

Til glæde og gavn?

Speciale om Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge



Af: Katrine Syppli Kohl

Vejleder: Kaspar Villadsen

Bivejleder: Thomas Gammeltoft-Hansen, DIIS

Fag: Cand. soc. i Politisk Kommunikation og Ledelse
Copenhagen Business School
August 2009

Opgavens omfang er 181.992 anslag

Indhold

KAPITEL 1: INDLEDNING	4
Genbosætningspolitik.....	5
Udvælgelseskriterier.....	6
1.2 Problemformulering og disposition	9
KAPITEL 2: ANALYSESTRATEGI	10
2.1 Genealogien	10
Genealogi og sandhed	11
Problemer og problematiseringer	12
Genealogi og etik.....	12
2.2 Praksisanalysen	13
Flygtningeregimet som praksisregime	15
2.3 Guvernamentalitetsanalysen	16
Biopolitik.....	17
Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge som magtudøvelse	18
Normer, normalisering og lov.....	19
2.4 Empiri	20
KAPITEL 3: PROBLEMATISERINGERNE, PROGRAMMET OG TEKNOLOGIERNE	22
3.1 Problematiseringer af kvoteflygtningen	22
Nationale ontologier.....	25
3.2 Ændret udvælgelse af Danmarks kvote	26
Den hybride flygtning	28
Risikokalkulation.....	29
3.3 Integrationsteknologierne	30
Udlændingeloven og de nye udvælgelseskriterier	30
Forhold, der udelukker genbosætning	32
Erklæring om vilkårene for genbosætning i Danmark.....	34
Kvoteinterviewet	36
Førafrejse-kurset	38
3.4 Folketingets forhandlinger: Kampen om det humanitære	40
3.5 Delkonklusion	45
KAPITEL 4: ANVENDELSE OG EFFEKTER I PRAKSIS	49

4.1 Bhutanerne.....	49
Forvaltningen rejser ud	50
4.2 Udvælgelsen af kvoteflygtningen.....	52
Integrationsbegrebet	53
Problematiserede subjekter og føjelige kroppe.....	54
De afviste.....	59
4.3 Formningen af kvoteflygtningen.....	60
Kvoteflygtningen som styringsteknologi.....	60
Aktive, selvansvarlige borgere	61
Forholdet til flygtningeselskabet	61
4.4 Delkonklusion	62
KAPITEL 5: KONKLUSION	65
EXECUTIVE SUMMARY	67
LITTERATURLISTE.....	68
BILAG 1: INTERVIEWS	73
BILAG 2: ILLUSTRATIONER.....	75

Kapitel 1: Indledning

Because they claim to look after the happiness of societies, governments arrogate to themselves the right to draw up profit-and-loss accounts for the human misery which their decisions provoke, or which their negligence causes. One of the duties of international citizenship is to reveal human misery to the eyes and ears of government

Michel Foucault¹

Et sted i Afrika er nogle danske funktionærer i gang med at interviewe fem apatiske børn og unge. Børnene har været udsat for de mest hjertegribende ting under flugten og i den flygtningelejr de endte i. Deres sag giver anledning til diskussion indenfor den danske delegation. Der kan, fra en humanitær synsvinkel, næppe være tvivl om, at disse børn har beskyttelsesbehov og er uden skyld i deres situation. De er vel om nogen paradigmatisk flygtninge. Men delegationens endelige beslutning bliver alligevel at give børnene afslag på deres ansøgning om at blive genbosat i Danmark.²

Danmark har siden slutningen af 1970'erne hvert år frivilligt modtaget omkring 500 flygtninge efter aftale med FN's flygtningehøjkommissariat, UNHCR.³ I modsætning til spontane asylansøgere, der ved egen kraft har nået dansk territorium, bliver de såkaldte kvoteflygtninge identificeret af UNHCR og indstillet til genbosætning. De er mennesker, der er blevet fordrevet fra deres land, og som hverken har udsigt til at kunne vende hjem eller til at få rettigheder i opholdslandet. Deres eneste chance er at blive genbosat i et tredjeland, der er villigt til at garantere dem permanent beskyttelse. De befinder sig typisk i flygtningelejre, hvor mange af dem er i en meget sårbar sikkerhedssituation (UNHCR, 2004:I/1).⁴

Til forskel fra asylansøgere, der kommer til Danmark og gør deres konventionssikrede krav på asylsagsbehandling gældende, befinder kvoteansøgerne sig ikke på dansk territorium. De kan derfor ikke søge asyl. De befinder sig i et andet styringsrum, der fx er karakteriseret ved ikke at være omfattet af forvaltningsloven.⁵ De har derfor ikke krav på en egentlig sagsbehandling eller begrundede afslag, og de har ingen mulighed for at klage over afgørelsen og få revurderet deres sag (Redegørelse om Kvoteflygtninge, 2004:16,48).

Med *Lov nr. 403 af 1. juni 2005: Lov om ændring af udlændingeloven* (Ændret udvælgelse af og styrket integrationsindsats overfor kvoteflygtninge) indførtes væsentligt skærpede kriterier for udvælgelse af flygtninge til Danmarks årlige kvote. Den vigtigste ændring var et krav om, at

¹ Citeret i Malkki, 1995:517

² Interview med Helmich. Se side 75 for de interviewedes organisatoriske tilknytning.

³ Herefter UNHCR

⁴ Interviews med Singer, Bondebjerg og Helmich

⁵ Interview med Singer

størstedelen af kvoteflygtningene fremover skulle udvælges på baggrund af en række helt specifikke kriterier:

§ 8, stk. 4. Ved udvælgelsen af udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter stk. 1 – 3, skal der, med mindre særlige grunde taler derimod, lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejds erfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation (L403 af 1. juni 2005)

Det var med hjemmel i disse 'integrationspotentiale kriterier', at de fem flygtningebørn fik afslag på deres genbosætningsansøgning.⁶

Dette speciale vil undersøge, hvad der er på spil i Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge, ikke mindst hvordan det er blevet muligt at udvælge kvoteflygtninge efter integrationspotentiale, samt hvilke effekter de nye kriterier har på den praktiske udvælgelse.

Genbosætningspolitik

UNHCR har et repertoire af tre varige løsninger på flygtningeproblemer: 'Repatriering', 'lokal integration' i opholdslandet eller 'genbosætning' i et tredjeland. Genbosætning bygger på et byrdefordelingsprincip, da den giver mulighed for at aflaste de umiddelbare nabolande, der ofte må modtage millioner af flygtninge med kort varsel (UNHCR, 2004:I/1). Løsningen har været anvendt siden begyndelsen af det 20. århundrede, men kun i større omfang under krisen i Sydøstasien i slutningen af 70'erne, hvor flere millioner bådflygtninge blev genbosat.⁷

EU og en række vestlige lande har i de seneste år vist en fornyet interesse for kvoteordninger, som man har en tendens til at opfatte som en velordnet og kontrolleret måde at hjælpe verdens fordrevne mennesker på (Redegørelsen, 2004:27; van Selm, 2003). Ordningerne kan ses som en form for ventiler, der giver staterne mulighed for at bevare en humanitær selvforståelse i en tid, hvor den overordnede tendens er, at Vesten eksternaliserer sin migrationsstyring med den effekt, at færre af de mennesker, der er berettigede til at søge asyl, får mulighed for at gøre det (Skran, 1992:23; Lahav, 2004; Gammeltoft-Hansen, 2007, 2008). Bl.a. derfor opfatter de fleste flygtningeforskere i dag flygtningeregimet som kriseram (Neuwirth, 1988; Gibney, 1992; Rudge, 1992; Skran, 1992; Zucker, 1992; Hathaway, 1992 og 1997; Zolberg & Benda, 2001; Newman & van Selm, 2003; Lahav, 2004).

