

SAMFUNDS
TANKER

HJÆLP DEM I NÆROMRÅDERNE?

EU OG DANMARKS
FLYGTNINGESTRATEGI

DEO

HJÆLP DEM I NÆROMRÅDERNE?

EU OG DANMARKS
FLYGTNINGESTRATEGI

Redigeret af

Vibe Termansen og Kasper Tonsberg Schlie

DEO

Tidligere udkommet i serien:

- Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne?
- Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid?
- Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa
- Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet?
- Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU?
- Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat?
- Samfundstanker 7: Kan EU skabe fred i verden?
- Samfundstanker 8: Er der arbejde til alle i fremtidens EU?
- Samfundstanker 9: Vælgerens håndbog i EU
- Samfundstanker 10: EU-valgets ti store spørgsmål
- Samfundstanker 11: Skal hele Balkan med i EU?
- Samfundstanker 12: Har EU råd til fremtiden?
- Samfundstanker 13: Kan EU sikre retsstaten?
- Samfundstanker 14: EU's Green Deal

Hjælp dem i nærområderne?

EU og Danmarks flytningstrategi

SAMFUNDSTANKER 15

Tekst:

Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker i DEO

Louise Windfeld-Høeberg, Afrika-korrespondent, vært på P1 Orientering

Kasper Tonsberg Schlie, undervisningschef i DEO

Flemming Weiss Andersen, Mellemøst-korrespondent


Vibe Termansen, analytiker i DEO

Staffan Dahllöf, EU-korrespondent

Redaktør: Vibe Termansen og Kasper Tonsberg Schlie

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO med støtte fra Udenrigsministeriets Oplysningspulje

og Europeanævnet  EUROPA
nævnet

Oktober 2020

ISBN: 978-87-971217-5-7

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet. Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser. Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger. Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan bestilles på DEO's hjemmeside www.deo.dk

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Forord	5
2. Et hus med tre etager Af Kasper Tonsberg Schlie og Rasmus Nørlem Sørensen	7
3. Uganda: De åbne armes land Af Louise Windfeld-Høeberg	15
4. Tyrkiet: Et bæredygtigt bolværk? Af Kasper Tonsberg Schlie	25
5. Jordan: Ønskelandet, hvorfra ingen veje fører til Europa Af Flemming Weiss Andersen	35
6. De hårdebrede dørmænd Interview med Martin Lemberg-Pedersen Af Vibe Termansen	45
7. Fjernområder Af Staffan Dahllöf	53

FORORD

”Vi skal hjælpe dem i nærområderne!” Dette mantra er blevet gentaget til hudløshed i flygtningedebatten af både danske regeringer og EU-kommissærer, alt imens grænserne til Europa er blevet sværere og sværere at forcere.

I denne bog tager vi EU og Danmarks flygtningestrategi op til debat gennem fokus på tre lande: Uganda, Tyrkiet og Jordan. Landene har tre ting til fælles: De er nærområder til væbnede konflikter, de er værter for nogle af verdens største flygtningepopulationer og de betragtes som nøglelande i EU’s flygtninge- og migrantpolitik.

Men er nærområdeindsatsen overhovedet effektiv, og er EU’s strategi på området bæredygtig i en tid, hvor konflikter og klimakrisen tyder på, at antallet af flygtninge i verden vil stige markant?

Denne udgivelse er støttet af Europa-Nævnet samt Danidas Oplysningspulje under Udenrigsministeriet og er del af et større projekt, der indeholder videoer med unge flygtninge fra de tre lande, undervisningsmaterialer samt fysiske og virtuelle debatmøder i oktober og november 2020 i hele Danmark. Du er hermed inviteret til at udforske hele projektet på vores hjemmeside og til at deltage i debatten ude i landet og online!

*Kasper Tonsberg Schlie
Vibe Termansen*

ET HUS MED TRE ETAGER

Siden 2015, hvor omkring en million flygtninge ankom til EU's dørtrin, har der været en uforsonlig og uforløst debat om, hvordan man på europæisk plan kan håndtere flygtningeproblemet. Det eneste, der er enighed om, er, at det ville være bedst, hvis det var nogle andres problem.

**Af Kasper Tonsberg Schlie
og Rasmus Nørlem Sørensen**

Da Moria-lejren på Lesbos brændte ned til grunden den 9. september 2020, stod 13.000 flygtninge pludseligt uden hverken tag eller teltdug over hovedet. Mange fremhævede, hvordan lejrens sortsvedne rester stod som en skamstøtte over EU's forfejlede forsøg på at skabe en migrations- og flygtningepolitik, der på human vis kan bekæmpe menneskesmugling, sikre en mere fair fordeling af asylansøgere og tage livtag med årsagerne til migrationen.

Det er 35 år siden, at Schengensamarbejdet om åbne indre grænser og fælles ydre grænser blev etableret og de første fælles regler om asyl, visumordninger og migration så dagens lys. Fem år efter, i 1990, vedtog de daværende medlemslande den første Dublinforordning, der slog fast, at asylansøgere skal have behandlet deres sag i det første EU-land, de ankommer til. Dublinforordningen er blevet revideret ad to omgange, og erklæret død, undergravet eller sat ud af kraft flere gange. Senest ved den store flygtningekrise i 2015 og 2016, hvor de indre grænser mellem Schengen-landene blev lukket og asylsystemerne i Grækenland og Italien brød sammen.

Det har været mere eller mindre fast rutine gennem alle årene, at enhver ny EU-Kommission har forsøgt sig med at få medlemslandene forpligtet til en fælles migrationspolitik, der faktisk fun-

gerer i den virkelige verden. Alle forsøg er hidtil strandet. Det mest markante skridt i retning af en europæisk migrationspolitik var indførelsen af flertalsafgørelser i stedet for enstemmighed, der blev en realitet med Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft i 1999. Men på trods af en flertalsbeslutning om kvotefordeling af flygtninge i 2015, hvor krisen var på sit højeste, er det aldrig lykkedes at få landene til at efterleve beslutningen i praksis.

Brand i et halvfærdigt hus

Den katastrofale brand i Moria-lejren og den kritiske situation for de mange flygtninge satte fornyet pres på den fejlslagne EU-politik på migrationsområdet. Græske Margaritis Schinas, der er viceformand i Kommissionen med ansvar for migrationspolitikken, sagde derefter:

”Moria er en kraftig påmindelse om, at den tid er forbi, hvor vi kan fortsætte med at bo i et halvfærdigt hus. Tiden er inde til at bakke op om en fælles europæisk migrationspolitik.”

Den 23. september 2020 – en uge fremrykket på grund af Moria-branden - offentliggjorde EU-Kommissionen det længe ventede, corona-forsinkede forslag til en ny migrationspagt, der har til formål at forebygge en inhuman ophobning af flygtninge, som vi har set det på græske og italienske øer.

Grundideen i udspillet er, at alle EU-lande accepterer, at migrationsudfordringer er et fælles ansvar, men at der bliver en høj grad af metodefrihed i forhold til, hvordan man vil bidrage til at løse det fælles problem. Det er et forsøg på at formulere en fælles politik uden at træde ind over ”de røde linjer” hos EU’s meget uenige 27 medlemslande. En hjørnesteen i lanceringen af forslaget er, at Kommissionen har valgt ikke at løfte den moralske pegefinger mod de uvillige medlemslande.

”Der er ikke nogen bekymringer, der er mere legitime end andre,” forklarede Margaritis Schinas på pressemødet i forbindelse med lanceringen af den såkaldte migrationspagt.

Kommissæren med ansvar for indre anliggender, svenske Ylva Johansson, forklarede essensen i udspillet således:

”Migration har altid været og vil altid være en del af vore samfund. Det, vi foreslår i dag, vil føre til udformningen af en langsigtet migrationspolitik, som kan omsætte de europæiske værdier i praksis. Disse forslag vil betyde klare, retfærdige og hurtigere grænseprocedurer, således at migranter ikke efterlades ventende i uvished. Det indebærer et øget samarbejde med tredjelande om hurtige tilbagesendelser, flere lovlige adgangsveje og en stærk indsats mod menneskesmuglere. Med den nye migrationspolitik beskytter vi grundlæggende retten til at søge asyl.”

Ingen trafik på trapperne

Asylbehandlingen i EU skal nu ses som den ’øverste etage’ i et hus med tre niveauer, lød det fra Ylva Johansson. Hvis flygtninge i fremtiden når ind i EU, skal Dublin-forordningen ikke længere være den juridiske ramme, så asylbehandlingen går i gang der, hvor de først registreres af myndighederne. I stedet skal en fordelingsnøgle sørge for, at asylansøgerne fordeles mellem medlemslandene. På de mellemste og nederste etager finder vi henholdsvis EU’s ydre grænser og indsatsen i oprindelses- og transitlande, lød det fra Ylva Johansson.

Kerneformålet med hus-metaforen, hvor niveauerne også kunne beskrives som forsvarslinjer, er at kommunikere en hensigt om, at migranter og flygtninge helst ikke skal finde de svært tilgængelige trapper til øverste etage. Mellemetagen består nemlig af ydre grænser, der er markant sværere at forcere, end tilfældet er i dag. EU’s grænseagentur, Frontex, skal tilføres flere midler, flere agenter og have større magtbeføjelser.

Størstedelen af de flygtninge og migranter, der drømmer om en fremtid i EU, skal i fremtiden holdes på husets nederste etage, som består af deres oprindelses- og transitlande i primært Mellemøsten og Afrika nord for Sahara. Aftaler med tredjelande,

udviklingsprogrammer og træning af fremmede magters grænseværn skal sikre, at flygtninge og migranter aldrig når frem til Middelhavet og EU's ydre grænser. I stedet skal de hjælpes i nær-områderne, lyder det.

Strategien for husets nederste etage er langt fra ny. Da mere end én million mennesker strømmede ind i EU i 2015, brød det europæiske asylsystem sammen og skabte momentum bag et historisk skifte i unionens håndtering af migration og flygtningestrømme. Tyrkiet blev lovet knap 45 milliarder kroner i støtte, mod at regeringen effektivt ville tilbageholde flygtninge i landet samt modtage de illegale migranter, der ved hjælp af menneskesmuglere havde klaret sig til græske øer som Lesbos. Separate aftaler blev ligeledes indgået med nordafrikanske lande som Libyen og Tunesien, der skulle opgradere kystvagten og udvide deres detentionscentre for migranter.

Sideløbende med disse bilaterale aftaler vedtog EU-landene den såkaldte Valetta-deklaration, hvis primære formål var at oprette en nødfond for Afrika (EUTF – the European Union Emergency Trust Fond), som skulle 'håndtere migrationsstrømme' gennem et miks af traditionelle udviklingsprogrammer i oprindelseslande som Eritrea og Nigeria, samt økonomisk assistance til sikkerheds- og grænsestyrker, der skulle bekæmpe menneskesmugling og illegal migration.

Nødfonden har indtil videre brugt 35 milliarder kroner og har modtaget både ros og skarp kritik: I en analyse har udviklingsorganisationen Oxfam fremhævet EUTF som både 'et afgørende instrument til at forbedre forhold for migranter' samt 'et program, der har en tendens til at prioritere EU's interesser højere end dets målgruppes'.

