

Dansk Flygtningehjælp er historien om verdens skæve gang

Fra ungarske flygtninge til en verdensomspændende organisation.

Dansk Flygtningehjælp er skabt og formet af de flygtningestrømme, som den geopolitiske udvikling har skabt gennem tiden.

Men organisationen fortæller også meget om Danmark og den politiske forandring i de sidste knap syv årtier.

af Andreas Kamm

I maj udsendte FN's Flygtningeorganisation UNHCR en pressemeddelelse med en chokerende oplysning: Antallet af fordrevne i verden har passeret 100 millioner mennesker.

Imens fortsætter mange kendte konflikter med uformindsket styrke, og nye kommer til – ikke mindst har konflikten i Ukraine alene lagt mere end otte millioner fordrevne til statistikken.

I 1950'erne lå det globale flygtningetal på omkring to millioner. FN's Flygtningekonvention fra 1951 skabte grundlaget for at sikre flygtnings ret til international beskyttelse, og der var en stærk tro på, at verden kunne honorere de fordrevnes rettigheder. I dag kniber det. Det høje antal fordrevne lægger pres på det globale flygtningesystem, og mange steder – blandt andet i EU – er det stadig en udfordring at finde fælles fodslag om en samlet asylpolitik.

Dansk Flygtningehjælp (DRC) har været aktive siden dengang og er det af gode grunde stadig. Årsagen til, at DRC blev dannet, var Sovjetunionens invasion af Ungarn og de cirka 1400 flygtninge, som kom til Danmark i den anledning. Konflikten var en ægte kold-krigs-konflikt,

hvor dele af den ungarske befolkning ønskede ytringsfrihed, uafhængige domstole og flere partier. Det var uacceptabelt for Sovjetunionen, som slog opstanden ned med hård hånd.

DRC's arbejde blev defineret af den danske modtagelse.

Ungarerne kom til Danmark – der blev ikke talt meget om flygtningedefinitionen, der blev ikke talt om midlertidigt ophold, og der blev ikke talt om snarlig hjemvenden. Danskernes iver efter at hjælpe var overvældende, og ungarnene blev mødt med kaffe og wienerbrød på stationen i Padborg. De skulle blive i Danmark.

DRC stod først og fremmest for hjælp i Danmark. Fra 1956 til 1998 havde organisationen således efter aftale med de siddende regeringer ansvar for det nationale integrationsprogram for flygtninge.

Konflikterne, der fulgte i kølvandet på Ungarnkrisen, og den fordrivelse, som de resulterede i, blev generelt iagttaget gennem et øst-vest prisme – hvad enten vi taler om containmentpolitikens stedfortræderkrige i for eksempel Korea og Vietnam (en af USA's afgørende politikker



Sinjar, Iraq. Foto: Levi Meir Clancy / Unsplash

overfor Sovjetunionen under Den Kolde Krig var at inddæmme unionens ekspansive tendenser, *red.*) eller om stormagternes interventioner overfor regeringer eller bevægelser, som de ikke billigede.

Fra de onde til de gode

På den måde var verden mere enkel dengang. Man flygtede fra de onde og blev modtaget af de gode. De polske jøder flygtede fra Wladyslaw Gomulka-regimets forfølgelse i slutningen af 1960'erne, og Salvador Allendes tilhængere flygtede fra Augusto Pinochets militærdiktatur i Chile. Sammen med andre flygtningegrupper blev de modtaget i DRC's stadig mere professionelle integrationsprogram.

Organisationens størrelse svingede med flygtningetallet, som over lange stræk var temmelig begrænset. Kun fire gange i perioden fra 1956 til 1984 var det årlige antal over et tusind, og i adskillige år nåede flygtningetallet ikke op på over hundrede.

På trods af de beskedne flygtningetal var det dog åbenbart, at flygtningespørgsmålet var kommet for at blive. I slutningen af 1970'erne skabtes derfor en mere sammenhængende dansk flygtningepolitik, og DRC's integrationsprogram blev bestemt til at have en varighed på halvandet

år, ligesom Danmark forpligtede sig til at modtage 500 kvoteflygtninge hvert år.