Traditionelt har EU-staternes politiske vilje til genbosætning, ifølge Joanne van Selm, været rent humanitær. Uden for Europa har nationale prioriteter som udenrigspolitiske mål eller indre etniske politikker dog ofte afspejlet sig i landenes genbosætningsprogrammer (van Selm, 2003:5). Danmarks ændrede udvælgelseskriterier synes at være et eksempel på, at i hvert fald ét EU-land nu lader indenrigspolitiske hensyn smitte af på genbosætningspolitikken.

⁶ Interview med Helmich

⁷ Interview med Gammeltoft-Hansen

Ifølge direktør for Udlændingesservice, Henrik Grunnet, er det et paradigmeskift i dansk flygtninge- og indvandrerpolitik, at man er gået fra at have indvandringsstop til aktivt at rekruttere arbejdskraft udefra. To politiske dagsordener smelter sammen i integrationspotentialekriterierne, idet de gør det muligt at tage hensyn til Danmarks behov for indvandring, samtidig med, at man gør et arbejde for flygtningesagen.⁸ Men hvilke rationaliteter er i spil i dette 'paradigmeskift' og hvilke praktiske effekter har det på kvoteområdet?

Udvælgelseskriterier

Selvom genbosætning af flygtninge, der ikke har udsigt til at kunne vende hjem, har været anvendt gennem hele det 20. århundrede, har flygtningelitteraturen tankevækkende lidt at sige om genbosætning som praksis. Landenes udvælgelseskriterier nævnes stort set kun i de administrative aktører på kvoteområdets egne dokumenter (Ekholm et al., 2005; New Zealand, 2008; UNHCR 2002 og 2004).

I 2007 foretog New Zealands Immigration Service en gennemgang af litteraturen om genbosætning i 11 lande, herunder Danmark (New Zealand, 2008). Ifølge denne oversigt er landenes udvælgelseskriterier nært beslægtede og vedrører bl.a. flygtningens sundhedstilstand, 'moralske beskaffenhed', familieforhold og 'integrationsevne', der vurderes ud fra flygtningens uddannelsesniveau, sprogkundskaber og 'ressourcer'(Ibid.:ii). Oversigten viser, at Danmarks praksis med at udvælge kvoteflygtninge efter integrationspotentialer ikke er en isoleret tendens.

Gertrud Neuwirth anførte i 1988, at udvælgelse af kvoteflygtninge har at gøre med statens forsøg på at kontrollere genbosætningsprocessens udfald. Neuwirth anførte videre at: "*Detailed studies as to how these criteria are first determined and then interpreted by the interviewing officers in refugee camps are not available, but are urgently needed*" (Neuwirth, 1988:33). Denne opfordring til yderligere forskning i genbosætningskriterierne konkrete indhold og brug lader dog til stort set at være blevet overhørt.

Akademiske artikler om genbosætning tager for størstedelens vedkommende form af evalueringer af konkrete genbosætningsprojekter, ofte med fokus på, om flygtningenes integration i modtagersamfundet er lykkedes (fx Koizumi, 1991; Robinson & Coleman, 2000; Hirayama, Hirayama & Kuroki, 2005). En mindre andel søger at skabe generel akademisk viden om området ved at beskrive og sammenligne forskellige landes genbosætningsprogrammer (van Selm, 2003), udvikle taksonomier over staternes prioriteter i genbosætningen (Lanphier, 1983), over flygtningetyper (Kunz, 1981), etc.

Fælles for alle disse bidrag er, at de tager indholdet af landenes genbosætningskriterier for pålydende, ligesom de tager for givet, at kvoteflygtningen er en håndgribelig størrelse med visse særtræk, der gør det tilrådeligt at håndtere ham eller hende på bestemte måder. Dermed adskiller de sig fra dette

⁸ Interview med Grunnet

speciale, der først og fremmest vil belyse, hvad der er på spil i udvælgelsen af kvoteflygtninge, ved at undersøge kriterierne og deres praktiske anvendelse.

De publikationer, der beskæftiger sig eksplicit med den konkrete selektion af, hvem der skal udvælges, hvorfra og efter hvilke kriterier, begrænser sig til få praktiske håndbøger, der kommer med anbefalinger til succesfuld genbosætning og integration (Ekholm et al., 2005; UNHCR, 2002, 2004; New Zealand, 2008). Bidragene har det til fælles, at de er skrevet som svar på forskellige offentlige forvaltningers opfattede behov for at skabe viden, der kan danne basis for at administrere kvoteflygtningeområdet bedre. I modsætning til disse værker, vil dette speciale undersøge, hvordan den måde, der skabes viden om kvoteflygtningen på, er med til at skabe kvoteflygtningen som en bestemt form for skikkelse, der kan gøres til objekt for bestemte former for styring. Målet er altså at belyse effekten af bestemte former for sandhedshævvelse og ikke at finde frem til sandheden om kvoteflygtningen.

I en dansk kontekst har to journaliststuderende, Laura Schnabel og Anne Louise Leth, skrevet speciale om en kvoterejse til Uganda i 2006. Deres projekt ville afklare, om de nye integrationspotentialekriterier, der blev indført i 2005, har gjort, at Danmark 'lader de svageste flygtninge i stikken'. Deres konklusion er, at udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentiale resulterer i, at familier foretrækkes, og at svage grupper, som ældre, psykisk syge og analfabeter samt enlige kvinder og deres børn, fravælges.⁹

I modsætning til Schnabel og Leths speciale og til de administrative aktørers egenproduktion af dokumenter, er dette speciales formål ikke at komme med anbefalinger til, hvordan flygtninge bør udvælges. Dermed adskiller det sig også fra hovedparten af flygtningeforskningen, der i høj grad er kendetegnet ved aktivisme på flygtningens vegne (Suhrke 2003:93; Gammeltoft-Hansen, 1984:13f; Lui, 2004:122). Det eneste bidrag med et lignende fokus er Randy Lipperts artikel *Rationalities in refugee resettlement* (Lippert, 1998). Lippert skriver om den canadiske genbosætning af flygtninge, som søges gjort til aktive subjekter i et system, der ved hjælp af pastorale teknikker og myndiggørelsesstrategier og trækkende på en avanceret liberal rationalitet har som mål at forvandle den marginaliserede flygtning til en rodfæstet selv-regulerende borger (Tomlinson og Egan:1039).

Men selvom specialet ikke vil fælde værdidomme over udvælgelsespraksisser, indebærer valget af udvælgelse af kvoteflygtninge som analytisk objekt, og ønsket om at destabilisere de kategorier vi tager for givet i administrationen af og den politiske omgang med området, naturligvis en normativitet i form af et ønske om at repolitisere den administrative praksis, ved at vise dens kontingens.

Dette speciale undersøger kvoteudvælgelsen som praksis. Med udgangspunkt i den viden, der skabes om kvoteflygtningen, vil jeg afsøge de praktiske rationaliteter, lovændringen af 2005 er informeret af og informerer. Jeg vil også undersøge, hvordan der i loven, i bemærkningerne til lovforslaget, og i den arbejdsgrupperedegørelse og de folketingsdebatter, der gik forud for dens vedtagelse, produceres

⁹ Interview med Schnabel & Leth

viden, der skal danne grundlag for styringen af kvoteflygtningen. For at kunne besvare disse spørgsmål tager jeg teoretisk afsæt i Michel Foucaults værk. Mit undersøgelsesobjekt er de konkrete konstellationer af magt og viden, der får kvoteflygtningen til at fremstå som en bestemt form for subjekt, der bør udvælges på baggrund af en minutiøs granskning.

Endelig undersøges, hvordan programmet kommer i spil i kvoteinterviewet og de efterfølgende indstillingsmøder: Det lokale brændpunkt for vidensmagt, hvor ”frontlinjebureaukraterne”, der foretager det konkrete skøn, skal skille fårene fra bukkene (Hvenegaard-Lassen, 2005). Det har været en eksplicit prioritet i analysedesignet ikke - som så mange foucauldiansk inspirerede analyser - at forblive på dokumentniveau. Ved at supplere min tekstanalyse med feltobservationer af udvælgelsespraksissen og interviews med de praktikere, der skal implementere programmet, vil jeg tage med i betragtning, at programmer ikke bare virker *top-down*, men også indgår i komplekse relationer med de materielle og immaterielle udfordringer og forhindringer, de møder på deres vej gennem verden (Ibid.; Foucault 2008:428).