Hjælp dem i nærområderne

Det er dette strategiske skifte til at fokusere på flygtningenes nær-områder, der er denne bogs fokus. Vi har valgt at fokusere på tre

lande, der på forskellig vis fremhæver konsekvenserne af EU's, og dermed Danmarks, udviklings- og migrationspolitik (se kapitel 5). Uganda, Tyrkiet og Jordan er vidt forskellige versioner af den 'nederste etage', som Ylva Johansson har fremhævet som det vigtigste indsatsområde i EU's migrationspagt. En kritisk offentlighed bør kunne tage stilling til, hvilke nærområdeindsatser der er mest hensigtsmæssige.

I Uganda (se kapitel 2) har EU og Danmarks støtte reelt forbedret forholdene for landets 1,5 millioner flygtninge, der primært kommer fra Sydsudan. Dette skyldes dog ikke mindst Ugandas flygtningepolitik, der ikke lægger bureaukratiske hindringer i vejen for semi-permanente bosættelser som Bidibidi-lejren i den nordlige del af landet. Men selv her er der sten i skoen, for de jordlodder, flygtningene får, dumper ikke ned fra himlen.

Tyrkiet (se kapitel 3) er det mest udviklede af de tre lande, med en professionel NGO-sektor som i vid udstrækning er i stand til skabe ordnede rammer for de mere end 3,7 millioner flygtninge, der befinder sig i landet. Som det beskrives i kapitlet om landet, har EU's aftale skabt andre problemer, da den har sammenblandet politikområder og bundet flygtningeproblematikken op på Tyrkiets optagelsesforhandlinger med EU.

Til sidst fokuserer vi på situationen i Jordan (se kapitel 4), som både har markante ligheder og forskelle i forhold til Tyrkiet. Jordan er arealmæssigt og befolkningsmæssigt dobbelt så stort som Danmark, men huser over 1,3 millioner syriske flygtninge og mere end 2 millioner fordrevne palæstinensere. Samarbejdet om flygtninge med både EU og FN er baseret på store pengeoverførsler og er mindre politisk betændt og kompliceret end relationen til Tyrkiet.

”Indsatsen starter og slutter med nærområderne”, udtalte Mette Frederiksen i 2016, og det blev en central del af Socialdemokra-

tiets strategi, der skulle føre til indtoget i regeringskontorerne i 2019. Den 7. maj i år meddelte den danske regering, at den ikke ville tage imod børn fra græske lejre, og at vi i stedet skulle ”hjælpe flygtningene i nærområderne”. Et udslag af den tilgang har været, at Danmark ikke har tilbudt at modtage flygtninge fra den nedbrændte Moria-lejr.

Det uenige Europa

Der er på sin vis medvind til indsatsen i nærområderne fra både EU-Kommissionen og de øvrige medlemslande i EU. Men der er markante uenigheder om, i hvilken grad behandling af asylsager og håndtering af flygtninge kan *eksternaliseres*, som det kaldes. Altså hvor meget ansvar man kan flytte fra de europæiske lande til tredjelande.

Det danske forslag, der har principiel opbakning fra i hvert fald Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet og Østrig går langt videre i den henseende, end der er lagt op til i EU-udspillet. Udenrigsminister Jeppe Kofod og den danske regering arbejder benhårdt for, at der skal oprettes modtagecentre i lande uden for EU, hvor asylsager behandles, og flygtninge, der får afslag på asyl, kan sendes direkte tilbage fra. Udenrigsministeren har udpeget en migrationsambassadør, der konkret skal arbejde for at ”sparke døre ind for regeringens ideer over for både lande og organisationer i og uden for EU”, som det hedder i en pressemeddelelse fra Udenrigsministeriet (se kapitel 6).

Den idé er blevet mødt med en kold skulder fra den ansvarlige kommissær, Ylva Johansson, der på pressemødet for lanceringen af migrationspagten svarede Jeppe Kofod:

”Det kommer aldrig til at ske, at vi eksporterer retten til asyl. Det er en grundlæggende rettighed, at man kan søge asyl, når man befinder sig på en medlemsstats territorium. Og den rettighed skal forsvares.”

Der hersker ingen tvivl om, at det, der omtales som 'husets nederste etage', flygtningenes nærområder, står helt centralt som det niveau, hvor EU og Danmark mest effektivt kan begrænse migration. Det er indretningen af dén etage, EU-landene er dybt uenige om.

I denne bog sætter vi derfor nærområde-strategien til debat: Hvordan kan en nærområdeindsats være både human og bæredygtig? Hvordan skal internationale konventioner og flygtninges rettigheder vægtes i forhold til flere EU-landes ønsker om at slippe for, at flest mulig flygtninge sætter foden på europæisk jord? Skal fokus være på integration i nærområdet som i Uganda eller på støtte til midlertidigt ophold som i Tyrkiet? Og hvordan sikrer vi en bedre balance mellem, hvorvidt indsatsen primært tjener EU's eller flygtningenes interesser? Og er en nærområdeindsats en erstatning for – eller et supplement til – effektiv og værdig asylbehandling indenfor EU's grænser?

UGANDA: DE ÅBNE ARMES LAND

Uganda har trods stor fattigdom taget imod over en million flygtninge. De får en presenning, nogle rafter, en stor kniv og et stykke jord, og så skal de selv i gang med at forme deres nye tilværelse. ”I dag er det dem, i morgen kan det være os,” siger premierministeren. FN’s generalsekretær kalder det et eksempel til efterfølgelse.

Af Louise Windfeld-Høeberg

Langs den hårdt stampede jordvej ligger små butikker og stande side om side. Her kan man købe det mest basale som tørrede bønner, lyserød håndsæbe eller friske løg og skinnende tomater, der ligger nænsomt arrangeret i små pyramider. En kvinde sidder ved sin symaskine, begravet i grønmønstret stof, og vipper med fødderne på fodpedalen. Mangler man en ny kjole, kan hun levere.

En mand kommer trækkende med en cykel, der er belæst med brænde: der er brænde på bagagebæreren, brænde på sadlen og brænde på styret. Hans kasket har engang været rød, men solen har bleget den i forskellige nuancer af lys orange. En enlig motorcyklist må i allersidste øjeblik slå et ukontrolleret sving for ikke at ramme en flok børn, der spiller fodbold med en bold, der er lavet af tynde plasticposer, bundet sammen med en snor.

Længere nede ad bakken ligger huse og runde hytter med græstag i klynger. Vasketøj blafre i vinden, hængt op på en snor mellem to mangotræer. Mellem husene vokser solsikker, majs og jordnøddeplanter, og på et træstativ udenfor en af hytterne står blankskurede gryder til tørre ved siden af to gule vanddunke.

Bidibidi ligner med andre ord ethvert andet hjørne af det nordlige Uganda. Og det er det, der er det helt særlige, for området er i virkeligheden Afrikas største flygtningelejr med en kvart milli-

on beboere. Men her er ingen hegn at se, og lejren flyder i ét med det omkringliggende lokalområde.

Gammel vin på nye flasker

I Uganda anbringer man ikke flygtninge i traditionelle lejre, men i bosættelser. Et af de landområder, den ugandiske regering har udlagt til flygtningebosættelse, er netop Bidibidi, der er lidt større end Møn og ligger i det nordvestligste hjørne af landet. Flygtningene får jord stillet til rådighed, så de har et sted at bo og dyrke mad, og FN og hjælpeorganisationerne træder til med hjælp og støtte.

Før 2016 så her helt anderledes ud. Mellem de små landsbyer, der lå her i forvejen, var uopdyrket bush. Men i løbet af fire måneder, fra 3. august til 8. december 2016, blev 272.000 sydsudanesiske flygtninge – flere mennesker end der bor i Århus – genbosat i Bidibidi. I december 2013, blot to år efter Sydsudans uafhængighed, udbrød der nemlig borgerkrig på grund af magtkampe i regeringen. En våbenhvile kom i stand, men i 2016 brød voldsomme kampe ud igen, og derfor flygtede titusindvis af mennesker igen sydpå, ind i Uganda til Bidibidi.

”Vi tog derop med det samme for at se, hvad vi kunne bidrage med,” fortæller den daværende landechef for Folkekirkens Nødhjælp i Uganda, Karin Elisabeth Lind.

”Der kom tre-fire-fem tusinde flygtninge i døgnet, og vi var simpelthen nødt til at handle. Noget af det første, vi gjorde, var at uddele penge til flygtningene, og tilbyde psykosocial hjælp sammen med en lokal partner. Vi fik ret hurtigt finansiel støtte fra UNHCR (FN) og ECHO (EU) til opgaven. Normalt arbejder vi gennem partnere, men i denne helt særlige situation gjorde vi en del af arbejdet selv,” siger hun og tilføjer:

”De to år, jeg arbejdede med flygtningene i Bidibidi, var de to mest givende af mit 25 år lange arbejdsliv med udviklingslande.”

En måned senere besluttede et enigt FN, at medlemslandene skulle forpligte sig til at gøre mere for at integrere flygtningene i lokalsamfundet. 13 lande, blandt dem Uganda, går forrest med pilotprojekter, men når det kommer til stykket, så er det gammel vin på nye flasker. Flygtninge har længe kunnet søge tilflugt her, slå sig ned og finde arbejde eller skabe egen virksomhed. Det skete for eksempel under borgerkrigen i Sudan fra 1983-2005. Mens mange lande lukker grænserne og forsøger at holde flygtninge ude, står Uganda klar med åbne arme.

Flygtninge er mennesker med ressourcer

På trods af at Uganda er fattigt, har landet taget imod langt over en million flygtninge, de fleste fra Sydsudan og Demokratisk Republik Congo. Landets minister for kriseberedskab og flygtninge, Hilary Onek, sagde i forbindelse med et møde i UNHCR, at årsagen skal findes i ”den traditionelle, afrikanske gæstfrihed”, hvor man ikke afviser nogen, der har brug for hjælp.

Men den kollektive hukommelse spiller også en rolle. Mange ugandere husker tiden under diktatoren Idi Amin i 1970’erne, hvor hundredtusinder endte som internt fordrevne eller flygtede ud af landet. Det samme gælder tiden i begyndelsen af 00’erne, hvor Joseph Kony og hans børnesoldater i Lord’s Resistance Army (LRA) hærgede i den nordlige del af landet og sendte 1,8 millioner mennesker på flugt. Uganderne har prøvet det på egen krop, eller, som premierminister Ruhakana Rugunda har formuleret det: ”I dag er det dem, i morgen kan det være os.”

Mange humanitære organisationer har rost Uganda til skyerne for at efterleve dette princip, og FN’s generalsekretær Antonio Guterres har kaldt Ugandas politik på området for et symbol på integritet og et eksempel til efterfølgelse.

”Det er på mange måder en rigtig god model, der kan tjene som eksempel for både det kortsigtede og det langsigtede arbejde med at skabe modstandskraft og styrke evnen til selvforsørgelse

hos flygtninge,” fortæller Charlotte Slente, der er generalsekretær i Dansk Flygtningehjælp.

”Modellen tager udgangspunkt i, at flygtninge er mennesker med ressourcer, der skal modtages og behandles værdigt og være medbestemmende i forhold til, hvordan de gerne vil indrette deres eget og deres familiers liv, og således kan bidrage positivt til de samfund, de befinder sig i. Det er positivt, værdigt og fordrende – set fra både modtagerlandets og flygtningenes eget perspektiv.”

Nybyggere

Uganda er et af otte danske prioritetslande i Afrika, og DANIDA støtter Uganda i arbejdet med fortsat at spille en positiv rolle som nærområde for flygtninge. Også EU prioriterer støtte til Ugandas flygtningemodel højt. Det sker også, fordi den mindsker flygtninge- og migrantpresset mod Europa. Derfor modtager Uganda penge fra EU's nødhjælpsfond for Afrika (EUTF), der både går til støtte til flygtningene og til lokalområderne.