Med den nye udlændingelov fra 1983 blev flygtningenes retsstilling styrket, og DRC fik en formel rolle i asylproceduren, blandt andet gennem retten til at indstille to medlemmer til det nyetablerede flygtningenævn. Flygtningearbejdet havde bred støtte i den danske befolkning og foregik helt overvejende i medvind, når man lige ser bort fra politikeren Søren Krarups kampagne i 1981: "Nej, ikke en krone til Dansk Flygtningehjælp".

Antallet af flygtninge stiger

Den overvejende positive holdning til at modtage flygtninge i Danmark og til DRC's arbejde blev imidlertid udfordret, da flygtningetallet steg dramatisk som følge af krigen mellem Irak og Iran. Den startede i 1980 og varede otte år. Pludselig fik Danmark 6-7000 flygtninge årligt fra 1985 til 1986. I de efterfølgende år lå flygtningetallet typisk på mellem 3000 og 4000 per år, og med den bosniske bølge kulminerede antallet af flygtninge i Danmark med modtagelsen af cirka 20.000 personer i 1995. Der var travlhed i DRC, som havde ansvar for den ordinære integration, men også for det særlige toårige aktiveringsprogram for de 17.000 bosniske flygtninge.

Opgaven var kæmpestor og omfattede udbetaling af sociale ydelser, fordelingen af flygtninge mellem landets kommuner, boligsøgning, udbetaling af boligsikring, danskundervisning for de voksne samt en lang række andre opgaver.

DRC havde i forskellige henseender en art myndighedsansvar og fungerede på flere områder som en "overkommune" i de første 18 måneder af flygtningenes ophold i landet.

De høje flygtningetal, som den mere polariserede debat om flygtningespørgsmålet samt flere kommuners protester over at skulle modtage flere flygtninge førte til, at Nyrup-regeringen gennemførte en integrationslov, der fra 1999 lagde integrationsarbejdet ud til kommunerne, og dermed var en æra slut i DRC. I årene efter 1999 har kommunerne kunnet trække på organisationens ekspertise gennem udbud af særlige opgaver – sprogundervisning, støtte til traumatiserede familier, erhvervsafklarende forløb for flygtninge med videre, ligesom vores 8-9000 frivillige har støttet den lokale integration gennem lektiehjælp, kontakt til sportsklubber, mentorordninger og så videre.

Nye mønstre efter Den Kolde Krig

Også internationalt ændrede DRC's arbejde sig. Med den bipolære verdens ophør ændrede verdens konfliktmønstre sig. Den nye verdensorden – eller mangel på samme – åbnede mange steder for interne konflikter, som det var – og fortsat er – vanskeligt at bilægge. Tænk bare på, hvordan verden tumler med langvarige konflikter i Afghanistan, Somalia, Irak, Sudan/Sydsudan og Syrien. De langvarige interne opgør har ført til mange flygtninge, men især til en eksplosiv vækst i antallet af internt fordrevne – altså flygtninge i eget land. I 1993 udgjorde de en femtedel af de fordrevne. I dag udgør de internt fordrevne to tredjedele af de mere end 100 millioner flygtninge i verden.

Denne forandring og det stigende flygtningetal skabte et behov for at styrke DRC's internationale arbejde. DRC's internationale arbejde havde siden organisationens start været begrænset og handlede reelt om at samle penge

ind til projekter ude i verden – primært varetaget i samarbejde med organisationens operationelle medlemmer.

Konflikten i Kaukasus og på Balkan, som fulgte Sovjetunionens sammenbrud og Jugoslaviens kollaps, skabte nye udfordringer for det internationale flygtningearbejde og for DRC. En henvendelse fra UNHCR om at distribuere nødhjælp til de fordrevne og krigsramte i Bosnien førte til varetagelsen af den berømte konvojkørsel, og organisationen trådte dermed ind i det internationale operationelle hjælpearbejde som selvstændig aktør.

Sikkerhedsudfordring

Fra dens spæde start på Balkan opererer organisationen i dag i mere end 35 lande og har en omsætning på mere end 3,2 milliarder, hvoraf kun en lille del hidrører fra det danske arbejde på integrationsområdet og asylområdet.