Jeg skylder stor tak til medlemmerne af den danske udvælgelsesdelegation for at give mig adgang til deres arbejdsproces. De er kompetente mennesker, som gør et meget stort arbejde for at forvalte den lovgivning, der gør det muligt at genbosætte flygtninge i Danmark. Det er mig derfor magtpåliggende at understrege, at dette speciales ærinde ikke er at stille spørgsmålstegn ved deres dedikation eller kompetence, men til det praksisregime, de er en del af.

1.2 Problemformulering og disposition

Specialet vil undersøge **hvordan forskellige rationaliteter skaber plads for Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentiale**. Denne problemformulering besvares i specialets to analyser gennem følgende spørgsmål:

- Hvilket styringsideal kan fremlæses af problematiseringerne af kvoteflygtningen op til ændringen af udvælgelseskriterierne i 2005? Hvordan objektiveres kvoteflygtningen og ved hjælp af hvilke teknologier søges dennes integrationsproces styret?
- Hvordan anvendes kriterierne i den praktiske udvælgelse af kvoteflygtninge? Herunder hvordan en norm, der skal afdække ”sandheden” om den enkelte flygtnings integrationspotentiale, etableres i udvælgelsen.
- Specialet vil herudover belyse, hvordan og med hvilket mål integrationspotentialet søges kultiveret gennem etisk bearbejdelse af de udvalgte før deres ankomst til Danmark.

I *Kapitel 2* præsenteres specialets analysestrategi, mens *Kapitel 3* er en analyse af de problematiseringer, og de adskillelsespraksisser og teknologier, ændringen af den danske flygtningeudvælgelse omfatter, samt af folketingets forhandlinger om lovændringen. Formålet med analysen er at undersøge ’kvoteflygtningen’ med særlig fokus på de problematiseringer og det styringsideal, dokumenterne indeholder, for at komme nærmere på udvælgelsespraksissens mulighedsbetingelser og effekter. *Kapitel 4* vil vise, hvad de danske udvælgelseskriterier i praksis kom til at betyde, for hvordan en gruppe bhutanske flygtninge blev set og vurderet under en kvoterejse til Nepal i 2008. Formålet er at undersøge hvordan integrationspotentiale vurderingen foretages, hvordan flygtningene fremstår med de nye kriterier som optik, og hvilke effekter disse får i mødet med felten. *Kapitel 5* er specialets konklusion.

Kapitel 2: Analysestrategi

Nietzsche's main advice on method – which I think Foucault followed – was to caution us against ascribing the deeds and events studied by the human sciences to transcendental entities such as the free will or to invisible forces such as structural causation. What people do should be studied [...] simply as a set of effects.

Mariana Valverde

For at undersøge spørgsmålet om Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge har jeg valgt at arbejde med en analysestrategi, der er velegnet til at undersøge praktiske rationaliteter. Dette kapitel har som formål at præsentere denne strategi og argumentere for mit valg af optik. Det gør jeg for overskuelighedens skyld i fire underafsnit. Det første introducerer Michel Foucaults genealogiske metode og begreberne problematisering og etik. Det andet præsenterer praksisregimebegrebet med flygtningeregimet som eksempel. Tredje afsnit omhandler guvernementalitetsanalysen og begreberne liberalisme, norm og normalisering. Endelig præsenteres og diskuteres i fjerde afsnit den del af analysestrategien, der har med udvælgelse, indsamling og behandling af empirien til de enkelte analyser i specialet at gøre.

2.1 Genealogien

Genealogien er ifølge Foucault en form for historieskrivning, der kan beskæftige sig med konstitueringen¹⁰ af vidensformer, diskurser og formationer af objekter, uden at henvise til et subjekt som er transcendentalt i forhold til begivenhedernes niveau eller ahistorisk. Dermed bliver det muligt at undersøge, hvordan subjektet selv er konstitueret indenfor en historisk ramme (Foucault, 1994a:118). Genealogien undersøger, hvad man kan være som menneske, og hvordan man bliver det; dvs. værensmåder og subjektiveringsprocesser.

Det moderne individs forhold til sig selv hviler på et komplekst samspil mellem den objektivering, der gøres til genstand for i forskellige korpuser af ekspertviden, og den subjektivering, der foregår gennem dets aktive selvformning (Moreira, 2000:111f). Fx blev det først muligt at erfare sig selv som 'flygtning', efter at de europæiske nationalstater i årene efter første verdenskrig indførte krav om gyldige rejседokumenter ved ind- og udrejse, og efter 2. Verdenskrig etablerede en række forskellige institutioner og praksisser til styring af dette subjekt (Lippert, 1999). Styringen af kvoteflygtningen indgår i komplekse sammenhænge med forskningen indenfor flygtningestudier - et vidensfelt i egen ret, der konsolideredes i 1980'erne, og som informerer og informeres af en lang række vidensformer og moraliteter (Ibid.:25).

¹⁰ Begrebet konstituering betegner her de processer hvorigennem et aspekt ved verden begribes ud fra eksisterende kulturelle koder og dermed gøres meningsfuldt for en bestemt gruppe (Valverde, 2003:6).

Genealogien sætter de vidensformer og praktiske teknikker under lup, som mennesket objektiviserer og subjektiviserer sig selv igennem. Dermed skaber den mulighed for en destabilisering og problematisering af den umiddelbare selvfølgelighed ved kategorier som fx flygtninge, gale eller kriminelle (Villadsen, 2006:88). Dens undersøgelsesobjekt er konkrete praksisser og vidensformer, der udgør mulighedsbetingelserne for at styre mennesker, ved at konstituere dem som subjekter på bestemte måder.

Et hovedargument for Foucault er, at det kun er godt 200 år siden, man begyndte at opfatte mennesket som en størrelse, der kan gøres til genstand for rationel analyse, og som må bearbejdes og styres (Moreira, 2000:112). Først da blev mennesket subjekt og objekt for bl.a. psykiatrisk, biologisk, økonomisk og sociologisk ekspertviden (Foucault, 2006:19). Hermed splittedes mennesket op i en række egenskaber og områder, der kunne gøres til genstand for undersøgelse, vidensproduktion og manipulation. Med denne udvikling blev det muligt at styre sig selv og andre ved hjælp af foranstaltninger, hvis funktion er at udvikle individet ved at undertrykke visse karakteristika og fremelske andre.

Genealogien er blevet kaldt det tålmodige arbejde med at lave historisk-politiske analyser, der kan udfordre eksisterende fortællinger (Dean, 1999:97). Det gør den typisk ved at vise, at de tilstande og fænomener, fortællingerne tager for givet, har en opkomsthistorie og er sammensat af en lang række heterogene historiske elementer (Villadsen 2006:90). Dermed skriver genealogien sig bl.a. op imod tendenser indenfor andre grene af historieforskningen til at reducere historiske begivenheder til overbygningsfænomener eller til at skrive historien som en unilineær udvikling mod stadig højere rationalitet. Citatet af Valverde, der indleder dette kapitel, illustrerer bl.a., hvordan det at fokusere på historiske effekter frem for på årsagsforklaringer, giver genealogen mulighed for at undgå at bekende sig til en række forudfattede antagelser om samfundets og menneskets natur (Valverde, 2003:13). Hermed undgås reduktionistiske analyser, der ud fra fx økonomisk teori, ideologikritik, psykoanalyse, strukturalisme eller funktionalisme vil forklare samfundsfænomener ved at søge sandheden under deres overflade.