Det første døgn tilbringer man som nyankommet i de enorme, hvide telte. Man får et måltid mad og et sted at sove i modtagelsesområdet, men allerede næste dag er man i gang. Familierne køres i bus ud til de områder, der er ryddet for bush. De får udleveret en presenning, nogle rafter og en ”panga”, en stor kniv. De får anvist et stykke jord og så er det ellers med at komme i gang med at bygge det nye hjem.

Familierne får også senere udleveret såsæd, så de kan plante en køkkenhave. Som tiden går, laver de nyankomne byggematerialer af jord og mudder og ender med at bygge en hytte med græstag meget lig den, de boede i hjemme i Sydsudan.

”Men der er jo dem, der ikke kan magte den opgave: Enlige, højgravide kvinder, gamle eller mennesker med handicap,” fortæller Karin Elisabeth Lind fra Folkekirkens Nødhjælp. ”Jeg kan huske gamle mennesker, der sad i dagevis under et træ med den

udleverede presenning rundt om skuldrene, fordi de ikke selv kunne lave en midlertidig bolig. De skulle bruge hjælp, så det prioriterede vi.”

”Ugandas model er en gave til dem, der *kan*,” siger hun. ”De bliver ikke passiviseret på et center og frarøvet deres virkelyst og identitet. Her har de mulighed for at skabe sig en ny, aktiv tilværelse fra begyndelsen og får ret til at arbejde, bo og flytte som de vil, og ikke mindst adgang til sundhed og uddannelse på lige fod med lokalbefolkningen.”

Charlotte Slente, generalsekretær i Dansk Flygtningehjælp, er enig: ”Det er vigtigt at have fokus på det, vi kalder *selvforsørgelse*, og at flygtninge ikke skal bo i lejre. At de får mulighed for at forsørge sig selv og leve et værdigt liv, også i fordrivelse, et liv, der klæder dem på til en tålelig nutid og fremtid. Det gælder uanset, om det er i Uganda eller i Danmark.”

Mobildækning, lokalbefolkning og skoler

Ambitionerne er i virkeligheden endnu højere for Bidibidi. Området skal ikke bare være et midlertidig opholdssted, men udvikle sig til at blive en levedygtig, sprudlende by. Vel at mærke en by som lever videre, når eller hvis flygtningene engang vender hjem.

Men før da er der en masse infrastruktur, der skal på plads. Helt lavpraktisk indså man i Folkekirkens Nødhjælp ret hurtigt, at der var behov for langt bedre mobildækning, så flygtningene kunne få udbetalt støtte og selv kunne betale for varer med mobilen.

”Vi lavede et partnerskab med et teleselskab, der fik sat mobilmaster op. Det er helt afgørende, at det økonomiske, digitale økosystem fungerer,” siger Karin Elisabeth Linde.

Men når en kvart million mennesker i løbet af kort tid flytter ind, kan konflikter med de lokale beboere ikke undgås. Der var, og er fortsat, frustrationer hos lokalbefolkningen, der føler, at

flygtningene får en masse goder, som lokalbefolkningen, der er lige så fattig, ikke får. Ugandas regering har forsøgt at få hjælpeorganisationerne til at følge nogle retningslinjer, der går på, at 70 procent af en hjælpeindsats skal gå til flygtningene, og de resterende 30 procent skal bruges på lokalbefolkningen. Men ikke alle følger den praksis.

”Vi gjorde meget for at leve op til de retningslinjer, og vi brugte meget energi på møder og dialog med lokalregeringen, så de ikke følte, at de blev løbet over ende. Set i lyset af hvor mange mennesker, der er ankommet til Bidibidi, er det gået ret godt – på trods af forventelige konflikter og sammenstød,” vurderer Karin Elisabeth Lind.

Over halvdelen af flygtningene i Bidibidi er under 18 år. Selvom der er blevet bygget flere nye skoler, som EU har været med til at finansiere, er det ikke unormalt, at en skole ikke har lærere eller faciliteter nok.

Ifølge Ugandas undervisningsministerium skal der være én lærer per 45 elever. I Bidibidi er det tal op til fire gange så højt. Klasseværelserne er fyldt til bristepunktet. Fem børn deles om et bord beregnet til to. Andre sidder på gulvet eller står op langs væggene. Ifølge UNHCR bliver 25 procent af de børn, der burde gå i grundskole, ikke undervist. For de ældre børn og unge er tallet helt oppe på 86 procent.

Jord-komfurer og mikro-køkkener

I det hele taget er der et voldsomt pres på alle former for ressourcer i Bidibidi. Det gælder også brænde og trækul. Her tilberedes mad over åben ild, og de traditionelle og billige madretter har tilmelang kogetid, fordi bønner ofte indgår - som i morgenmaden ”sahan ful”, der direkte oversat betyder ”en tallerken bønner”.

Det har ført til massiv træfældning, og der er efterhånden meget få træer tilbage. Området er i forvejen ramt af klimaforandringer,

der blandt andet betyder, at det regner mindre, og at regntiden er blevet kortere. Efterspørgslen på brændsel er så stor, at den har ført til konflikter mellem lokalbefolkningen og flygtningene, og det har længe stået klart, at forbruget langt fra er bæredygtigt.

Derfor er der blevet søsat en række projekter for at finde alternativer og begrænse afskovningen, og det er faktisk lykkedes at halvere forbruget af trækul i Bidibidi siden 2017. En metode har været at opfordre flygtningene til at bygge et slags ”jord-komfur”, der holder mere effektivt på varmen, end når man laver mad over åben ild.

Caritas Danmark har lanceret et projekt med at sælge solcelledrevne mikro-køkkener i Bidibidi. 175 familier skal have mulighed for at købe mikro-køkkener til nedsat pris og på afbetaling.

Pengene til afdrag kan dels komme fra de sparede udgifter til brænde og kul, men også fra indtægter fra mikro-køkkenet, der kan bruges til andet end madlavning. Det producerer nemlig strøm, og der er penge at tjene ved at oplade naboens mobiltelefon. Flere NGO'er har lanceret projekter, hvor flygtninge og lokale sammen planter træer for at reetablere naturen og mindske spændingerne mellem de to grupper.

Også når det handler om vand, er der kommet et større fokus på bæredygtighed. Der er igangsat flere projekter for at begrænse, at drikkevand skal køres ind på lastbiler hver dag, da det er en dyr, besværlig og ikke spor bæredygtig metode. For eksempel har den danske virksomhed Grundfos og DTU introduceret solcelledrevne vandpumper.

Stadig meget at gøre

Corona-pandemien og de økonomiske konsekvenser som stigende fødevarerpriser og tabte indtægter har naturligvis også ramt flygtningene i Bidibidi. Allerede tilbage i april måtte FN's fødevarerprogram WFP sætte deres mædrationer ned med 30 procent,

fordi der manglede penge i kassen. EU har efterfølgende bevilget knap 180 millioner kroner til humanitær hjælp i Uganda under corona med særligt fokus på flygtningene og lokalbefolkningen. Men det kan være svært at undgå, at smitten breder sig i Bidibidi, hvor mange ikke har ordentlig adgang til vand og sæbe, og slet ikke håndsprit, og man bor tæt og ikke har mulighed for at isolere de syge.

Indtil nu har Uganda vist sig som landet med de åbne arme. Men der er selvfølgelig en grænse for, hvor mange flygtninge landet kan huse. De første tegn har allerede vist sig: De jordlodder, som flygtningefamilierne får anvist, bliver mindre og mindre. Der er ikke jord nok til at drive et lille landbrug, kun til en køkkenhave, der kan supplere husholdningen med lidt grønsager. Spørgsmålet er derfor, om andre lande i konflikters nærområde kan overtales, inspireres eller presses til at overtage "Uganda-modellen"?

"Vi vil meget gerne anbefale de positive aspekter af "Uganda-modellen", der handler om selvforsørgelse, fri bevægelighed, adgang til rettigheder og fokus på, at folk ikke skal bo i lejre, til andre lande," udtaler Charlotte Slente.

"Men "Uganda-modellen" er ikke en permanent løsning, selvom det er en væsentligt bedre tilgang end at indkvartere folk i lejre. Derfor skal vi holde fast i de gode principper, som er i FN's flygtningepagt, samtidig med at vi stadig fokuserer på de varige løsninger. Det er frivillig tilbagevenden, lokal integration eller muligheden for genbosætning. Der er stadig meget at gøre for det internationale samfund for at sikre langsigtede, varige og værdige løsninger for verdens alt for mange flygtninge og fordrevne."

TYRKIET: ET BÆREDYGTIGT BOLVÆRK?

I 2016 blev EU's flygtningeaftale med Tyrkiet anset for at være et historisk og strategisk nybrud i medlemslandenes asyl- og flygtningepolitik. Nu, fire år senere, har vi bedt Tyrkiet, EU, Røde Kors og den daværende danske regering om at evaluere aftalen.

Af Kasper Tonsberg Schlie

I 2015 ankom mere end én million migranter og flygtninge til EU, hvilket førte til lukkede grænser og kaotiske møder i Rådet, hvor ingen kunne blive enige om, hvordan de mange nytilkomne skulle fordeles. Det næste halve år ledte både medlemsstaterne og EU-kommissionen febrilsk efter en løsning, der kunne sætte en prop i den fortsatte strøm af flygtninge fra særligt Syrien.

Krisen havde suspenderet Schengen-samarbejdet og var ved at knække de græske og italienske øer, hvor flertallet af de mange flygtninge og migranter ankom. Der blev lovet yderligere ressourcer og mandskab til grænseagenturet Frontex, men uden en effektiv indsats fra Tyrkiet kunne man ikke dæmme op for krisen.

Endelig, i marts 2016, efter maratonforhandlinger mellem EU og Tyrkiets regering, kom gennembruddet. Studehandlen lød, at illegale migranter, der ankom til Grækenland, skulle sendes retur til Tyrkiet. For hver af disse skulle EU modtage én flygtning fra Tyrkiet.

Desuden skulle EU assistere Tyrkiet med de mange flygtninge og migranter gennem finansiel støtte til NGO'er og FN på knap 45 milliarder kroner. Til gengæld for den tjeneste lovede EU Tyrkiet at genoptage de fastlåste optagelsesforhandlinger, at styrke toldunionen og at sikre visumfri adgang for tyrkere til EU.

På papiret var aftalen både en løsning på en gordisk knude i EU's flygtningepolitik og en gevinst for Tyrkiet. Den tyrkiske premierminister Ahmet Davutoğlu udtalte dengang: "Med det nye forslag er målet både at redde flygtninge, at afvise dem, der prøver at udnytte situationen, og at påbegynde en ny æra i relationerne mellem Tyrkiet og EU."

I forbindelse med aftalen erklærede EU, at Tyrkiet var et sikkert værtsland for flygtninge på trods af, at Tyrkiet ikke opfyldte unionens egne kriterier for de såkaldte "sikre tredjelande".

Fire år efter aftalen opholder der sig nu 3,7 millioner flygtninge i Tyrkiet, der har 83 millioner indbyggere. Strømmen af flygtninge og migranter ind i EU er blevet kraftigt reduceret. Presset på EU's ydre grænser er aftaget. Men har aftalen dermed været en succes?