DRC's arbejde for at hjælpe de fordrevne og beskytte deres rettigheder er i dag en meget kompleks affære, al den stund indsatsen ofte foregår i konfliktområder uden entydige myndighedsstrukturer og i omgivelser, som har store sikkerhedsproblemer. I mange år har det været et mål for organisationen at kunne levere hjælp til de fordrevne i konfliktområderne på trods af de store sikkerhedsmæssige udfordringer.

Forudsætningen for, at det har kunnet lykkes, er, at den interne sikkerhedsstruktur og samarbejdet med FN er blevet styrket og udbygget. Det har kostet mange ressourcer, men desværre været nødvendigt. Den tid er forbi, hvor et flag på firehjulstrækkeren er sikkerhed nok.

Flygtningekamp i modvind

Med et stærkt stigende globalt flygtningetal er bekymringerne over flygtninge i vores del af verden vokset betragteligt i de seneste 20 år. Medvinden fra de første årtier efter Ungarn-krisen er forsvundet, og DRC's fortaleraarbejde er blevet både vigtigere og vanskeligere.

Det samme gælder rådgivningen af flygtninge, asylansøgere og afviste asylansøgere, som alle har vanskeligt ved at gennemskue

de mange regler og regelændringer. Alle har brug for at kunne navigere i et veloplyst terræn, og ikke mindst har afviste asylansøgere – med det stærkt stigende fokus på deres hjemvenden – brug for hjælp til at overveje de beslutninger, som resten af deres tilværelse afhænger af.

DRC's rådgivningsopgaver er således blevet langt mere differentierede end tidligere, men ikke mindre vigtige. De omfatter juridisk rådgivning til asylansøgere, rådgivning om frivillig hjemrejse (repatriering) og hjemrejserådgivning til afviste asylansøgere. Asylarbejdet omfatter også rådgivning om – og til dels administrationen af – forskellige støtteordninger i forbindelse med frivillig og accepteret hjemrejse.

Flygtningekonventionen giver de forfulgte ret til international beskyttelse, men evner det internationale samfund at løfte opgaven? Den danske og europæiske håndtering af den syriske flygtningestrøm i 2015 tydede på, at svaret måtte blive "nej". Det internationale samfund svigtede, det europæiske fællesskab svigtede, og medlemslandene gik hver til sit for at gennemføre restriktive politikker, hvis formål først og fremmest var at undgå høje indrejsetal. Fokus skiftede fra at beskytte flygtninge mod forfølgelse til at beskytte os selv mod flygtningestrømmene.

Med samme sigte lavede EU en aftale med Tyrkiet og de libyske magthavere om at hindre flygtningene i at nå til Europa. DRC rykkede helt usædvanligt til Grækenland – et EU-land! – til undsætning for at hjælpe de mange flygtninge, som strandede der, og som de øvrige medlemslande fastholdt og stadig fastholder som et græsk ansvar.

Ukraine kan skabe forandring

I dag er situationen en ganske anden. Europa står sammen om at modtage et langt højere antal flygtninge fra Ukraine, og de europæiske befolkningers opbakning er massiv. Alle siger, hvad Angela Merkel var alene om i 2015: "Wir schaffen das".

På mange måder er scenariet sammenligneligt med Ungarn 1956. Kampen mellem David og Goliat i Europa, og måske netop derfor reagerer vi ligesom dengang.

Det er vores nærområde, og vi har let ved at identificere os med de fordrevne. Vi stiller ikke så mange spørgsmål – ukrainerne skal beskyttes mod overgreb fra den stormagt, som vi selv frygter. DRC har været i Ukraine siden den første konflikt i 2014 – og er der stadig med mange donors opbakning.

Forhåbentlig kan det styrkede europæiske fællesskab og det fornyede fokus på beskyttelse vise vejen til løsningen af fremtidige flygtningesituationer, så vi kan svare "ja" på spørgsmålet om, hvorvidt det internationale samfund evner at give de forfulgte beskyttelse og leve op til Flygtningekonventionens bestemmelser.

Andreas Kamm er tidligere generalsekretær for Dansk Flygtningehjælp samt forfatter og foredragsholder.



Foto: Noah Eleazar / Unsplash



Foto: Tembinkosi Sikupela / Unsplash