Genealogi og sandhed

Et helt centralt aspekt ved Foucaults forståelse af sandhed er, at alle sandheder er effekter af bestemte kognitive og symbolske praksisser (Valverde, 2003:8). Men det betyder ikke, at alle sandheder er lige sande. Foucault var ikke relativist. Han havde stor respekt for den reflektive dimension af det oplysningsprojekt, der ville undersøge, hvordan vi mennesker skaber vidensfelter og udtænker teknikker til at lede, klassificere og styre os selv og vores problemer. Pointen er, at det i en genealogisk analyse ikke drejer sig om at evaluere vidensformers sandhedsværdi, men derimod at se på hvilke effekter en bestemt sandhedshævde har i et socialt spil. Foucault søger altså at gøre produktionen af sandt og falsk til et hovedspørgsmål for historisk analyse og politisk kritik, ved at fokusere på hvordan mennesker styrer sig selv og andre gennem sandhedsproduktion (Foucault, 1994a:230).

I analysen af mit materiale har jeg fulgt Kirsten Hvenegaard-Lassens råd om at læse *med* men også *mod* empirien: *Med* forstået på den måde at jeg læser teksternes rationaliseringer og legitimeringer som sande i forhold til deres egen logik; og *mod* i den forstand at jeg forsøger at opløse de selvfølgeligheder jeg støder på, ved at undersøge hvordan begreber som 'integration' filtreres på feltet (Hvenegaard-Lassen, 2005:3). Med dette følger en tilgang til sproget som performativt snarere end deskriptivt. Begreberne refererer ikke uproblematisk til virkelige størrelser, men har et flydende indhold, der må undersøges empirisk i den enkelte analyse. Min analyse fokuserer dermed også på den performative side af sandheden: På hvilke effekter og omkostninger en bestemt form for sandhed har, snarere end på hvad den rigtige sandhed om kvoteflygtninge er (Triantafillou, 2005:14).

Problemer og problematiseringer

Et godt udgangspunkt for en genealogisk analyse er altså at forlade spørgsmålet om det undersøgte fænomens natur og rette kategorisering. I stedet må man starte med at undersøge nogle af de problematiseringer, det indeholder. At problematisere noget indebærer, at man udvikler et domæne for bestemte handlinger, praksisser og tænkemåder (Foucault, 1984:384). Indenfor dette domæne byder en række problemer sig til som noget, der må tænkes over. Det betyder ikke, at disse problemer ikke kan være reelle, forstået på den måde at de godt kan referere til højst virkelige sociale, økonomiske og politiske processer. Men disse processer kan have været på spil, længe før de blev problematiseret, og den måde, de bliver problematiseret på, er et kontingent resultat af historiske praksisser, kampe og tilfældigheder (Ibid.:388). I stedet for at tage de problematiserede fænomener for givet, må genealogen derfor problematisere problematiseringerne som problematiseringer og søge at afdække deres mulighedsbetingelser og effekter.

Genealogi og etik

Foucault beskriver flere steder genealogi som studiet af tre forskellige akser i objektivering og subjektivering af mennesker (Foucault, 1994a: 326; Foucault, 1997:262). Den første vedrører vores relation til den sandhed, hvorigennem vi konstituerer os selv som videnssubjekter. Den er i særlig fokus i værkerne *Klinikkens fødsel* og *Ordene og tingene*, der beskriver, hvordan discipliner som medicin, biologi og økonomi objektiverer subjektet på nye måder (Foucault, 1997:88, 263). Den anden akse, der er tema for værket *Overvågning og straf*, undersøger mennesket i relation til et felt af magt, gennem hvilket vi konstituerer os selv som subjekter, der handler på andre. Den sidste akse vedrører den etik, som vi konstituerer os selv som moralske agenter ved hjælp af. Etikken, eller forholdet til sig selv, beskæftiger Foucault sig med i værket *Seksualitetens historie* (Ibid.:263).

Min analyse af Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge vil komme ind på alle tre akser, idet jeg både undersøger de sandhedsspil (regler for sandhedsproduktion), som flygtningesubjektet konstitueres gennem, de magtrelationer og den styring flygtningen søges underlagt, og det særlige selvforhold han søges bragt til at etablere (Foucault, 1994a:326). Dog ligger hovedvægten i min analyse på anden akse, idet jeg af praktiske grunde har begrænset mig til at undersøge relationen fra Danmarks side af bordet.

Derfor har jeg fx ikke foretaget opfølgende interviews med de flygtninge, hvis møde med den danske delegation jeg overværede i Nepal i september 2008. I stedet analyserer jeg, hvordan styringen forsøger at facilitere velfærd, produktivitet og befolkningens vitalitet ved at vælge de rigtige flygtninge og bearbejde dem i retning af et bestemt form for selv.

I relation til denne opgave drejer det sig altså om at vise, hvordan den etik, man har udviklet for sig selv, søges fremelsket i flygtningen. Etik eller 'forholdet til selvet' har fire vigtige aspekter (Foucault, 1997:263ff). Det første er den *etiske substans* eller den del af mennesket, der opfattes som involveret i moralsk adfærd. Den anden dimension af forholdet til selvet er *subjektiveringsformer*, dvs. hvordan mennesker tilskyndes til at anerkende deres moralske forpligtelser, fx gennem en guddommelig lov eller som et rationelt væsen, der lever efter fornuftens regler. Den tredje dimension er *tekhne*, eller de bevidste, praktiske teknikker og teknologier til formning af selvet, som vi kan bruge til at gøre os selv til etiske subjekter (Ibid.:265; Foucault, 1984:254). Den fjerde og sidste dimension er *teleologisk*: Hvad er det for en skabning, vi stræber efter at blive, når vi opfører os moralsk? Er det renhed, udødelighed, frihed, selvkontrol eller noget helt femte, vi prøver at opnå (Foucault, 1997:265)?

Det gælder altså for det første om at afdække, hvilket *aspekt* ved flygtningesubjektet, styringsforsøgene er rettet i mod; for det andet drejer det sig om at undersøge begrundelsen for, at flygtninge bør styres på denne måde; for det tredje om at studere de bevidste *praktiske redskaber*, der tages i anvendelse for at facilitere, at styringen kan fremelske en bestemt form for *formning* af flygtningesubjektet ved at koble sig til dets selvstyring; og for det fjerde drejer det sig om at identificere *målet*.

2.2 Praksisanalysen

Genealogien har oftest været anvendt til at lave lange, diakrone undersøgelser. Men genealogiens anvendelse behøver ikke udelukkende begrænses til historisk dokumentanalyse, selv om det i høj grad er sådan, den blev brugt af Foucault selv. Der er således to præmisser for min brug af genealogien, jeg gerne vil klargøre. For det første finder jeg den genealogiske metode lige så anvendelig til at analysere styringspraksisser på synkront niveau, som på diakront. Det kræver primært, at den genealogiske præmis - at praksisser har en historisk herkomst, og at de ikke har nogen ahistorisk essens - tages alvorligt.

Den anden præmis for min brug af genealogien er, at dens empiriske genstandsområde med fordel kan udvides fra historiske dokumenter til feltobservationer af nutidige praksisser og egne interviews med praktikerne.¹¹ Det er netop i studiet af uprætentiøse hverdagskilder, at genealogien har vist sin styrke som analysestrategi. Disse kilder kan sagtens udvides fra praktikernes håndbøger og skriftlige refleksioner over egen praksis til deres mundtlige udsagn og til observationer af interaktionen i mødet

¹¹ Lippert 1998 og 1999 er gode eksempler på en foucauldiansk tilgang til flygtningestudier, der bl.a. omfatter interview med praktikere.

mellem fx socialarbejdere og deres klienter (Bjerg og Villadsen, 2006:99; Karlsen og Villadsen, 2006). Når man anvender data genereret gennem interviews og observationer i en foucauldiansk analyse, må man dog gøre sig klart, hvilken status den form for dokumenter har indenfor genealogien, fx at de ikke giver privilegeret adgang til de interviewedes psyke eller økonomiske interesser.

