klart, at nationale hensyn gang på gang har overtruffet idéer, der indebærer afgivelsen af suverænitet for at opbygge internationale, bindende aftaler om modtagelse og beskyttelse af flygtninge i forbindelse med massiv fordrivelse i Europas nærområder. Det indenrigspolitiske perspektiv, hvorudfra medlemslandene har betragtet de dynamikker, der omgiver flygtningekriser, har altså været funderet på manglende viden og erfaring om internationale forhold og deres kort- og langsigtede konsekvenser.

UDENRIGSPOLITIK OVER FOR EUROPÆISKE LANDE OG NÆROMRÅDER

Således kan en kortsigtet prioritering af dansk eller europæisk velstand eksempelvis være i modstrid med langsigtede udenrigspolitiske interesser. Et eksempel herpå er de massive nødhjælpsbesparelser, som Danmark og en lang række af verdens største donorlande fra 2013 og frem gennemførte i de nærområder, hvor mange syriske flygtninge opholder sig, især Tyrkiet, Jordan og Libanon. Millioner mistede levegrundlaget, og i 2015 budgetterede Danmark således med en besparelse på 50 procent på donationer til FN's Fødevareprogram (WFP), der står for omdeling af livsnødvendig nødhjælp. I gennemsnit faldt det gennemsnitlige månedlige rådighedsbeløb for syriske flygtninge i disse nærområder fra \$34 til \$19 til \$14 og til \$10 (WFP arbejder med et eksistensminimum på \$27/måned).

Mange eksperter er enige om, at disse reduktioner i nødhjælpen, kombineret med et historisk højt antal fordrevne (omkring 4 millioner i Tyrkiet, Libanon og Jordan), var stærkt medvirkende til at overbebyrde nærområder til det punkt, hvor de ikke længere kunne tilbyde sikkerhed og overlevelse til mange flygtninge. Dette udløste de store flygtningestrømme fra Tyrkiet til Grækenland, der dannede det, der blev kendt som Balkan-ruten. De nationalt motiverede interesser i at gennemføre kortsigtede besparelser var altså med til at skabe betingelserne for endnu større udfordringer for både nærområderne og de europæiske lande.

Et andet eksempel på kortsigtet udenrigspolitisk ageren motiveret af nationale hensyn er, hvordan de europæiske medlemslande i stedet for at samarbejde om modtagelsen af flygtningestrømmen er forfaldet til at køre deres egne løb i form af afskrækkelses-, hegn- og transitpolitik. Udenrigspolitisk kan denne proces beskrives ved hjælp af idéen om politiske first movers blandt EU-medlemslandene. Også hér spillede Danmark en rolle.

Da flygtningestrømmen i løbet af sommeren 2015 nåede ind i Europa, opstod der to modsatrettede blokke. Den første var de modtagelsesrettede first movers, med Tyskland og Sverige, i starten også Østrig, samt EU Kommissionen. Tyskland og Sverige søgte at gå forrest, svenskerne ved at tilbyde permanent ophold til alle syriske flygtninge, der nåede til landet, og Tyskland ved at bruge Dublin-systemets suverænitetssklausul til for syrerne at suspendere reglen om første ankomstland for selv at behandle deres asylsager. Man søgte tydeligvis at inspirere de andre europæiske medlemslande til at løfte i flok i form af støtte, genbosættelse og omfordeling.

Men denne blok havde gjort regning uden vært, fordi modtagelsespolitik-drivet blev direkte modvirket af en anden blok af restriktive first movers, bestående af Ungarn, Danmark og senere Østrig, der hoppede fra den første blok.