Tyrkiet: EU respekterer ikke aftalen

Hande Sari Asp er rådgiver og vicechef på den tyrkiske ambassade i København, hvor hun byder velkommen med stærk tyrkisk kaffe i et møderum prydet af et stort portræt af den sekulære landsfader Atatürk. Den tyrkiske ambassade har allerede før interviewet understreget, at de er utilfredse med EU's efterlevelse af aftalen.

"Vi ved, at stort set alle danske partier støtter aftalen mellem Tyrkiet og EU. Og de har ret. Aftalen virker. Tallene viser, hvor velfungerende aftalen er: Antallet af illegale migranter, der er rejst ind i EU via Tyrkiet, er blevet reduceret med 92 procent siden 2015. 279 migranter druknede under flugten til Grækenland i 2015. Det tal har vi reduceret til 35. Vi har også slået hårdt ned på menneskesmuglere," erklærer hun.

Den tyrkiske diplomat henviser til, at aftalen ikke har stoppet migrationen *ind* i Tyrkiet:

”80.000 nye flygtninge og migranter er ankommet til Tyrkiet bare i år. Vi har taget imod 2.139 flygtninge fra Grækenland.”

Så EU har fået opfyldt sine ønsker, hvis man spørger Tyrkiet, men er aftalen bæredygtig for det tyrkiske samfund?

”Vi gør vores del, men aftalen er ikke bæredygtig. Hundre tusinder er ankommet fra Idlib [i det nordlige Syrien, tæt på Tyrkiet, *red.*] og Tyrkiet kan ikke længere tage ansvar for et stigende antal flygtninge. I Danmark taler I altid om jeres integrationsproblem. Der er stort fokus på, at flygtninge i Danmark for eksempel ikke lærer dansk. Det er jo det samme i Tyrkiet: I Istanbul tales og skrives der pludseligt arabisk overalt. Det er ikke noget, vores samfund kan håndtere i længden.”

Hande Sari Asp fremhæver, at Tyrkiet har en relativ høj arbejdsløshedprocent, særligt blandt unge.

”Fire millioner flygtninge i landet skaber et endnu større pres, og folk bliver utilfredse. Migranterne vil arbejde til en lavere timeløn end tyrkerne. Så selvfølgelig siger folk: Hvorfor skal Tyrkiet håndtere så mange flygtninge, når andre lande ikke engang tager deres FN-kvoteposter og ovenikøbet har et BNP per indbygger, der er fem til seks gange højere end vores? Flygtningeproblemet er vores ansvar, men det er jo ikke *kun* vores ansvar.”

Den tyrkiske diplomat har medbragt en liste med de punkter, hvor Tyrkiet mener, at EU ikke efterlever aftalen:

”EU har ikke udbetalt de 45 milliarder kroner til tiden og har nølet med at assistere os med flygtningehåndteringen økonomisk”, siger hun. ”Og hvad skal der ske, når midlerne er opbrugt? Flygtningene går jo ingen vegne. Men det, vi er aller mest utilfredse med, er, at EU ikke har taget de flygtninge, de har lovet. De lovede, at de ville skabe et system, hvor EU-lande frivilligt ville tage imod flygtninge fra Tyrkiet, men det blev aldrig aktiveret, og derfor stiger antallet dag for dag i Tyrkiet.”

Derudover understreger Hande Sari Asp, at tyrkere endnu ikke har fået visumfrihed til EU, og at de lovede 'regelmæssige top-møder' er blevet suspenderet:

"Toldunionen og optagelsesforhandlingerne er også blevet lagt på is på trods af, at vi overholder aftalen. Vi kan godt åbne nye kapitler i optagelsesprocessen, men EU forhindrer os, selv efter 15 års forhandlinger."

Analytikere har påpeget, at Tyrkiets præsident Erdogan bruger de mange flygtninge som et udenrigspolitisk værktøj til at presse EU og som undskyldning for at gribe militært ind i Syrien (se kapitel 5). Et argument, som Hande Sari Asp blankt afviser:

"Præsidenten tvang ikke nogen til EU's grænse. Han sagde blot, at vi ikke ville stoppe dem, fordi vi har overskredet vores kapacitet for længe siden. Vi er jo dybt frustrerede over, at EU ikke vil gøre mere for at hjælpe os med at returnere flygtninge til bufferzonen i det nordlige Syrien. Bufferzonen var nødvendig for at gøre det muligt, at 400.000 flygtninge kunne vende tilbage, men EU vil ikke hjælpe os med processen."

Hande Sari Asp understreger, at EU-landene i fremtiden må tage et mere direkte ansvar for de mange flygtninge, hvis Tyrkiet ikke skal bukke under for presset:

"Vi vil altid respektere international lov og beskytte flygtninge, men EU har et moralsk ansvar for ikke at overlade hele ansvaret til et land med meget færre ressourcer end EU. Hvor skal vi sende dem hen? Det meste af Syrien er en krigszone, men EU vil ikke hjælpe med repatrieringen. I stedet er I kritiske i forhold til de områder, vi har beskyttet mod YPG og hvor vi har repatrieret tusinder af syrere. Vores soldater har gjort det muligt og Tyrkiet har genopbygget området", lyder det fra den tyrkiske diplomat.

Røde Kors: Hjælpen er effektiv

”Vi implementerer en kontrakt til en værdi af godt 250 millioner kroner, som hjælper et stort antal flygtninge i Tyrkiet med blandt andet medicinsk og psykosocial støtte”, siger Tina Breum fra Dansk Røde Kors til DEO. Dansk Røde Kors er en af de organisationer, der har det overordnede ansvar for at implementere de økonomiske midler i Tyrkiet på vegne af EU-Kommissionen.

Hun mener, at Tyrkiet-aftalen er bedre end sit rygte.

”Der er mange gode ting i aftalen. Langt hen ad vejen er der gode forhold for flygtninge i Tyrkiet. Flygtningene har ikke den samme frihed som i EU, men mange undervurderer Tyrkiet med hensyn til den meget kompetente og professionelle tilgang, de har til at hjælpe flygtninge. Langt størstedelen af flygtningene registreres og har fornuftig adgang til medicinsk hjælp, skole og arbejdsmarkedet.”

Røde Kors implementerer programmet med hjælp fra lokale partnerorganisationer som Røde Halvmåne, da det giver en anden gennemslagskraft:

”De har større operationel frihed og nyder stor respekt fra myndigheder og lokalbefolkning. Det er også afgørende, at programmerne også kommer lokalsamfundene til gode, for i det østlige Tyrkiet er der masser af sociale og økonomiske udfordringer i forvejen. Desuden skal vi træde varsomt efter kupforsøget i 2016.”

Dansk Røde Kors er overordnet tilfreds med Tyrkiet-aftalens fokus på effektiv implementering, og med at midlerne går direkte til NGO'er og FN. Men er aftalen en god skabelon for fremtidens flygtningepolitik i EU?

”Aftalen er en hybrid mellem udviklingshjælp og nødhjælp og situationen er blevet semi-permanent. Som skabelon har den nog-

le markante mangler. I fremtiden bør vi udfordre værtslandet mere på flygtninges rettigheder og håndteringen af uregistrerede migranter”, siger Tina Breum.

”Grundlæggende kan vi ikke eksportere flygtningeudfordringen og betale os ud af problemerne. Vi må sætte ind overfor de underliggende årsager til flygtningestrømmene. Aftalen sammenblender politikområder og har derfor givet Tyrkiet stor indflydelse på EU. Når det er sagt, bør vi være mere nuancerede i vores tilgang til Tyrkiet og landets regering. De lokale organisationer og tyrkere yder en stor og meget professionel indsats.”

Venstre: Aftalen virker!

”Først og fremmest må man konstatere, at aftalen virker. Den har medvirket til, at antallet af flygtninge, der er ankommet til Grækenland, er faldet drastisk,” siger Jan E. Jørgensen, EU-ordfører for Venstre. Venstre bidrog som del af regeringen i 2016 til de centrale forhandlinger.

”Det er ikke perfekt. Udfordringen er jo, at nogle af de lande, vi må samarbejde med, ikke er rodfæstede demokratier med respekt for menneskerettighederne. Men med disse aftaler kan vi bidrage til at gøre forholdene for flygtninge bedre i lande som Tyrkiet, Niger og Libyen. Derudover har de fleste jo ikke en chance for at få asyl, så vi er også nødt til at afskrække folk fra at rejse afsted.”

Han medgiver, at aftalen påvirker EU's relation med Tyrkiet negativt:

”Det er klart, at Tyrkiet-aftalen giver præsident Erdogan et våben. Men man skal huske på, at der også er store potentielle gevinster i aftalen for Tyrkiet. Jeg har svært ved at se gode alternativer til Tyrkiet-aftalen. Den er vores bolværk.”

Jan E. Jørgensen understreger, at aftaler med tredjelande er et centralt element i fremtidens flygtninge- og migrantstrategi, da

han ikke tror på, at EU-landene vil indgå en aftale, der fordeler asylansøgere efter for eksempel befolkningstal.

”Det er svært, for når du har et EU med indre grænser, så kan du sende 1.000 til Rumænien, og så går der ikke fem minutter, før de rejser videre til det land, hvor chancen er størst for at klare sig godt. Tanken er god, men ekstremt svær at gennemføre.”

Han understreger, at der skal positive økonomiske incitamerter til for at få EU-lande til at påtage sig et større ansvar:

”Vi har i virkeligheden brug for at angribe problemets rod i afsenderlandene, for eksempel med en Marshall-hjælp til afrikanske lande. Men hvis vi ikke engang har viljen til at hæve EU’s budget, bliver det aldrig til noget.”

EU: Aftalen virker, men er usolidarisk

EU-Kommissionen vil ikke udtale sig til citat om Tyrkiet-aftalen, der konsekvent kaldes ’the statement’, da forhandlingerne i 2016 ikke resulterede i en juridisk bindende aftale, men kun i en ’udtalelse’ fra parterne. Efter en flere måneder lang korrespondance indvilger en centralt placeret embedsmand i EU-Kommissionen dog i at tale anonymt med DEO, da han mener, at offentligheden overser vigtige perspektiver af ’the statement’.

Embedsmanden bekræfter, hvad de fleste NGO’er, politikere og diplomater erkender: Tyrkiet-aftalen fungerer grundlæggende, som EU havde forestillet sig. Flygtningestrømmen ind i EU er svundet ind til en brøkdel siden 2015. Men efter kupforsøget i Tyrkiet den 18. juli 2016 var det ikke muligt for EU at acceptere store dele af aftalen.

”Indenrigspolitisk tog Tyrkiet en række antidemokratiske beslutninger, hvilket betød, at Rådet måtte suspendere optagelsesforhandlingerne, toldunionen, bilaterale topmøder og nye visumregler for tyrkere. Og Tyrkiets nuværende aggressive handlinger i det østlige Middelhav har ikke just hjulpet på processen”.

Han understreger dog, at Tyrkiet-aftalen virker med hensyn til det økonomiske aspekt af aftalen, hvor foreløbigt 27,5 milliarder kroner er blevet brugt i bestræbelserne på at hjælpe de næsten fire millioner flygtninge i landet. Grænsekontrollen fungerer også godt, for tyrkerne har været ”barske og effektive” i arbejdet for at stoppe den illegale migration ind i EU.

Embedsmanden afviser den tyrkiske kritik af, at EU skulle have nølet med den økonomiske støtte.