Den genealogiske analyse drejer sig om at undersøge hvordan forskellige elementer på et praksisfelt forbindes. Som Foucault skriver:

To one single set of difficulties, several responses can be made. And most of the time different responses actually are proposed. But what has to be understood is what makes them simultaneously possible: it is the point in which their simultaneity is rooted; it is the soil that can nourish them all in their diversity and sometimes in spite of their contradictions (Foucault, 1984:389).

Det er netop denne 'simultanitet' i de forskellige løsningsforslag på "flygtningeproblemet", analysen må afdække. Derved bliver det nemlig muligt at se det *dispositiv*, der på tværs af forskellige organisationer, politiske standpunkter og nationale styringspraksisser, danner ramme for alle problematiseringerne af styringen af "overskudspopulationer". Dispositivet er det netværk af relationer, der kan etableres mellem elementerne i en helt igennem heterogen samling af diskurser, institutioner, arkitektoniske former, regulerende beslutninger, love, administrative tiltag, videnskabelige udtalelser og filosofiske, moralske og filantropiske udsagn (Fogh Jensen, 2005:44).

Dispositivet må ikke forstås som en ahistorisk struktur eller en diskursformation, der determinerer det sociale. Det er ganske vist en strategisk logik, som disponerer én til at anskue, tale og tænke på en bestemt måde. Men samtidig formes og tilpasses dispositivet også løbende af de praksisser og institutioner, det selv er med til at forme. Skønt det disciplinære dispositiv er til stede i en lang række forskellige institutioner fra fængslet over flygtningelejren til børnehaven, opfører det sig ikke ens overalt. At fængslet er en institution, der er stærkt præget af disciplin, er samtidig ikke nødvendigvis ensbetydende med fravær af andre dispositiver som fx omsorgsdispositivet (Villadsen, 2008:179ff). Med eksistensen af forskellige dispositiver indenfor samme institution opstår mulighed for overdeterminering og indre spændinger, der fx kan skyldes, at 'den indsatte' fremstår forskelligt, når han anskues gennem disciplindispositivet og omsorgsdispositivet. Samtidig giver dispositivernes forskellige former for objektivering og subjektivering mulighed for en endnu mere detaljeret styring af populationen af indsatte, flygtninge m.fl. (Villadsen, 2008).

Lidt sat på spidsen kan man sige, at dispositivbegrebet bruges på to overordnede måder indenfor Foucaultforskningen. Den konservative tilgang opererer kun med de dispositiver, Foucault selv fremlæste, fx disciplindispositivet. En mere åben brug af dispositivbegrebet - som dette speciale - opfatter dispositivet som en generel måde at begrebsliggøre en social ordening på. For at denne ordening eller logik skal kunne kaldes et dispositiv, skal den dog efter min mening være tværgående; dvs. kunne fremlæses i en bredere række af sammenhænge (Raffnsøe, Gudmand-Høyer og Thaning, 2008:217).

En organisation er fx ikke i sig selv et dispositiv, men den kan være informeret af og selv informere et eller flere dispositiver.

En praksis befinder sig i skæringspunktet mellem de regler, der bringes til anvendelse i en given styringspraksis, og de begrundelser, der gives for at anvende dem. Den omfatter både det, der er nøje planlagt, og alt det, man tager for givet. En praksis, som udvælgelse af kvoteflygtninge, skal derfor ikke forstås blot som et resultat af en særlig ideologi, som pragmatisk affødt eller som institutionelt styret, selvom alle disse elementer spiller ind. Det, der er praksisanalysens sigte, er at finde de særlige strategier og den ”rationalitet”¹², som får denne praksis til at virke naturlig (Foucault, 1994a:225). En praksisanalyses hovedspørgsmål er, hvilke former for rationaliteter, der informerer en given praksis, og hvad mulighedsbetingelserne for dette er.

At analysere et praksisregime er, ifølge Foucault, at analysere programmer for adfærd, der både har juridiktionseffekter, dvs. foreskrivende effekter i forhold til, hvad der skal gøres, og veridiktionseffekter, dvs. kodificerende effekter i forhold til, hvad der skal vides (Foucault, 1994a:225; Burchell, Gordon & Miller, 1991:75). I hver enkelt analyse er det nødvendigt at undersøge, hvordan disse effekter er forbundet med hinanden. Derfor stiller jeg i min analyse skarpt på de specifikke måder, magt og viden kædes sammen på i udvælgelsen af kvoteflygtningen og i forsøget på at kultivere hans integrationspotentiale.

Det gør jeg for det første ved at analysere lovændringen af 2005 som et program, der skal besvare en række problematiseringer af kvoteflygtningen ved at fremme hans ’integration’. For det andet sætter jeg i min analyse af den praktiske udvælgelse af kvoteflygtninge fokus på, hvem der er autoriseret til at bedømme og udvælge kvoteflygtningene og efter hvilke parametre. Herunder søger jeg at belyse, hvad det er for et ideal, der stræbes efter i udvælgelsen, hvilke vidensformer funktionærerne, der foretager udvælgelsen trækker på, og hvordan de skelner mellem og værdsætter forskellige former for adfærd.

Flygtningeregimet som praksisregime

De fleste flygtningestudier trækker på statskundskabens og de internationale relationers begrebsapparat (Lippert 1999:4). De betegner *flygtningeregimet* som et implicit eller eksplicit sæt af principper, normer, regler og procedurer for beslutningstagen, som de forskellige aktører på flygtningeområdets forventninger konvergerer omkring (Krasner citeret i Lahav 2004:226 og i Lui, 2004:121).

Når målet med undersøgelsen bl.a. er at beskrive, hvordan forskellige konstellationer af viden og magt indgår i styringen af kvoteflygtningen, er en definition af flygtningeregimet, der trækker på Foucaults praksisregime- eller dispositivbegreb dog langt mere frugtbar (Dreyfus og Rabinow, 1982:120). Til forskel fra andre flygtningeeksperter, er det netop sådan en vinkel på flygtningeregimet, Robyn Lui

¹² Rationaliteter er de brede historisk udviklede diskurser, som fx danner referenceramme for den måde man tænker og praktiserer styring på (Lippert 1999:2).

anlægger (2004). Hun beskriver regimet som bestående af interstatslige og ikke-statslige institutioner, der opererer på mange forskellige niveauer, afdelinger af nationale regeringer, flygtningepolitikker, nødhjælp, udviklingsprogrammer, håndbøger og manualer, eksperter, forskningsinstitutioner, akademiske publikationer, konferencer, taler, notater, informationspakker, evalueringer, lejre og transitcentre, ”sikre havne”, international lov, rejsedokumenter, m.m. (Ibid.:124). Ved således at udvide flygtningeregimebegrebet opnår Lui en langt mere fleksibel analytik. Den giver blik for, hvordan staten ikke er alene om at producere og styre flygtningefiguren, og for hvordan forskellige former for viden og forskellige praktiske teknikker og teknologier indgår i komplekse relationer med styringen, når dispositiverne former og formes af flygtningefeltet.

Ifølge Lui styres flygtningen gennem to styringsanordninger. Den første er arrangementet af suveræne stater, og den anden er det internationale flygtningeregime med dets specifikke sæt af vidensfelter, institutioner, juridiske instrumenter og heterogene programmer. Den territorielt baserede in- og eksklusionslogik, der danner basis for systemet af suveræne nationalstater, producerer såvel statsborgere som flygtninge (Ibid.:117). Når flygtningeregimets forskellige aktiviteter og aspekter er interessante at undersøge, er det fordi, de indgår i dets arbejde med at konstruere adfærdsnormer og normalisere et bestemt syn på den politiske virkelighed, som systemet af suveræne nationalstater er en del af (Ibid.:118; Soguk, 1999). Malkki beskriver fænomenet som *den nationale tingenes orden*, der får rodfæstethed til at fremstå som den naturlige tilstand for mennesket, skønt det i dag er kronisk mobilt og rutinemæssigt fordrevet (Malkki 1992:24ff).

