

KLUMME

'Nærområde' er et begreb med mildt sagt flydende indhold

Nærområder er et begreb, der er kommet til at styre en del af diskussionen og praksissen i den danske flygtningepolitik. Men begrebet savner et juridisk fundament, og vi bør bruge det med varsomhed og nuancer, mener professor Jens Vedsted-Hansen

af Jens Vedsted-Hansen

Et af de udtryk, der er blevet hyppigst anvendt i debatten om modtagelsen af mennesker, der flygter fra Ukraine efter den russiske invasion og søger beskyttelse i andre europæiske lande, er 'nærområde'. Danmark og andre europæiske lande har en særlig forpligtelse til at modtage og beskytte de fordrevne fra Ukraine, fordi Ruslands aggressionskrig finder sted i vores nærområde, hedder det.

Denne særlige forpligtelse betyder, at vi lader de ukrainske flygtninge komme ind i landet, tager venligt imod dem og uden videre giver dem anstændige vilkår i form af et formelt opholdsgrundlag og adgang til boliger, arbejdsmarked, uddannelse og andre offentlige ydelser.

Denne modtagelse er i åbenlys og bemærkelsesværdig kontrast til den måde, hvorpå Danmark – og en lang række andre EU-lande – behandlede mennesker på flugt fra væbnede konflikter i Syrien og andre steder, sidst der opstod en asylkrise i Europa med ankomsten af et stort antal asylansøgere fra disse lande i 2014-16. Dengang handlede det tværtimod om at gøre det "markant mindre attraktivt" at søge asyl i Dan-

mark, som det hed i 2015 i bemærkningerne til et af de lovforslag, der skulle tjene netop dette formål.

Med 'nærområde' er der altså tale om et kodeord eller en trylleformular, der udløser positiv særbehandling af de fordrevne fra konflikten i Ukraine. Hvis man skal forsøge at afkode denne formular, må det straks fastslås, at 'nærområde' ikke er noget juridisk veldefineret begreb. Faktisk har det vist slet ikke nogen juridisk definition. På samme måde synes begrebet at savne geografisk præcision. I hvert fald har der været tankevækkende og ofte nok forgæves forsøg på at sammenligne afstanden fra Kyiv til København med afstanden fra Aleppo til Sofia eller at beregne antallet af transitlande og -vande, man skal krydse for at nå til Danmark fra henholdsvis Ukraine og Libyen.

Når nærområdeargumentet savner juridisk – og måske tillige geografisk – mening, må vi ty til andre kriterier eller faktorer, der kan forklare den helt anderledes tilgang til beskyttelsen af fordrevne fra krigen i Ukraine.

Officiel status mangler

En af disse faktorer kan i øvrigt hænge sammen med, at disse indtil videre officielt bliver kaldt 'fordrevne', da det indtil videre nok er for tidligt at tage mere håndfast stilling til, om mennesker på flugt fra krigen i Ukraine falder ind under de definitioner af flygtninge, vi normalt anvender i Danmark.

Det er der gode argumenter, for at de gør, men der kan tillige argumenteres for det modsatte. Som illustration behøver man blot at foretage en spekulativ vurdering af ukrainske asylansøgninger ud fra de kriterier, Flygtninge-nævnet rutinemæssigt har anvendt som grundlag for at nægte beskyttelse til ansøgere på flugt fra væbnede konflikter i Afghanistan, Irak og Somalia.

Allerede her ser vi den positive forskelsbehandling, som den hurtige vedtagelse af loven om midlertidig opholdstilladelse til fordrevne fra Ukraine og den endnu hurtigere aktivering af EU-direktivet fra 2001 om midlertidig beskyttelse er udtryk for.

Disse fordrevne mennesker – flygtninge eller ej i snæver juridisk forstand – skulle ifølge de ledsagende argumenter fra danske politikere modtages venligt og anstændigt og ikke udsættes for den knapt så imødekommende behandling, som asylansøgere fra ikke-europæiske lande almindeligvis må tåle.