”Vi skulle implementere historisk store beløb på kort tid, og når man bruger europæiske midler, skal det naturligvis ske efter bogen”.

Frygten for massive menneskerettighedskrænkelser var også overdrevet, mener embedsmanden, der er ”oprigtigt imponeret” over tyrkernes vilje til at sikre flygtningenes rettigheder til lægehjælp, skolegang og beskæftigelse.

Men Tyrkiet-aftalen har fejlet på ét afgørende punkt, mener han:

”EU lovede tyrkerne, at medlemsstaterne frivilligt ville tage én flygtning, for hver migrant Tyrkiet hentede tilbage fra Grækenland. EU har tilsammen kun taget imod 27.000 flygtninge fra Tyrkiet på fire år. Det har undergravet vores legitimitet, og det er ganske simpelt usolidarisk at skubbe ansvaret for fire millioner flygtninge og migranter over på ét land.”

EU-embedsmanden mener, at statslederne skal være mere forsigtige, hvis EU vil fortsætte med at lave særlige flygtningeaftaler med tredjelande, da Tyrkiet-aftalen har ”kapret andre politikområder i vores relation med Tyrkiet”.

Han forklarer, at lande som Marokko og Tunesien har henvendt sig til Kommissionen, fordi de ønsker at lave lignende aftaler, men embedsmanden mener, ”at tilliden, til at EU vil tage imod flygtninge, er væk. Derudover skal man ikke blande flygtninge-

politik med løfter om en tættere tilknytning til EU, for du ved ikke, om disse lande vil overholde de demokratiske spilleregler senere i processen. Aftaler skal bygge på krystalklare principper.”

”Vi har ikke solgt EU’s sjæl”, siger embedsmanden, ”Kommissionen har udført et kæmpe arbejde, der virkelig har hjulpet flygtningene, så Tyrkiets kritik er langt hen ad vejen unfair. Men medlemsstaterne skal påtage sig deres forbandede ansvar. Lande som Tyrkiet kan ikke løse problemet på egen hånd”.

*Tak til Mette la Cour Frederiksen,
studerende ved Sciences Po Paris, for research til kapitlet.*

JORDAN: ØNSKELANDET, HVORFRA INGEN VEJE FØRER TIL EUROPA

Jordan er kun overgået af Libanon, når det gælder flygtningenes andel af befolkningen, og det forarmede land kan når som helst bryde sammen under flygtningebyrden. Det ønsker ingen, og dét pressionsmiddel har styret været dygtigt til at udnytte.

Af Flemming Weiss Andersen

med assistance fra Ammar Hamou i Jordan

»Jeg troede, at jeg skulle være her i en to-tre måneder,« fortæller matematiklæreren Ahmed, som ikke vil have sit efternavn frem. Han kommer fra Deraa i det sydlige Syrien, hvor oprøret mod diktaturet startede med fredelige demonstrationer.

Han er én blandt de cirka 660.000 syriske flygtninge, som har ladet sig registrere i FN's flygtningeorganisation (UNHCR) og i det jordanske indenrigsministerium. Over 80 procent af dem bor sammen med jordanerne i hovedstaden eller i byer og landsbyer oppe ved grænsen. Kun omkring 120.000 (17-18 procent) bor i de nordlige flygtningelejre. Ahmed er én af dem.

Jordans regering hævder, at et flertal ikke har ladet sig registrere, og at landet huser mellem 1,4-1,5 millioner syrere.

Uanset tallets reelle størrelse medvirker de syriske flygtninge sammen med blandt andre irakiske, yemenitiske, sudanske og 2,2 millioner registrerede palæstinensiske flygtninge til at bringe Jordan på en andenplads efter Libanon, når det gælder flygtningenes andel af befolkningen.

Alligevel oplever landet tilsyneladende meget få spændinger mellem befolkningsgrupperne. Integrationen virker forholdsvis problemfri, og sproget kan være så ens, at det er umuligt at skelne

mellem en flygtning fra Syriens sydlige Deraa-provins og en indfødt jordaner fra den nordlige del af landet.

Flygtningene sammenligner ofte deres vilkår med dét fremmedhad, de hører om, at en del syrere i Tyrkiet er udsat for, og den utryghed, mange føler i Libanon.

Så for de stærke kræfter i EU-landene, som hævder, at flygtningene hører hjemme i nærområderne, ligner Jordan et ønskeland. Skulle flygtningene mene noget andet, fører ingen veje til Europa.

Klemte inde mellem det borgerkrigshærgede Syrien, det uroplagede Irak, det ugæstfri Saudi Arabien, Israel og den besatte Vestbred, og med den snævre og stærkt bevogtede Aqaba-bugt som eneste sejlroute, er flygtningene spærret inde.

Nu, ni år efter at de første flygtninge ankom, har de formelt to udrejsemuligheder, som virker lige umulige for de fleste: De kan enten tage tilbage til Syrien, eller blive genbosat i et tredjeland.

Op mod 40.000 menes at være rejst hjem til Syrien siden oktober 2018, da grænsen blev åbnet for tilbagerejse, mens den fortsat er lukket for nye flygtninges indrejse, sådan som den har været det siden 2016. I løbet af 2019 gik trafikken imidlertid næsten helt i stå. Og kun 5.000 af 75.000 berettigede blev ifølge UNHCR genbosat i et tredjeland i løbet af 2019. Af dem modtog EU-landene i alt 3.215. Ungarn, Polen og Danmark modtog nul.

Til gengæld har EU i lighed med USA og en række enkeltlande i løbet af de seneste år sat turbo på indsatsen for at støtte flygtningene i nærområderne og øget både den bilaterale bistand til Jordan og den direkte bistand til flygtningene betragteligt.

På kanten af sammenbrud

Selvom Jordans kong Abdullah II ikke i lighed med Tyrkiets præsident Recep Tayyip Erdogan kan true med at »åbne portene

på vid gab til Europa«, har kongen og hans skiftende regeringer et næsten lige så effektivt pressionsmiddel over for donorlandene: det ressourcefattige og forarmede Jordan kan når som helst bryde sammen under flygtningebyrden.

Det er et pressionsmiddel, som er lige så reelt, som det har været politisk misbrugt, lige siden Jordan blev overvældet af den første store palæstinensiske flygtningestrøm i forbindelse med udråbelsen af staten Israel i 1948, som i løbet af blot to år tredobbede den daværende befolkning fra en halv til halvanden million. Dengang var det fortrinsvis de arabiske nationer, der måtte holde landet kørende med nødhjælp. Nu har både Vestmagterne og Golfstaterne en vital interesse i at holde landet kørende med store donationer.

I 2002 vedtog EU en samarbejdsaftale med Jordan som led i EU's naboskabsprogram, og i 2010 gav EU landet særstatus på grund af dets »vigtige rolle til fremme af stabilitet, moderation og religiøs tolerance i Mellemøsten.«

Da de første syriske flygtninge ankom i 2011, var EU's kontorer derfor for længst etablerede, omend flere kom til. Det skete i samarbejde med internationale organisationer og NGO'er, som alle arbejder under devisen, at den hjælp, der gives til flygtningene, også skal komme de fattigste jordanere til gode.

Omkring halvdelen af, hvad EU donerer, går via den jordanske centralbank til statsbudgettet. Den anden halvdel går til internationale organisationer og NGO'er. EU er nu involveret i 88 projekter i Jordan, hvoraf 27 er specielt rettet mod flygtningene.

EU-fonden MADAD, som siden 2014 har haft til opgave at støtte de syriske internt fordrevne samt flygtninge i nørømråderne, meddeler, at EU har doneret knap 21 milliarder kroner siden 2011 til dækning af al slags nødhjælp, infrastrukturprojekter, børns skolegang, kontanthjælp og opstartshjælp i Jordan.

EU ligger kun på en tredjeplads, når det gælder donationer til Jordan. På førstepladsen ligger USA (6,3 milliarder kroner om året plus 2,7 milliarder kroner i militærhjælp) efterfulgt af Golfstaterne med Saudi Arabien og Emiraterne i spidsen (mindst 53,5 milliarder kroner i løbet af de seneste otte år). Facit er, at Jordan lavt sat i alt har modtaget 132 milliarder kroner siden 2011 og er et af verdens største modtagerlande.

I 2016 regnede magasinet The Economist ud, at landet dét år modtog cirka 1.800 kroner i udenlandske donationer pr. indbygger, eller dobbelt så meget som Afghanistan.

Ifølge den jordanske finansminister Mohamad al-Ississ kan landet umuligt overleve uden. Regionens krige og konflikter har kostet op mod 40 procent af nationalproduktet, hævder han. IMF kan konstatere, at landets vækst, trods donationerne, er faldet fra 4 til under 2 procent, og at den bør være på mindst syv procent for at følge med befolkningstilvæksten.

Som tak for de mange penge kvitterer Jordans kongehus og regeringer på den ene side med forsigtige demokratiseringstiltag og en smule øget respekt for menneskerettighederne til ære for Vesten, og på den anden side bakker de op om Golfstaternes modstand mod netop det samme.

Dele af IMF's og EU's krav om nødvendige økonomiske reformer implementeres alt for sent, samtidig med at landets ledere gør deres yderste for at overbevise befolkningen om, at Jordan stadig er en selvstændig stat med konservative, islamiske værdier.

Arbejdstilladelser

EU kommer ofte under kritik for ikke i tilstrækkelig grad at bruge donationerne til at få gennemført indlysende nødvendige reformer, som kunne gavne landets økonomi og styrke de svage samfundsgruppers rettigheder.

Det gælder for eksempel det jordanske regimes diskrimination af syreres adgang til arbejdsmarkedet, som er ét blandt flere punkter, hvor syrerne reelt behandles som andenrangsborgere.

Det mærker blandt andre Salam Abdul Rahim og hendes familie, som kommer fra en næsten totalt udbombet forstad til Damaskus, hvor hun og hendes mand i 2013 forlod et velstående liv i et stort hus, som nu er ødelagt.

Nu bor de i et fattigkvarter i Amman med deres fire børn og en smertelig erindring om dusinvis af naboer og familiemedlemmer, som har mistet livet under Assad-styrkernes angreb.

Under coronapandemiens nedlukninger i foråret 2020 levede familien næsten udelukkende af FN's flygtningeorganisation UNHCR's tilskud, det vil sige cirka 1.300 kroner til udgifter og cirka 1.245 kroner i hjælp til fødevarer. Det slog ikke til, og i tre måneder har familien ikke kunnet betale husleje, vand og elektricitet.

I juli genåbnede samfundet så meget, at Salam Abdul Rahims mand kunne genoptage sit arbejde som daglejer i byggebranchen. Det giver ham på gode dage omkring 220 kroner i dagløn. Men han løber en risiko, for han har ikke nogen arbejdstilladelse. Og den gamle bil, han har købt for ikke at bruge halvdelen af sin løn på at komme rundt til de skiftende arbejdssteder, kører han ulovligt i.

Et syrisk kørekort gælder nemlig ikke til biler på jordanske nummerplader, og for at få et jordansk kørekort skal syriske flygtninge opfylde nogle meget specifikke krav som for eksempel at være en betydelig investor, universitetsstuderende på mindst andet år eller chauffør i en turistbil. En syrer kan heller ikke eje en bil, så den køber man i en jordaners navn.

Lukkede professioner

De »lukkede professioner« udgør imidlertid et endnu større pro-

blem for syrerne end arbejdstilladelserne. Betegnelsen dækker alle stillinger i den vildtvoksende offentlige forvaltning, politiet og hæren, samt alle veluddannede jobs i alle sektorer, for eksempel i sygehusvæsenet, undervisningssektoren, retsvæsenet, medierne og i industrien.