2.3 Guvernementalitätsanalyse

Foucaults begreb guvernementalitet defineres i sin brede betydning af Rose, O'Malley og Valverde som ”teknikker til og procedurer for at lede menneskelig adfærd” (2006:83; se også Foucault, 2007:388). Når guvernementalitätsvinklen anlægges på Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge, betyder det derfor, at denne praksis studeres fra et styringsperspektiv. Dette perspektiv er velegnet til at synliggøre *strategier*¹³, eller hvordan de procedurer, der bruges til at lede mennesker, er kædet sammen med bredere moralske, samfundsmæssige og politiske mål. Det kan fx være, når forskellige autoriteter søger at påvirke menneskers handlinger for at nå mål som national velstand, harmoni, dyd, etc. Perspektivet er også velegnet til at vise, hvordan menneskeledelsens strategier ofte virker ved at forsøge at forme de selvteknologier eller selvstyringsmekanismer, som individet bruger til at erfare, forstå, bedømme og styre sig selv (Rose, 1996:133ff). Dette hænger sammen med ovenstående problematisering af de forskellige dimensioner af styringen af selvet og med en bestemt magtforståelse.

I dagens vestlige samfund er guvernementaliteten overvejende liberal, og virker produktiv ved at udstikke et handlerum for dem, der styres ved at koble sig til deres styring af sig selv (Villadsen og

¹³ Strategier er intentionelle logikker, men lægges ikke af det enkelte individ. Strategier er kun synlige i form af deres effekter (Dean, 2006:340).

Mik-Meyer, 2007:20,36; Foucault 2007:388). Liberalisme er en samlebetegnelse for forskellige styringsrationaliteter, der har det til fælles, at de søger at styre gennem frihed, men samtidig indeholder ikke-liberale/despotiske strategier (Valverde, 1996). Det er vigtigt ikke at tage indholdet af denne form for guvernemantalitet for givet, men i hver enkelt analyse at udfolde, hvordan viden og magt forbindes på bestemte måder, med bestemte konsekvenser (Dean, 2006:15). Derfor er vinklen allermest frugtbar, når den bruges til at stille præcise spørgsmål til det *empiriske* fænomen, den søger at forstå (Rose, O'Malley og Valverde, 2006:85).

Ifølge Foucault er alle guvernemantaliteter strategiske og programmatisk. De er strategiske forstået på den måde, at de refererer til et praksisregimes ikke-subjektive logik, og de er programmatisk i den forstand, at de indeholder ekspliciterede, planlagte forsøg på at reformere eller transformere praksisregimer ved at regulere deres mål, hensigter, etc. Ifølge Foucault virker guvernemantaliteter aldrig. Når det siges, at de ikke virker, er det fordi, man kan holde dem op mod det program, de søger at virkeliggøre (Foucault, 2007:387). Men selvom styringsidealene aldrig realiseres fuldt ud, har guvernemantaliteter altid effekter.

Biopolitik

Foucault beskrev i 1978, at baggrunden for den måde, vi i dag tænker statslig styring, skal findes i det 18. århundredes sammensmeltning af suverænitet, disciplin og guvernemantal styring, hvis primære mål er befolkningen, og hvis grundlæggende mekanisme er sikkerhedsapparater, der kontrollerer samfundet ved hjælp af statistiske kalkulationer og økonomisk viden (Ibid.:107ff). Denne moderne guvernemantalitet har bl.a. rødder i pastoratet og i '*Polizeiwissenschaftens*' detaljerede regulering af menneskelivet helt ned til personlige moralske og hygiejniske forhold (Barry, Osborne & Rose, 1996:100).

'Biopolitik' kalder Foucault det fænomen, at livet og dets mekanismer fra det 18. århundrede er trådt "*ind på den eksplicite beregnings område*" (Foucault, 1994b:147). Det biologiske bliver hermed en sag for politikken, hvilket blandt andet har som effekt, at en politisk teknologi begynder at omslutte hele livet: Fra kroppen og helbredet til boligforholdene (Ibid.:148). Denne magt over livet har to fikspunkter: *Menneskelegemets politiske anatomi* (kroppens dressur, disciplinering og integration, optimering og udnyttelse af den enkeltes kræfter) og *befolkningens biopolitik* (den biologiske regulering af befolkningens livsprocesser). På det politiske praksisfelt problematiseres fødselstal, levetid, boligforhold og migrationer, og der udvikles en række discipliner til at underkaste kroppe og kontrollere befolkninger i form af skoler, fabrikker, og, på sigt, flygtningelejre (ibid.:144).

Pastoralmagten er en vigtig historisk kilde til den moderne velfærdsstats forsøg på at drage omsorg for sine borgere (Dean, 2006:135). Hyrde/flok-spillet, som pastoralmagten omfatter, er defineret ved at være magtudøvelse over en masse i bevægelse, hvis *raison d'être* er at frelse såvel det enkelte får som hele flokken (Foucault, 2007:126). Foucault kontrasterer det lydige og hjælpetrængende pastorale

subjekt med det græske by/borger-spil, der ser borgeren som et juridisk og politisk subjekt med rettigheder og pligter (Dean, 2006:137). I pastoralmagts optik er hele menneskeheden inkluderet i fællesskabet, der indbefatter solidaritet mellem rige og fattige. Fra by/borger-spillets synspunkt hviler borgerskabets rettigheder derimod på den systematiske, nødvendige eksklusion af fx kvinder og slaver. Lederen er her etisk forpligtet overfor medborgere og ikke overfor 'alle og enhver' (Ibid.:145).

Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge som magtudøvelse

Det er vigtigt at holde sig for øje, at når Foucault interesserede sig for konstellationer af viden og magt, var det, fordi han dermed fik mulighed for at foretage mere præcise observationer af forholdet mellem subjektet og sandheden. Han ville vise, hvordan subjekter konstitueres og konstituerer sig selv som fx gale eller sunde gennem visse praksisser, der også er sandhedsspil, dvs. regelsæt for sandhedsproduktion (Foucault, 1997:290, 297). Han studerede ikke magt, fordi han fandt fænomenet interessant i sig selv, men fordi han fandt det nødvendigt at udvide magtbegrebet, hvis det skulle kunne benyttes til hans studier af, hvordan vi som mennesker bliver gjort til - og aktivt deltager i skabelsen af os selv som - en lang række forskellige subjektiviteter (Foucault, 1994a:326f).

I en Foucauldiansk kontekst er magt ikke bare magt, som nogen udøver over andre. Magt er ikke en essens, man kan besidde, men det begreb, vi bruger til at betegne en kompleks, strategisk situation i et givent samfund (Foucault, 1994b:99). Den er det, der gør det muligt at styre sig selv og andre ved hjælp af såvel negative sanktioner som produktive foranstaltninger, der har som funktion at udvikle individet ved at undertrykke visse karakteristika og fremelske andre. Det, der definerer et magtforhold, er, ifølge Foucault, at det er en handleform, der ikke handler direkte på andre, men som handler på deres mulige eller faktiske fremtidige handlinger (Foucault, 1994a:340).

I modsætning til en totaliserende juridisk magt, der anskuer alle mennesker som lige, er subjektiveringsmagten individualiserende. Denne form for magt kan ikke studeres løsrevet fra sin relation til udbytnings- og dominansmekanismer, men den kan heller ikke reduceres til en form for yderste led af mere grundlæggende magtstrukturer (Foucault, 1994a:332). Det giver et fattigt indblik i den magt, der er på spil i administrationen af kvoteflygtningen, hvis den reduceres til at handle om undertrykkelse, tvang eller kamp mellem forskellige aktørers interesser. Magt er ikke noget, vi skal eller kan forsøge at slippe af med for at skabe et herredømmefrit liv, for magt forstået som forhold, hvor en person forsøger at styre en andens adfærd, er allestedsnærværende i relationer mellem mennesker (Foucault, 1997:298).