Den restriktive first mover-dynamik gennemløb flere faser, og de enkelte landes indflydelse på den ukoordinerede politikudvikling blev til på baggrund af både politiske og geografiske faktorer. I den første fase, henover sommeren 2015, så vi lande som Danmark iværksætte skræmmekampagner, som inspirerede andre til efterfølgelse. I den anden fase indførte flere lande hegn- og transitpolitikker, først og fremmest Ungarn. I tredje fase så vi landene ét for ét indføre grænse- og ID-kontrol. Først Ungarn og senest Sverige. I den fjerde fase forsøgte flere lande så at forringe forholdene for asylsøgere og migranter, herunder muligheden for familiesammenføring. Sammenlagt satte disse tiltag gang i en dominoeffekt, hvor asylansøgere blev pareret og fik lov at rejse videre til andre europæiske lande. Men for hvert land, der kopierede transitpolitikken, des sværere blev det for det næste land at stå alene med den deraf afledte flygtningestrøm. Afskrækkelses-, hegn- og transitpolitikkerne udgjorde således kædens spekulation mod det svageste punkt. De forklarer, hvorledes de restriktive first movers, heriblandt de danske tiltag, i denne periode både underbyggede det nationalt orienterede politik-drive – og undergravede idéen om et internationalt baseret system for flygtningemodtagelse. Endelig er det i foråret 2016 ført til en femte fase, hvor EU-landene, i stedet for at gå sammen om harmoniserede modtageregler i form af omfordeling, er gået sammen om at skubbe flygtninge tilbage langs Balkan-ruten, standse dem i Grækenland og senest – gennem aftalen med Tyrkiet – at koncentrere dem uden for europæisk territorium. Det kortsigtede mål har været at stoppe trafikken via Balkan-ruten, mens de langsigtede, og ganske forudsigelige, konsekvenser i form af potentiel destabilisering af nærområder og forbundne sikkerhedsrisici, samt skabelsen af store incitament for skruppelløse smuglernetværk, såsom Balkan-mafiaen, er blevet ignoreret. Konsekvenserne af disse tiltag er så meget mere alvorlige al den stund, at omkring to tredjedele af flygtningestrømmen i starten af 2016 bestod af kvinder og børn.

Kaosset foranlediget af det manglende europæiske samarbejde er antageligvis det modsatte af den regelbundne EU-kurs, som udenrigsgranskeren har lagt op til; det er nemlig et pareringsrationale, som gennem en yderst simpel motivationsstruktur sigter på, at flygtninge selv søger videre til andre stater. Denne struktur var rettesnoren, over hvilken Venstre-regeringen indførte en række asylpolitiske tiltag efter

valgsejren i juni 2015: halveringen af integrationsydelsen til flygtninge, konfiskeringen af flygtninges værdier, flytningen af flygtningefamilier og børn ind i lejre, oprettelsen af udsendelsescentre, en treårig udskydelse af muligheden for familiesammenføring for syriske krigsflygtninge samt bygningen af teltlejre til asylansøgere. Asylpolitik er gået fra at blive set som et beskyttelsesværktøj til at blive brugt som et afskrækkelsesredskab.

Afskrækkelseslogikken, eller den blandt politikere og medier populære eufemistiske omskrivning, at Danmark ikke må være mere attraktivt for flygtninge end andre lande, er således reelt et modbillede til en langsigtet politik for international migrationsstyring. Og den udenrigspolitiske koordinering af flygtningehåndteringen landene imellem er således blevet undermineret. I det vakuum, der derved skabtes, opstod både forringede forhold i de enkelte landes asylsystemer, en grænseskabt fordrivelse for flygtninge cirkuleret mellem medlemslandene, men også, fra de enkelte staters perspektiv, risikoen for sikkerhedstrusler på grund af manglen på vidensudveksling og koordinering af screening og modtagelse, landene imellem.

UDENRIGSPOLITIK OVER FOR EU'S NABOLANDE

Taksøe-Jensen har også antydnet, at udviklingsbistanden skal geares mere til danske interesser. Dette synes også i tråd med de senere årtiers EU-politik. Givet unionens store fokus på at undgå flygtninge er dens nabolande blevet rekonceptualiseret som hhv. oprindelses- eller transitlande for migrationsstrømme. Unionens koordinerende grænsekorps, Frontex, har publiceret massevis af kort, hvori nabolandene er blevet reduceret til passive territorier penetreret af migrationsruterne mod Europa. Kortene reflekterer ikke, at 90 procent af verdens flygtninge bliver i deres nærområder. På tilsvarende vis har unionen gennem flere år brugt en række finansielle instrumenter til at betale andre landes grænsekontrol, såsom Odysseus, Argo, Aeneas, Meda, CARDS, DCI, European Neighborhood Policy Instrument (ENPI), Grænse-, og Returfondene under ”Solidarity and Management of Migration Flows”-programmet, senere afløst og Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.

Politik-drivet har været konstant: Nabolande blev gennem 00’erne støttet og betalt for at opbygge grænsekontroll- og detentionskapacitet, således at der langs EU’s ydre grænser opstod bufferzoner, hvori flygtninge kunne standses og cirkuleres,

inden de ankom til europæisk territorium og fik ret til at søge om asyl. Denne eksternalisering af kontrol til ikke-europæisk territorium fungerede således som en præemptiv afvisning af flygtninge – ved at nægte alle, der blev indfanget uden for unionen, selve muligheden for at søge om asyl i Europa.