Hvad handler nærområdeargumentet da om i tilfældet Ukraine? Der er næppe tvivl om, at det reflekterer den elementære betragtning, at målet for Ruslands invasion og aggression er et europæisk land, hvis befolkning ikke adskiller sig særlig meget fra danskere og andre europæere. Det bliver så lidt af en smagssag, om man vil betegne de ukrainske ofre som nærtstående eller ligeartede med mennesker i resten af Europa ud fra kulturelle, religiøse eller etniske kriterier.

En gammel fjende

Man kunne måske tillige lægge vægt på en geopolitisk dimension, idet aggressoren i Ukraine er en gammel fjende fra Den Kolde Krig, hvorfor

vi har let ved at identificere os med aggressorens ofre. Denne forklaring åbner dog nye spørgsmål, for det var jo i høj grad præcist den samme aggressor, der – om end efter invitation af den syriske regering – bidrog til at jage mennesker på flugt fra Syrien for blot få år siden.

Forklaringerne ud fra både geopolitiske og kulturelle faktorer rummer i øvrigt det yderligere problem, at der i visse europæiske lande er en ganske stor del af befolkningen, der selv i den aktuelle situation nærer betydelig sympati for den russiske stats handlinger, formentlig fordi man dér historisk har været vant til at se Rusland som kulturelt og geopolitisk allieret – altså hvad man kunne kalde en slags omvendt 'nærområdebetragtning' til fordel for angriberen, ikke for ofrene.

Det er ikke i sig selv illegitimt at give fortrinsstilling til mennesker fra nærtstående lande. Dét er jo i realiteten, hvad EU-samarbejdet er baseret på, og dette har fået en yderligere dimension i kraft af unionsborgerskabet, og fortrinsbehandling af visse ikke-statsborgere frem for andre er i det hele taget et velkendt fænomen i staternes indvandringskontrol.

Ukrainere er visumfri

Men når nu Ukraine netop ikke er en EU-medlemsstat, og ukrainerne derfor må kaldes tredjelandssstatsborgere, må fortrinsbehandlingen alligevel begrundes nærmere for ikke at ligne diskrimination i forhold til behandlingen af dem, der tidligere er kommet til Europa for at søge beskyttelse fra konflikt og forfølgelse i tredjelande udenfor Europa.

Ser vi nærmere på Ukraines tilknytningsforhold til EU, kan der faktisk heri findes en slags politisk og juridisk forklaring på den særstilling, ukrainere på flugt fra den væbnede konflikt har opnået i Danmark og de øvrige EU-lande. Lidt teknisk forholder det sig sådan, at Ukraine i EU's visumforordning (forordning 2018/1806) er opført på listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for kravet om at være i besiddelse af visum ved indrejse på EU-medlemsstaternes område. Denne visum-



Kyiv, Ukraine
Foto: Kate Bezzubets / Unsplash



fritagelse for ukrainske statsborgere (forudsat at de har et biometrisk pas) betyder ikke alene, at de kan indrejse frit i samtlige EU-lande, de har tillige mulighed for frit at bevæge sig mellem de enkelte EU-lande og opholde sig dér i samlet 90 dage indenfor en periode på 180 dage (forordningens artikel 4(1)).

Visumfritagelsen og den deraf følgende privilegerede status for ukrainske statsborgere er nok det nærmeste, man kan komme en juridisk funderet forklaring på, hvad det betyder at komme fra et 'nærområde'. Beslutningen om fritagelse for visumpligt blev truffet af EU i 2017 på baggrund af en længere visumliberaliseringsdialog mellem EU-Kommissionen og Ukraines regering, i øvrigt parallelt med tilsvarende forhandlingsprocesser med Moldova og Georgien, der ligeledes indgik i EU's østlige partnerskaber. Der var altså ikke tale om nogen tilfældig eller pludselig immigrationspolitisk beslutning fra EU's side, men et led i systematiske politiske processer med europæiske stater i EU's nærområde. Dialogerne foregik i lyset af nogle af EU opstillede kriterier eller 'benchmarks' i relation til de enkelte stater såsom dokumentssikkerhed, grænsekontrol, migration og asyl, offentlig orden og sikkerhed, internationale relationer samt menneskerettigheder. Dette resulterede i 2014 i visumfritagelse for statsborgere fra Moldova, i 2017 for statsborgere fra Georgien og lidt senere samme år som sagt for statsborgere fra Ukraine.