Foucault inkluderede aspekter af frihed og selvstyring i sin magtanalyse, og gav den dermed analytisk potentiale i forhold til den form for produktiv subjektiveringsmagt, der var hans egentlige interesse. Hans analyser viser, at magt ikke blot er repressiv men også kan fungere ved hjælp af positive tiltag (Ibid.:298). De magtrelationer, han beskriver, er ustabile og risikerer altid at slå over i konfrontationstilstande, som igen står i fare for at stivne til dominansforhold (Foucault, 1994a:346ff).

Normer, normalisering og lov

I begyndelsen af det 19. århundrede skiftede ordet *norm* betydning. Fra at have været nogenlunde synonymt med regel kom norm nu til at betegne både en bestemt form for regler, en måde at producere dem på og et værditilskrivningsprincip. Normen er stadig en målestok, men fra at henvise til det, der er rigtigt eller lige, kommer den fra dette tidspunkt i historien til at have det abnorme som sin primære reference (Ewald, 1990:140). En norm tillader en gruppe at etablere en fællesnævner i overensstemmelse med et strengt selvrefererende princip uden at henvise til en ydre idé eller ting. Den udligner forskelle og gør hvert enkelt individ sammenligneligt med andre, hvilket også har som effekt, at vores forskelligheder og afvigelser bliver synlige (Ibid.:154).

Det er normen, der tillader disciplinen at sprede sig fra at være et sæt af begrænsninger indenfor visse institutioner, til at blive en generel mekanisme, der virker over alt i samfundet. Den fungerer som en matrice, der gør det muligt at transformere det juridiskes negative begrænsninger til normaliseringens mere positive kontrol (Ibid.:141). Ifølge Foucault må den "*utrættelige, larmende lovgivningsaktivitet*", der foregår på det juridiske område, ikke forlede en til at tro, at det retslige er i fremgang i det moderne samfund; det er blot udtryk for normaliseringsmagtens forsøg på at gøre sig acceptabel (Foucault, 1994b:149). Men det skal ikke forstås sådan, at loven er noget, der hører fortiden til. Derimod har loven taget en række nye, positive teknikker i brug for at styre befolkningen (Rose & Valverde, 1998:541).

At normalisere er ikke at producere konforme objekter, men snarere at producere normer, standarder for måling og sammenligning og bedømmelsesregler (Ewald, 1990:146). Normaliseringsprocesser er blevet af højeste betydning, efter at det gennem videnskabelige undersøgelser er blevet muligt at problematisere mennesket som individ, men også som del af en befolkning med bestemte karakteristika (Moreira, 2000:55). Et eksempel på dette er den måde, hvorpå psykologiske og psykiatriske vidensformer op gennem det 20. århundrede er blevet mere og mere centrale i forsøg på at handle på menneskers handlinger indenfor områder så forskellige som arbejdsmarkeds-, uddannelses-, sundheds-, flygtninge- og integrationspolitik (Ibid.:54f).

Moreira påpeger, at guvernemantalitetsbegrebet kan være nøglen til at forstå nogle af de effekter, som den individuelle subjektivitets fødsel som interventionsfelt har haft. Hans argument er, at styringsrationaliteter altid indgår i relationer med bestemte normer, og at daglige normaliseringsprocesser er en forudsætning for spredningen af forskellige guvernemantaliteter. En vigtig pointe er dog, at disse normer ikke er objektive eller naturlige fænomener, men snarere noget vi afleder på baggrund af en klassifikation af en mængde objekter som anormale (Ibid.:55; Ewald, 1990:140).

Normen er altså ikke blot en måde at anskue ting på, men et element som en bestemt form for magt udøves og legitimeres på baggrund af (Foucault, 2003:50). Undersøgelsen af normaliseringsprocesser

er derfor et vigtigt skridt på vejen mod at blottlægge nogle af de magtrelationer, der er på spil i velfærdsstatens og andre aktørers forsøg på styring af borgeren (Dean, 2007:77).

2.4 Empiri

At postulere, at indsamling og udvælgelse af empiri kræver metodiske overvejelser, er ikke det samme som at påstå, at empiriske studier giver en uproblematisk adgang til "virkeligheden". Begge specialets analyser fokuserer på, hvordan kvoteflygtningen problematiseres som objekt og subjekt for viden, hvilke rationaliteter og strategier, hvilke begivenheder og handlinger informerer og informeres af, og hvordan disse udsagn indgår i netværk med andre udsagn. Skønt vinklen er konsistent med det Niels Åkerstrøm Andersen kalder analysestrategi – iagttagelse af iagttagelser som iagttagelser, som i en foucauldiansk analyse kunne kaldes problematiseringer af problematiseringer som problematiseringer - opererer specialet, trods titlen på dette kapitel, ikke med Andersens skel mellem metode og analysestrategi (Andersen, 1999:14f).

Jeg har anvendt en netværksmæssig tilgang til informations- og empirisøgning (Justesen, 2005). Et indledende interview med direktøren for Udlændingetjeneste, Henrik Grunnet, og en række artikler i Kristeligt Dagblad og Berlingske Tidende bragte mig på sporet af debatten om Danmarks nye måde at udvælge kvoteflygtninge på. Jeg foretog herefter en række afsøgende ekspertinterviews, hvor jeg talte med Eva Singer, souschef i Udlændingetjeneste med ansvar for kvoteområdet; med en nuværende og en tidligere ansat i Dansk Flygtningehjælp, med Laura Schnabel og Anne Louise Leth, der skrev et fortroligt speciale om kvoteudvælgelse i 2006, samt med ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen, der var formand for Dansk Flygtningehjælp, da Danmark indgik sin oprindelige kvoteaftale med UNHCR. Parallelt med og delvist som resultat af disse interviews fandt jeg frem til en række dokumenter, der sammen med interviewudskrifterne, er blevet til det arkiv af tekster, der danner grundlag for min første analyse.

Den første analyses ærinde er at undersøge nogle af de problematiseringer, programmer og teknologier, som den undersøgte praksis omfatter. Analysen tager udgangspunkt i lov nr. 403 af 1. juni 2005 (Ændrede udvælgelseskriterier og skærpede integrationstiltag overfor kvoteflygtninge), men inddrager også den arbejdsgrupperedegørelse, der lå til grund for loven, lovforslagene med bemærkninger og folketingsdebatterne, der gik forud for vedtagelsen. Herefter behandles en del af de nye tiltag som loven indførte, herunder *Erklæring om vilkårene for genbosætning i Danmark* og Udlændingetjenestes Førrefrejse-kurser for de udvalgte kvoteflygtninge.

Formålet er at undersøge styringsidealet i dokumenterne med særligt henblik på de adskillelsespraksisser og den form for etisk bearbejdning, flygtningene søges underkastet. De observerede begivenheder må ikke forstås som konkrete aftryk af styringsidealet på verden. Ligesom lovtæksten skal de snarere ses som fænomener, der indgår i et net af relationer indenfor det praksisregime, kvoteudvælgelsen er en del af.

Den anden analyse undersøger, hvordan Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge foregår i praksis. Formålet er at belyse, hvordan de strategier og den rationalitet, som udgør de styringsidealer, der er indeholdt i det lovmæssige forsøg på at regulere og styre kvoteflygtnings integration, kommer i spil i mødet med felten. Analysen er baseret på observationer af den danske delegations interviews med potentielle kvoteflygtninge, noter fra de indstillingsmøder, hvor delegationen beslutter, hvad man vil indstille til Udlændingesservice i de enkelte sager samt på mit interview med en kommunal integrationskonsulent, der deltog i kvoterejsen og to dobbeltinterviews med delegationens medlemmer fra hhv. Dansk Flygtningehjælp og Udlændingesservice.