Det betyder, at de meget få syriske flygtninge, som er heldige at få stipendium til en højere uddannelse via eksempelvis det EU-støttede HOPES-program, efter endt eksamen højst kan håbe på at få tilladelse til at tage arbejde i en restaurant eller i et supermarked.

At sidde ved kassen er dog stadig ikke muligt - at slå beløb ind er formelt også »en lukket profession.« Men alligevel vrimler det med syrere overalt i den private sektor, hvor alle ser stort på løven. Og straffen for at have en forkert eller slet ingen arbejdstilladelse er som regel mild: Man skriver under på en erklæring om, at man stopper arbejdet - og møder så op igen næste dag.

Men de diskriminerende love minder dagligt syrerne om, at de er andenrangsborgere, og i sjældne tilfælde har det vist sig, at regimet når som helst kan tage lovene mere håndfast i anvendelse, hvis nogen i systemet ønsker at skille sig af med en flygtning og for eksempel deportere vedkommende til Rukban-lejren, en overfyldt opsamlingslejr langt ude i ørkenen på den syriske side af grænsen.

Der er stor forskel på lejrene, fra den veldrevne Zaatari-lejr, som regeringen og det internationale samfund gerne viser frem for alverdens statsledere og skuespillere, til »Landsby nr. 5» i Azraq-lejren, hvor de jordanske myndigheder opbevarer cirka 12.000 syrere, fortrinsvis kvinder og børn, i ét stort fængsel, fordi de frygtes at være infiltreret af terrorister.

Matematiklæreren Ahmeds lejr er en af de gode, hvor man let får tilladelse til frit at gå ind og ud, og hvor man »får alt, hvad man har brug for.»

Alligevel føler han, at det er et usselt liv.

»Selv legetøj til børnene er her. Men det er ikke legetøj, som jeg har valgt til mine børn. Og det kan jeg ikke holde ud,« siger han.

Hans største ønske er at forlade lejren og forsørge sin kone og tre børn på normal vis. Men det er en højst usikker satsning. Han er uddannet landbrugsingeniør, en »lukket profession«, ligesom hans nuværende stilling som matematiklærer inde i lejren er det. Så hans eneste mulighed er formentligt at arbejde ulovligt, og det tør han ikke af angst for at blive deporteret.

EU har svært ved at slå igennem på kerneområder som styrkelse af civilsamfundet og kvinders rettigheder. De jordanske ministerier blokerer eller forsinker processen og mener generelt, at man bør tage hensyn til landets konservative kultur, og at kvinders anliggender varetages bedre af staten.

Når det gælder ytringsfrihed og demokratisering er alt i løbet af de seneste år gået i den forkerte retning, specielt efter Trump-administrationens lancering af den såkaldte fredsplan for Mellemøsten. Politiet arresterer journalister som sjældent før, men de bliver som regel hurtigt løsladt igen, for Jordans regime er i sammenligning med naboernes stadig forholdsvis mildt.

”Vend aldrig tilbage. For børnenes skyld”

For de syriske flygtninge er Jordan alligevel stadig en fredelig oase i sammenligning med det helvede, de forlod.

Eller som matematiklæreren Ahmed fik at vide af en slægtning, der havde benyttet grænseåbningen til at besøge sin og Ahmeds hjemstavn i den sydlige Deraa-provins, men som blev indrulleret i Assads hær og forhindret i at tage tilbage til Jordan igen:

»Her er ikke nogen sikkerhed og du vil ikke kunne genkende din hjemegn. Og her mener jeg ikke kun systemet, det er hele samfundet og folks natur, som har ændret sig til det værre.«

For Salam Abdul Rahim og hendes mand og børn er der heller ingen vej tilbage. Hendes mand har været arresteret tre gange efter at have deltaget i fredelige demonstrationer, fortæller hun.

»Den ene gang slog og torturerede de ham i 50 dage.«

Hendes svigerindende er blandt de cirka 40.000, der er vendt tilbage.

»Hun sagde, at vi aldrig nogensinde må vende tilbage. For børnenes skyld. De får ingen ordentlig skolegang, og der er ingen sikkerhed. Ikke engang kvinderne kan vide sig sikre.«

Flygtningene hører om forsvindinger blandt de hjemvendte, og den største angst blandt mange er, at det jordanske kongehus skal følge Emiraternes eksempel og normalisere de diplomatiske forbindelser med Assad-regimet.

Det kan føre til flere tvangsdeportationer til Syrien, frygter de, for Jordan har aldrig underskrevet FN's flygtningekonvention.

Men tvangsdeportationer kommer aldrig på tale, beroliger man i EU-kredse. For så ville Jordan miste alle de uundværlige støtte-midler, og det kommer til at tage mange år, før Jordan kan klare sig uden.

Coronapandemi, en turistsektor i ruiner, fortsat uro i Syrien og Irak er blot nogle af de udfordringer, Jordan står overfor. I EU's kontorer er man i færd med at omorganisere indsatsen ved at neddrøse de afdelinger, som kom til i 2011 med ekspertise i nødhjælp for i stedet at forstærke de afdelinger, som er gearede til at beskæftige sig med længerevarende, bæredygtig udvikling på det økonomiske og det humanitære område.

Finansieringen skal som hidtil varetages af MADAD-fonden, som egentlig er oprettet for at yde nødhjælp til flygtningene. Men som en anonym kilde inden for EU siger:

»For politikerne er det svært at forklare, at man skal donere penge til for eksempel Jordans infrastruktur. Det tilfredsstillende fremmedfjendske elementer i deres hjemlande meget bedre, hvis de siger, at pengene går til flygtningene i nærområderne.«

Salam Abdul Rahim og hendes mand har søgt om genbosættelse og fik det i Canada i 2016. Men de turde ikke tage af sted – på grund af de store kulturforskelle. Det har familien senere bittert fortrudt.

Matematiklæreren Ahmed vil for alt i verden gerne til et tredjeland med sin familie. Men han tror ikke, han har nogen chancer, og han har ikke søgt.

DE HÆRDEBREDE DØRMÆND

Interview med Martin Lemberg-Pedersen

Migrationsforsker Martin Lemberg-Pedersen kalder nærområdestrategien for kortsigtet symptombehandling og er i det hele taget stærkt skeptisk overfor EU's og Danmarks strategi til at håndtere flygtningekrisen. Han forklarer her hvorfor.

Af Vibe Termansen

DEO taler med Martin Lemberg-Pedersen, adjunkt med en solid forskningsprofil om europæisk asyl- og deportationspolitik, morgenen efter, at Morialejren på Lesbos er blevet brændt af og timer inden diskussionen om, hvad der skal ske med de tusindvis, der nu står uden så meget som en teltduk mellem sig selv og resten af verden, begynder.

Samtidig har 27 mennesker i mange uger siddet fast på handelsskibet Maersk Etienne ud for Maltas kyst uden udsigt til at komme videre.

Maersk hævder, at besætningen på handelsskibet Maersk Etienne fik et opkald fra den maltesiske kystvagt om migranterne, hvorefter besætningen, i overensstemmelse med Havretskonventionen, reddede de skibbrudne, hvis båd kort derefter sank.

Så langt, så godt. Men så opstod problemet, for skibets besætning ville gerne tilbage og passe deres arbejde og er desuden slet ikke uddannet til at tage sig af mennesker i denne situation.

Men ingen ville tage imod de skibbrudne.

”De var ikke i vores redningsområde, hvorfor skal Malta bære byrden?” spurgte landets premierminister og pegede på Danmark, fordi Maersk Etienne sejler under dansk flag.

Men den gik ikke, mente fungerende udlændinge- og integrationsminister Kaare Dybvad, der i følge DR Nyheder i stedet arbejdede ”diplomatisk på højtryk for, at de kan komme i land i Middelhavsområdet. Vi peger på Tunesien, hvor vi mener, de er berettiget til at gå i land. Det er lige nu en diskussion mellem flere lande.”

Frygten er, på Malta som i Danmark, at kommer de først *ind*, kan det blive svært at få dem *ud* igen. Tunesien kunne - måske, eventuelt, vist nok – bruges som *nærområde*.

Det blev Italien, der blinkede først. Efter 38 dage samlede en italiensk NGO dem op, gav dem et bad, noget rent tøj og hjælp af sundhedspersonale. Og så tog Italien imod dem.

Både den danske regering og EU forholder sig ikke så meget til de 27 konkrete skæbner – syv-og-tyve - men til *princippet*, hjælp i nærområderne, herunder aftalerne med for eksempel Tyrkiet og Libyen.

Derfor er det netop *princippet*, DEO spørger Martin Lemberg-Pedersen om: Vil EU's og Danmarks nærområdestrategi løse flygtningekrisen? Det er en stor bid, der både indeholder komplekse begreber som ”EU” og ”Danmark”, ”nærområder”, ”flygtninge” og ”krise”, så vi må dele det lidt op.

Et gummi-begreb

Vi begynder med ”nærområde”.

Hvad betyder det egentlig?

”Det er et gummi-begreb”, forklarer Martin Lemberg-Pedersen efter en kort diskussion af hans eget efternavn og de mange mennesker, der gennem tiden er strømmet fra byen, der engang hed Lemberg og var østrig-ungarsk, så Lwów, og var polsk og nu ligger i Ukraine og hedder Lviv.

For eksempel er Uganda blevet nævnt som muligt ”nærområde” for de syriske flygtninge, hvilket, i det mindste ud fra en strengt geografisk målestok, må siges at være en kreativ udlægning af ordet ”nær”. Da det rigtigt brændte på, lykkedes det også den danske udviklingsminister Rasmus Prehn at kalde Moria – der ligger i Grækenland, der ligger i EU – for ”nærområde” til Afghanistan og Pakistan.

Også på andre parametre end den geografiske afstand er ”nærområder” mange forskellige ting, der bliver forvaltet meget forskelligt.

Hvis vi bliver ved eksemplerne fra denne bog, bliver flygtningene i Uganda givet et stykke land, så de kan forsørge sig selv. Det er godt, set fra Europa, men skidt set fra Uganda, fordi de landstykker ikke falder ned fra himlen.

I Jordan forvalter UNHCR rigtig mange flygtninge, næsten som om de var del af et laboratorium; for eksempel skal de have scannet deres øjne for at kunne købe grøntsager, hvilket giver nogle data- og privatsfære-mæssige dilemmaer. Og i Tyrkiet hutler mange flygtninge sig igennem og bliver udnyttet, diskrimineret og udsat for racisme, forklarer forskeren.

”Nærområde” kan altså være rigtig meget forskelligt, men fælles for ”nærområderne” er, at det ikke er dem selv, der definerer hvad løsningen på flygtningestrømmene er:

”Der er en udtalt præmis i det begreb: Hvis nærområdestrategien betyder, at folk ikke skal komme til EU, er det en dårlig strategi for Tyrkiet – eller Indien eller andre lande, der tager imod mange flygtninge. Selve antagelsen om, hvem det er en løsning for, er dermed eurocentrisk – der er nogle (EU), der får retten til at definere, hvad der er en løsning og for hvem.”

Men ”nærområderne” – for eksempel Tyrkiet – får jo penge af EU for at sørge for, at flygtningene ikke kommer op til os?