Visum erstatter menneske-smuglerne

Visumfritagelse har ikke i sig selv direkte noget med asylregler og -politik at gøre. Ikke desto mindre er den helt afgørende for, at ukrainere formelt har haft nærmest uhindret adgang til at søge asyl i EU's medlemsstater. I virkelighedens verden er adgang til territoriet en kritisk forudsætning for, at fordrevne mennesker kan søge om beskyttelse som flygtning. I og for sig kunne det ganske vist være tilstrækkeligt at komme frem til grænsen til det land, hvor man vil anmode om beskyttelse. I praksis er dette dog oftest umuligt for asylsøgende tredjelandsstatsborgere, der er underlagt visumpligt. Det er den af den på

én gang simple og komplekse årsag, at det kan være særdeles vanskeligt for dem at nå så langt som til en sikker grænse, fordi destinationsstaterne typisk pålægger diverse transportselskaber at forhåndskontrollere passagerernes rejседokumenter, altså pas og visum.

Har man ikke visum, og er man visumpligtig – hvilket asylansøgere typisk vil være – bliver man simpelthen afvist allerede inden man når frem til grænsen til det land, hvor man ville søge beskyttelse. Det er dette, der er baggrunden for, at så mange asylansøgere ser sig henvist til at benytte menneskesmuglere, uden hvis bistand de reelt kan være forhindret i at søge og opnå beskyttelse. Argumenter om, at fordrevne fra Ukraine bør behandles særligt favorabelt, fordi de ikke ankommer med hjælp fra menneskesmuglere, er altså tomme. Når de ikke behøver en sådan hjælp, er det fordi EU kollektivt har fritaget dem for den visumpligt, der ellers kunne drive dem i armene på smuglerne.

Det er således lige netop visumfritagelsen, der har gjort det muligt for ukrainere at rejse ind i de EU-medlemslande, der grænser op til Ukraine, og for nogles vedkommende endda rejse videre derfra til andre medlemslande. Dette er, hvad man i den politiske og juridiske jargon i EU's fælles asylsystem normalt kalder '*secondary movements*', og dét anses om noget som en uønsket foreteelse, når det begås af asylansøgere fra tredjelande. Hvis disse overhovedet kan komme frem til EU's ydre grænse og endda få mulighed for at passere den, selvom de ikke er i besiddelse af det normalt krævede visum, forventes de som det helt klare udgangspunkt at blive i det første ankomstland.

Hvorfor bliver ukrainere, der søger beskyttelse i Danmark, så ikke vist tilbage til det første EU-land, de ankom til, i stil med hvad der normalt sker under henvisning til Dublin-forordningen? Her kommer vi til endnu et mudret samspil mellem politik og jura. Formelt set kan ukrainske asylansøgere ikke tilbagesendes til for eksempel Polen efter Dublin-forordningen, netop fordi de er indrejst lovligt i kraft af visumfritagelsen. Dette indebærer selvsagt en fordel både for de fordrevne og for Polen og andre 'frontlinjestater' med grænse mod Ukraine.



Det skal nu blive interessant at se betydningen af den heri liggende agens for de berørte flygtninge. Det bliver ikke mindre spændende at se, hvordan navnlig Polens stilling som 'nærmeste nærområde' kommer til at påvirke det kontroversielle spørgsmål om byrdefordeling, striden om retsstatsprincipper og de mere generelle politiske styrkeforhold i EU.

Jens Vedsted-Hansen er juraprofessor på Aarhus Universitet. Hans forskning og undervisning fokuserer primært på menneskerettigheder og udlændingeret samt på EU-regulering af asyl og immigration. I den forbindelse har han beskæftiget sig indgående med krisen i EU's Common European Asylum System og med de aktuelle forsøg på at reformere dette system. Han har tidligere været medlem af Flygtningenævnet og er nu medlem af ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) under Europarådet.