Til trods for ambitionen om et EU, der udenrigspolitisk fungerer som en moralsk kraft og inspiration i en kompleks verden, blev denne slags aftaler typisk indgået med diktatorer og politistater. Og på bekostning af andre af unionens udenrigspolitiske prioriteter, såsom menneskerettigheder og demokratisering. For at få Marokko til at stoppe flygtninge mod Spanien i 00'erne finansierede unionen eksporten af højteknologiske overvågningssystemer til landets autoritære militær og politi. Og undlod samtidig at kritisere landets årtier-lange ulovlige besættelse af Vestsahara. Tilsvarende sendte EU Kommissionen en Teknisk Mission til Muammar Gaddafis Libyen i 2004 og startede derigennem et samarbejde om et uhørt brutalt opfangningssystem, designet til at forhindre asylansøgere i at nå Europa. Aftalen blev udbygget efter endnu et besøg i 2007, denne gang fra Frontex. Siden 2009 har unionen så sat ressourcer ind på at indgå lignende aftaler med Tyrkiet, til trods for at AKP-regimet i stigende grad udviser totalitære tendenser, og at ikke-europæere ikke kan søge om asyl i landet.

På dette punkt må den indenrigspolitisk motiverede nationalisme, der ligger til grund for disse aftaler, siges at udgøre en afgørende og letafslæselig svaghed i unionens udenrigspolitiske manøvredegygtighed. Og Marokko, senere Libyen og nu Tyrkiet har da også ganske hurtigt opfattet, at unionen er til at handle med, hvis den trues med øgede flygtningestrømme. Ved at spille på den postkoloniale europæiske racisme truede Gaddafi, selv en postkolonial figur, eksempelvis med at ”gøre Europa sort”, medmindre unionen betalte ham milliarder af euro. Denne afpresningsdynamik satte interventionen i Libyen en stopper for, men den er hurtigt og ganske forudsigeligt genopstået, med præsident Recep Tayyip Erdoğans trusler mod EU's Jean-Claude Juncker og Donald Tusk om at sende busser med flygtninge mod Tyrkiets nordlige grænser, hvis Tyrkiet ikke fik €6 milliarder som modydelse for at opsamle og beholde alle flygtninge, der ellers ville have rejst mod Europa over Grækenland. Erdogan fik både sine penge og held til at tilbageholde en yderst kritisk EU-rapport om menneskerettigheder i Tyrkiet til efter parlamentsvalget. Modsat blev Juncker og Tusk ydmyget, da detaljer om denne afpresning blev lækket – og senere bekræftet af Erdoğan selv på et pressemøde!

Idéen om at tage de større linjer i dansk udenrigspolitik op til revision fra tid til anden er principielt forfriskende. Men den institutionelle setting er afgørende, og der er god grund til at frygte en fortsættelse af den hidtidige silo-tankegang, hvorved afgørende udenrigspolitiske aspekter ved dansk og europæisk asylpolitik udskilles, ignoreres og underordnes kortsigtede indenrigspolitiske strategier. Risikoen ved dette er, at langsigtede danske udenrigspolitiske mål i forhold til nærområder og transitlande underordnes et ønske om færre flygtninge. Men derved risikerer Danmark, at deponere sin manøvredegytighed hos andre lande, agere kontraproduktivt samt at ofre også de internationale regler, som kommissoriet ellers fremhæver som afgørende. Derved risikerer flygtninges humanitære forhold at forsvinde ud af asylopolitikens skær til fordel for visioner om en kortsigtet, men potentiel katastrofal, inddæmning og koncentration af mennesker på flugt i ustabile områder uden for Europas territorium.

NOTER

- 1 Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. (2015, 15. september). Kommissorium for udredning af dansk udenrigspolitik. Hentet fra http://stm.dk/multimedia/Kommissorium_for_udredning_om_dansk_udenrigspolitik_.pdf
- 2 Kirsten Larsen. (2016, 19. januar). Danmarks udenrigspolitiske fokus i fremtiden. P1 Orientering. Tilgængelig på <http://www.dr.dk/radio/ondemand/p1/orientering-2016-01-19/#/>