”Ideen i European Regional and Protection Development Program [et samarbejde mellem EU, Danmark, FN og andre, hvis mål er at hjælpe både flygtninge og værts-samfund i ”nærområder” red.] var oprindeligt at beskytte flygtninge tæt på, hvor de blev fordrevet, og at nogle af flygningene skulle genbosættes i europæiske lande, der var villige til at modtage dem.

Da det viste sig, at der ingen villige var, begyndte EU i stedet at betale dem. Det vil sige, at incitamentet er økonomisk, ikke at beskytte de her mennesker. Og at logikken principielt er gledet fra beskyttelse mod inddæmning.”

De kommer alligevel

Også i den anden ende, hos os der betaler, rejser Martin Lemberg-Pedersen tvivl om konceptet:

”Det med at vi er nødt til at betale, for ellers kommer horderne væltende, er en europæisk konstruktion,” forklarer han. ”Mit igangværende forskningsprojekt blandt syriske flygtninge i Tyrkiet viser, at mange ikke vil eller ikke er i stand til at flygte til Europa. Argumentet om at betale andre lande kan være godt indenrigspolitisk, men det afspejler ikke nødvendigvis virkeligheden.”

Hvordan sørger ”nærområderne” for, at flygningene ikke kommer op til os?

”Det kan de heller ikke garantere. Ruten fra Tyrkiet har for eksempel aldrig været lukket. I gennemsnit forsøger 2.000 mennesker hver måned at krydse grænsen. Ofte foregår det i gummi-både. Og rigtig mange af de, for hvem det lykkes at komme til Europa, har prøvet 5-10 gange før. Det viser, at folk ikke bliver i Tyrkiet, selvom Tyrkiet bliver betalt for det.”

Ifølge tal fra UNHCR fra begyndelsen af september er der i 2020 ankommet 44.766 flygtninge over Middelhavet til EU, fordelt på

2.161 til Malta (der ikke ville tage imod de 27 fra Maersk-skibet), 726 til Cypern, 11.971 til Grækenland, 19.685 til Italien og 14.712 til Spanien.

”Så sender Frontex eller den tyrkiske kystvagt dem tilbage. Det er den fysiske inddæmningsstrategi. I Tyrkiet bliver nærområdestrategien suppleret med en hårdhændet magtanvendelse. Jo tættere på Europa, jo hårdere magtanvendelse. Hvis den tyrkiske kystvagt fanger en gruppe mennesker på vej mod Grækenland eller Bulgarien, risikerer de at komme i fængsel.”

Men hvis de kommer i fængsel, må det være fordi, det de gør er ulovligt?

”Nej, det er ikke ulovligt,” fortæller han. Det er et andet paradoks: ”Da EU fik sin flygtningeaftale med Tyrkiet, blev Tyrkiet omdefinert til et sikkert land. Så ser EU bort fra, at premierminister Erdogan fængsler oppositionspolitikere og journalister.”

Han ser en ”ret enstemmig skabelon” for ”nærområders” samarbejde med EU, helt siden det var Libyens daværende diktator Muammar Gaddafi, der igennem 00’erne fungerede som hærdebred dørmænd foran diskotek Europa.

”Gaddafis strategi spillede blandt andet på EU’s frygt for sorte mennesker.”

Det lyder som afpresning?

”Det er ikke afpresning. Det er politiske aftaler med en logik, som EU af egen drift har frembragt. EU har sendt penge og EU har set igennem fingre med ting som Erdogans fængslinger af kritikere. At snakke om afpresning indikerer, at EU skulle være et uskyldigt offer. Men man har ageret med åbne øjne.”

Med flygtningeaftalen med EU fik Erdogan rygdækning til for eksempel at fængsle den tyrkiske formand for Amnesty Inter-

national – og til dronekrigsførsel i Libyen og et militært fremstød i Syrien. Målet er, officielt i hvert fald, at ”rense” en zone i det nordlige Syrien, så to millioner flygtninge kan deporteres dertil.

Symptombehandling

”Nu er Tyrkiet blevet en regional stormagt i forhold til Syrien og Libyen. Det er sket, og kan ikke laves om. Hvad enten EU har opdaget det for sent eller hele tiden har kendt konsekvenserne, har Tyrkiet fået stor handlefrihed. Nærområdestrategien har hele tiden været viklet ind i geopolitik. Det gør EU svagere.”

Hvad kan EU gøre ved det?

”Håbet er, at den nye Kommission kan se EU-Tyrkiet-aftalen og lignende arrangementer for det, de er: en støtte til en regering mod nogle andre regeringer i spillet om magten i regionen. En mere kritisk og realistisk Kommission kan stille modkrav.”

Vil flygtningekrisen blive løst af EU's og Danmarks nærområdestrategi?

”Nej,” svarer Martin Lemberg-Pedersen kategorisk. ”Men det er den heller ikke designet til. Målet er ikke at stoppe, at der opstår flygtninge, men at sørge for, at de opholder sig andre steder end i Europa. Nærområdestrategien er symptombehandling.”

Men er det ikke også en dårlig løsning at modtage, genbosætte og omfordele?

”Jo,” svarer han uden at tøve, ”for det løser heller ikke de problemer, der får folk til at flygte.”

Hårdt presset indrømmer han, at der er også er en vis modstand i befolkningerne mod at tage mod flere flygtninge.

”Men det hænger også sammen med, hvordan politikere og medier fremstiller det.”

Hvad skal EU og Danmark så gøre?

”På den korte bane er det selvfølgelig vigtigt at kunne beskytte folk lige efter, at de er blevet fordrevet. På den lidt længere kan man lukke folk ind efter screeninger – for eksempel matche efter deres uddannelse eller andre ting, regioner i Europa mangler lige nu.”

Det ville ikke løse problemet for ret mange her og nu. Det optimale ville selvfølgelig være at forhindre, at folk overhovedet blev fordrevet:

”Det ville kræve handling på den lange bane: at EU gentænker både sin egen og globale konstellationer indenfor sikkerhedspolitik, landbrugspolitik, våbeneksportpolitik, handelspolitik og holde op med at dumpe en masse produkter på markeder i en række lande udenfor EU.

Problemet er, at EU betragter sin flygtningepolitik som løsrevet fra alle disse andre politikker.”

Selv hvis EU og Danmark nytænkte politikken på alle de områder, du nævner, vil der vel stadig være naturkatastrofer, krig, nød og fordrivelse?

”Ja, vi har lært, at der altid kommer en krise mere. Derfor bør vi ikke føre politik, som om det, der sker lige nu, er en undtagelse. Kvoteflygtninge, omfordeling og genbosættelse kan bruges til kriserne. Men kun, hvis vi ændrer vores handelspolitik, landbrugspolitik, sikkerhedspolitik og eksportpolitik, så de grundlæggende strukturer, der skaber flygtninge i verden, bliver ændret.”

FJERNOMRÅDER

Trods EU- Kommissionens nye forslag om fordeling af ansvaret for flygtninge mellem medlemslandene, den såkaldte obligatoriske solidaritet, står den danske udviklingsminister Rasmus Prehn fast på, at asylbehandling skal ske i lejre udenfor Europa: ”Vi vil gerne være first movers”.

Af Staffan Dahllöf

”Vi er nødt til at gøre op med det dysfunktionelle modtagelsessystem, vi har i dag,” siger udviklingsminister Rasmus Prehn (S) kort efter, at Kommissionen præsenterede sit forslag til en ’ny pagt om migration og asyl’.

Tre dage inden har Margaritis Schinas, næstformand i Kommissionen med ansvar for at ’fremme vores europæiske levevis’ sagt noget lignende: at den europæiske flygtningemodtagelse kendetegnes af at være et ”ikke-system”.

Tidligere har kommissionsformand Ursula von der Leyen talt om, at en europæisk løsning er nødvendig for at ”genskabe tilliden mellem medlemsstaterne og for at genskabe borgernes tillid til EU’s kapacitet til at håndtere migrationen”.

Ylva Johansson, kommissær med direkte ansvar for flygtninge og migration, har overfor det danske medie Altinget.dk afvist danske idéer om modtagelsescentre i Afrika eller Mellemøsten.

”Vi kommer aldrig at eksportere retten til asyl,” gentager hun ved fremlæggelse af pakken.

Afstanden mellem København og Bruxelles er altså betragtelig, men der er også en pæn afstand mellem det, Kommissionen foreslår, tolkninger af hvordan det skal forstås, og muligheden for at det kan føres ud i livet.

”Vi lægger Dublin i seng”

Den store pressesal i kommissionsbygningen Berlaymont i Bruxelles er næsten tom, da Kommissionen fremlægger sin nye pagt om migration og asyl. Spørgsmål fra 150 journalister, der er med online fra forskellige steder i Europa, bliver med varierende held formidlet via højtaler og en stor videoskærm. Budskabet til omverdenen og svar på spørgsmålene formidles til et webkamera. Corona gør al masse-kommunikation svær. Men her er det ikke blot tekniske begrænsninger, som vanskeliggør formidlingen.

Thomas Gammeltoft-Hansen, professor med særlige opgaver indenfor migration og asylret ved Københavns Universitet, konstaterer efterfølgende overfor DEO, at pakken indeholder fem nye lovforslag og seks vejledende anbefalinger og retningslinjer på i alt næsten 500 sider. Kommissionens egen læs-let-forklaring udformet som spørgsmål og svar fylder 19 sider.

Pakken handler om nye måder at håndtere modtagelsen af flygtninge på, et øget fokus på hjemsendelse af de uønskede og, ikke mindst, en ny mekanisme for fordeling af ansvaret for flygtninge og afviste asylansøgere mellem medlemslande.

Der er meget nyt i pakken, mener Thomas Gammeltoft Hansen, men der er også forslag, der er lanceret som nye, uden at være det. Her er Dublinforordningen et centralt omdrejningspunkt.

Dublinforordningen er de EU-regler, som bestemmer hvilket land, der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning. Det er som udgangspunkt det EU-land, en flygtning eller migrant først ankommer til. Det vil sige, at ø-nationerne Cypern og Malta og kystlandene Grækenland, Bulgarien, Italien og til dels Spanien har haft hovedansvaret for at vurdere asylansøgere som ankommer til EU gennem for eksempel Tyrkiet eller fra Nordafrika.

Forordningen har i flere år langt fra fungeret efter hensigten. Ændringsforslag og forsøg med obligatorisk omfordeling af asyl-

ansøgere mellem medlemslandene har også fejlet. Modstanden fra hovedstæderne har været for stærk.

Ifølge næstformanden i Kommissionen, Margaritas Schinas, er Dublinforordningen nu på vej over i historien.

”Vi lægger Dublin i seng,” var hans budskab. Dublin-reglerne vil blive erstattet af en ny forordning for asyl og migrationshåndtering. Her er nøglebegrebet *obligatorisk solidaritet*, hvilket rent sprogligt må siges at være en ny konstruktion.

Hvis et land ikke magter at håndtere en øget tilstrømning, skal de andre træde til enten ved at overtage håndteringen af asylansøgerne eller ved at blive hjemsendelsessponsorer for migranter, som har fået afslag på at blive i EU. Sponsorlandet skal så sikre, at de afviste bliver sendt tilbage til der, hvor de kom fra.

Medlemslande, som i klare vendinger har modsat sig en fordeling af flygtninge gennem kvoteordninger, får en mulighed for at betale sig fra et mere direkte engagement. Men hvis hjemsendelsen ikke lykkes, bliver personen overført til sponsorlandet.

Obligatorisk solidaritet

”Det nye her er princippet om funktionel ansvarsfordeling. Der bliver forskellige muligheder at være solidarisk på, så landene får mere politisk handlerum til at byde ind,” siger Thomas Gammeltoft-Hansen, men han noterer også: ”I princippet står Dublin stadig intakt. Der sker en opdatering af reglerne, men det er ikke et radikalt nybrud.”

Det er kun i særlige tilfælde – i en krisesituation eller hvis enkelte lande får særligt mange asylansøgere – at solidaritetsmekanismen træder i kraft. For alle andre lande er udgangspunktet stadig de velkendte principper fra Dublin-forordningen med udgangspunkt i første ankomstland.

Det er derfor også lidt af en tilsnigelse, når kommissæren Ylva Johansson kategorisk afviser, at Kommissionen går ind for flygtningekvoter, sådan som man forgæves har prøvet at få støtte til fra medlemslandene. Der er tale om et kompliceret system, hvor de enkelte lande selv kan byde ind i forhold til omplacering af asylansøgere, retursponsorater og økonomisk bistand.

”Men i sidste ende kan Kommissionen trække en linje i sandet og pålægge medlemslandene enten at relokere eller at tage ansvar for afviste migranter,” siger Thomas Gammeltoft-Hansen. Lykkes det ikke sponsorstaten at få den pågældende migrant tilbage inden otte måneder, bliver personen overført til det pågældende land.

Det er heller ikke noget, som er gået den ungarske premierminister Viktor Orbáns læsebriller forbi.

”Kvoter er kvoter, hvad man end kalder dem. Kommissionen vil fordele migrationen, men ikke stoppe den. Vi vil stoppe migranterne,” sagde han i en første reaktion på det samlede forslag.

Dog er forudsætningen, at den samlede pakke får støtte fra 26 medlemslandes regeringer - Danmark med det retslige forbehold står foreløbigt på sidelinjen - og fra EU-Parlamentet.

Den ny forordning vil kunne vedtages med kvalificeret flertal, men hvis et eller flere lande stemmer imod, risikerer pagten skibbrud i virkeligheden. Den nødvendige politiske opbakning er langt fra sikker. Ifølge Kommissionens tidsplan skal pakken vedtages inden sommeren 2021. Det er et optimistisk bud.

Et kritisk punkt i pakken, udover den obligatoriske solidaritet, vedrører det fokus på nærområderne, som er den danske regerings mærkesag. Nærområderne er dog ikke et begreb, som bliver brugt i EU-maskineriet. Her taler man om ”ydre dimension” eller ”tredjelande.”

Men hvad mener regeringen med nærområder?

”Det er den region, hvor de stakkels mennesker kommer fra. Det er der, hvor der er et sammenfald med flygtningenes identitet, sprog og baggrund,” siger udviklingsminister Rasmus Prehn til DEO.

Fjernområder

Kan man sige, at ”nærområder” egentlig er fjernområder, set fra en dansk horisont?

”Det kan man sige. Det handler om, hvordan vi hjælper bedst med de penge, vi har til rådighed. Jo større forskellen er mellem den uddannelse og den kompetence, man har, hvorfra man kommer, i forhold til hvor man kommer hen, des sværere bliver det at blive integreret.

Det er de unge og stærke, og dem som kan købe sig til menneskesmuglernes tjenester, som rejser ovre Middelhavet. Det er i høj grad unge mænd. Vi ser ikke mange sårbare, uledsagede børn eller børnefamilier. Det er et system, hvor smuglerne kan sælge historien om, at der i Europa venter lande som flyder med mælk og honning. Det er derfor, vi siger, at asylprocessen skal foregå i nærområderne,” siger Rasmus Prehn.

Og så er der dømt kollision mellem Danmark og EU-Kommissionen. Den ansvarlige kommissær Ylva Johansson udelukker kort og kontant det, hun kalder ”eksport af asylretten”.

Til en teknisk gennemgang af pakken i Bruxelles siger en af de embedsmænd, som har udarbejdet lovforslagene, at Kommissionen kan foreslå ændringer af EU-lovgivning, men at den lovgivning på ingen måde kan omfatte tredjelande. Det vil sige: glem alt om asylbehandling i centre eller lejre udenfor Europa.

”Det er ærgerligt, men ikke uventet. Men vi ved, det er en proces. Det kan godt tage flere år, det er vi indstillet på. Min oplevelse ef-

ter et år som minister er, at der er stadig flere, som ser et perspektiv i det, vi siger. Og vi vil gerne være first movers,” siger Rasmus Prehn om Kommissionens kolde hånd.

Thomas Gammeltoft-Hansen kan godt forstå Kommissionens afvisning af asylbehandling udenfor EU's grænser:

”Det er ikke den model, man har valgt at gå efter, og det er logisk at forsøge at lukke den diskussion. Kommer forhandlingerne pludselig til at dreje sig om den danske model med asylbehandling i nærområderne, vil Kommissionen stå i en svær situation, fordi de ikke har nogen aftaler på plads med de relevante tredjelande. Og man kan ikke forestille sig, at andre lande ville overtage EU's asylbehandling uden at få noget til gengæld.”

Det indebærer ikke, at udlicitering eller eksport af asylretten er fuldstændigt fjernet fra den politiske dagsorden:

”Den slags model er ikke afprøvet i praksis, med undtagelse af de knap så vellykkede ø-lejre udenfor Australien. Men hvis EU igen ikke kan enes om en samlet pakke, og tilliden til EU's evner yderligere forringes, så er mit bedste bud, at vi kommer ind i en grundlæggende ny fase. Så kan vi meget vel se, at enkelte lande eller mindre grupper af lande i EU vil forsøge at lave aftaler med tredjelande om for eksempel asylbehandling eller udsendelser,” siger Thomas Gammeltoft-Hansen.

Hvem skal sagsbehandle?

Et centralt element i pakken er, at migranter uden udsigt til asylbehandling hurtigt skal sorteres fra og sendes retur.

Nytilkomne skal indenfor fem dage identificeres, helbredstjekkes, aflevere fingeraftryk og så skal det kontrolleres, om de udgør en sikkerhedsrisiko. Personer fra lande, hvorfra få asylsøgere har opnået beskyttelse, som har givet falske oplysninger eller optræder truende, skal sorteres fra.

Efter den første screening og en grovsortering skal nyttilkomne indenfor 12 uger have gennemgået en asylprøvning, og efter yderligere 12 uger sendes tilbage, hvis de ikke har fået bevilget asyl eller fået en anden beskyttelsesstatus.

Disse krav og tidslinjer indebærer en klar stramning, hvis de bliver overholdt.

På den anden side foreslår Kommissionen visse opblødninger af reglerne for opholdstilladelse. Blandt andet skal søskende kunne omfattes af ret til familiesammenføring.

Et sådant modtagelsessystem indebærer krav til personale, opgradering af fingeraftryksdatabasen og andre investeringer. Den slags udgifter er dog et mindre problem, mener Thomas Gammeltoft-Hansen:

”Den praktiske modtagelse kan man betale sig fra. Men en hurtig grænseprocedure og asylbehandling stiller krav til en dygtig og hurtig sagsbehandling og en effektiv beskyttelse af ansørgernes retssikkerhed. Det er sværere, end man forestiller sig, for de juridiske systemer i de relevante EU-lande er af meget skiftende kvalitet.”

I det nye forslag lægges der op til, at EU’s asylagentur skal spille en større rolle og støtte denne proces, men sagsbehandlere fra andre EU-lande kender ikke den lokale retspraksis og taler sjældent det sprog, der arbejdes på.

Det ville kunne løses ved et overstatsligt system, hvor hele den indledende sagsbehandling blev varetaget af EU’s asylagentur. Men der er næppe nogen medlemslande, der vil acceptere, at sagsbehandlere fra Bruxelles eller fra andre EU-lande på landets vegne tager beslutninger om, hvem der har krav på beskyttelse i landet.

Opgaven med at sørge for en hurtig grovsortering i flygtningemodtagelsen er ikke fuldstændig uløselig, men den kræver tillid

til, at de søgendes rettigheder bliver overholdt og respekteret, siger Thomas Gammeltoft-Hansen:

”Man kunne for eksempel tage ved lære af danske erfaringer, hvor uafhængige jurister fra Dansk Flygtningehjælp gennemgår alle åbenbart grundløse asylansøgninger.”

Nødhjælp som bistand

Fra sidelinjen i diskussionen om asyl- og migrationspakken, som Danmark ikke direkte vil blive omfattet af, har regeringen øget støtten til IMO (International Organization for Migration), som ikke er et EU-organ, og til EU's Afrika Fond EUTF (Emergency Trust Fund for Africa).

Pengene er taget fra udviklingsbistanden. Vi spørger Rasmus Prehn, om det ikke indebærer at gå væk fra en bistandspolitik med støtte til for eksempel landbrug og opbygning af infrastruktur, til en tæppe-, tørmælk- og nødhjælpspolitik?

”Der er et element af nødhjælp i det, fordi vi skal sikre humanitær hjælp. Det er i stedet for, at man søger lykken i Europa. Jeg har set migranter, som har været på strabadserende rejser og som er sendt tilbage. De er først opgivende, men med hjælp af blandt andet uddannelse har de kunnet åbne egen frisørsalon eller en arts- and crafts-forretning. Det er udviklingspolitik, når den er bedst. Det er bedre at styrke de udsatte, så de kan skabe deres egen fremtid, end at blive ved med at skabe afmagt,” svarer han.

Hvis asylretten skal bevares, som de fleste partier i Folketinget vel mener, hvor skal det så være muligt at søge asyl?

Rasmus Prehn tøver lidt, inden han svarer.

”Hm... det skal være der, hvor de kommer fra. Det er det, vi arbejder på.”

Hjælp dem i nærområderne! har mantraet lydt fra skiftende danske regeringer og EU-kommissærer, hver gang talen er faldet på de flygtninge og migranter, der kontinuerligt strømmer mod Europa.

Uganda har, trods stor fattigdom, taget imod over en million mennesker. De får en presenning, nogle rafter, en kniv og et lille jordstykke, og skal så selv i gang med at forme deres nye tilværelse. Tyrkiet huser i dag, fire år efter den store aftale med EU, 3,7 millioner flygtninge. Positionen som uundværlig flygtningeprop mod EU er blevet udnyttet geopolitisk - til gengæld må landet se i glemmebogen efter den toldunion og de optagelsesforhandlinger med EU, landet blev lovet. Jordan huser op mod 1,5 millioner syrere, der hverken har udsigt til at komme hjem eller til at komme videre, og Jordan risikerer reelt at kollapse under presset.

Dette efterår lancerede Kommissionen sit forslag til en ”ny pagt for migration og asyl” med en ny måde at håndtere modtagelsen af flygtninge på, et øget fokus på hjemsendelse af de uønskede og en ny mekanisme til fordeling af ansvaret for flygtninge og afviste asylansøgere mellem medlemslande.

Danmark står med retsforbeholdet udenfor den pagt og holder fast ved, at nærområder i virkeligheden er fjernområder. Og lande som Polen, Ungarn og Tjekkiet ønsker ikke at modtage flygtninge efter den ”obligatoriske solidaritets”-model.

Problemet går ikke væk. Slagsmålet om løsningerne fortsætter. Vi kan allesammen bidrage. Denne bog giver baggrund til debatten.

DEO

ISBN 978-87-971217-5-7



9 788797 121757