Når interviewmateriale og feltobservationer benyttes i en analyse af ikke-subjektive strategier og rationaliteter, må man som forsker være sig bevidst, at de rationaliseringer, interviewpersonen kommer med i interviewets løb, er interessante som faktuelle redegørelser for de mål/middelovervejelser, som han eller hun begrundes sit forhold til en bestemt praksis i, og *ikke* som kilde til hans eller hendes egen forståelse, meningstilskrivning eller forklaringshorisont (Triantafillou, 2005:22).

Kapitel 3: Problematiseringerne, programmet og teknologierne

Det har vist sig, at en stor del af de kvoteflygtninge, der tidligere er blevet genbosat her i landet som led i en aftale med UNHCR, har haft vanskeligt ved at slå rod i Danmark og få glæde af at være i landet. Hensynet til den enkelte kvoteflygtning taler således for, at der ved udvælgelsen lægges større vægt end i dag på udlændingens mulighed for at forbedre sin livssituation ved at flytte til Danmark¹⁴

Fhv. integrationsminister Bertel Haarder

I kapitel 2 introduceredes den genealogiske tilgang til analysen af subjektdannelse og styring. Kapitel 3 er en analyse af den danske regerings forsøg på at styre kvoteflygtningens integration ved hjælp af en række nye redskaber til udvælgelse og bearbejdelse af kvoteflygtningesubjektet.

3.1 Problematiseringer af kvoteflygtningen

Før jeg går videre til analysen af de redskaber, den danske udvælgelse af kvoteflygtninge nu indeholder, og de folketingsdebatter, der ledte til at lovændringen blev vedtaget, vil jeg i dette afsnit behandle de ændrede problematiseringer af kvoteflygtningen, der udgjorde en vigtig del af mulighedsbetingelserne for lovændringen.

Bemærkningerne til lovforslaget L79 bygger i alt væsentligt på en redegørelse fra Integrationsministeriets *Arbejdsgruppe vedrørende udvælgelse af og præintegration for kvoteflygtninge* fra juni 2004.¹⁵ Redegørelsen refererer resultaterne af tre tidligere udgivelser fra Integrationsministeriet, der problematiserer den eksisterende kvoteordning.¹⁶ De fire publikationer har det til fælles, at omdrejningspunktet for deres problematiseringer er kvoteflygtningens integration, der over tid i stigende grad sættes lig med integration på arbejdsmarkedet og selvforsørgelse (Redegørelsen, 2004:22ff; L79:4).

I lighed med de få internationale udgivelser om udvælgelse og integration af kvoteflygtninge er eksperterne bag de danske publikationer enten funktionærer eller konsulenter fra eksterne konsulentfirmaer, der arbejder for de involverede forvaltningsmyndigheder (Ekholm et al., 2005; New Zealand 2008; Redegørelsen, 2004). Tilsammen udgør disse publikationer et korpus af viden om kvoteflygtningens integration, der ikke omfatter bidrag fra flygtningeforskere eller uafhængige eksperter. Der er derfor en høj grad af politisk kontrol med den viden, der produceres på genbosætningsfeltet.

¹⁴ Skriftlig fremsættelse af lovforslag L97 11. november 2004.

¹⁵ Herefter Redegørelsen, 2004.

¹⁶ Undersøgelse af kvoteflygtningens integration foretaget af PLS Consult for Udlændingestyrelsen i 1999; Integrationsministeriets analyse af kvoteflygtningens uddannelses- og beskæftigelsesmæssige situation i Danmark fra 2003 og Fjerde rapport fra Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark fra 2004.

Denne pointe kan blandt andet illustreres ved, at *Arbejdsgruppen* fik som opgave at komme med forslag til, hvordan integrationspotentiale kunne tænkes med i den danske udvælgelse af kvoteflygtninge ved hjælp af nye kriterier for udvælgelsen og integrationsfremmende initiativer overfor de udvalgte (Redegørelsen:5). Målet for reformen af den danske kvoteordning var altså på forhånd defineret som en ændring i programmets output.

De fire publikationer indeholder en række objektiveringer af kvoteflygtningen, der bl.a. leder til en gennemgående problematisering af populationens arbejdsmarkedstilknytning baseret på en norm for selvforsørgelse og en statistisk sammenligning med 'lignende grupper' (Ibid.:22ff). Kvoteflygtningene bliver dermed synliggjort som en gruppe af afvigere.

I administrationen af kvoteflygtningene gøres deres antagne afvigelser til genstand for bevidste styringsforsøg, sideløbende med at der med lovændringen skabes hjemmel for at ekskludere flygtninge, der har brug for beskyttelse, men som ikke opfattes som værende i besiddelse af integrationspotentiale. Tiltaget er altså en adskillelsespraksis, der opsplitter gruppen af flygtninge med beskyttelsesbehov i undergrupper på en skala over integrationspotentiale, der er en teknik for eksklusion af opfattet risikable individer (Rose, 1999:147).

For at forklare kvoteflygtningenes statistiske afvigelse, præsenteres en række antagne særtræk ved denne type flygtninge som fx deres traumatiseringsgrad, det faktum, at de ikke selv har haft ressourcer til at slippe ud af konfliktområdet og søge asyl i Vesten, at de er blevet skilt fra familie og venner, at de i årevis har levet i usikkerhed, at deres forhåndsviden om danske kultur- og samfundsforhold er for lav og at deres forventninger til tilværelsen i Danmark er for høje (Redegørelsen, 2004:22ff). Årsagerne til flygtningenes manglende succes på arbejdsmarkedet søges altså ikke alene i kvoteflygtningenes kulturelle og sproglige afvigelser, men også i psykologiske bivirkninger ved deres flygtningetilværelse.

Forholdet mellem integrationspotentiale og beskyttelsesbehov kan illustreres ved, at de 'svageste' flygtninge beskrives som de 'tungeste'. De svageste flygtninge antages altså at have mindst integrationspotentiale. I gennemgange af Canadas genbosætningsprogram fremhæves det fx, at det *"forhold, at der siden 2002 ved udvælgelsen af kvoteflygtninge har været øget fokus på beskyttelsesbehov, vil – sammen med en ændring i de lande hvorfra kvoteflygtningene kommer – muligvis resultere i at flere kvoteflygtninge vil få brug for offentlig hjælp"* (Ibid.:37). I denne problematisering af kvoteudvælgelsen fremstår altså en spænding imellem at tage de 'rigtige' flygtninge med det største beskyttelsesbehov og at få dem med det største integrationspotentiale.

Denne spænding mellem beskyttelsesbehov og integrationspotentiale fremgår også af afsnittet om det nye supplerende kriterium, *motivation og handlekraft*, hvori arbejdsgruppen anfører, at man

er opmærksom på, at der kan være flere gode grunde til, at en person ikke udviser motivation eller handlekraft – f. eks. som følge af mange års tilværelse som flygtning under vanskelige vilkår og/eller traumatisering. Hvis hensynet til integrationspotentialekriterierne

skal have et reelt indhold som udvælgelseskriterium, er det imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse nødvendigt at se bort fra årsagerne til, at dette potentiale er fraværende hos nogle (Ibid.:50)

De ting, en flygtning har været udsat for, kan altså direkte blokere for hans genbosættelse i Danmark.

Ved at ændre udvælgelsespraksis, så man undgår de mest traumatiserede flygtninge, søger Danmark at mindske risikoen for, at der sker *”en skævvridning, hvor nogle lande modtager de mere ressourcestærke flygtninge, mens andre lande – bl.a. Danmark - modtager de mindre ressourcestærke flygtninge, der har ringe forudsætninger for at blive velintegrerede, ikke mindst på arbejdsmarkedet”* (Ibid.:26). Da andre genbosætningslande *”... hvor forholdene i stor udstrækning ligner de danske – [også lægger] vægt på at modtage flygtninge, der er lettere at integrere”*, er det ifølge redegørelsen kun rimeligt, at Danmark handler på samme måde (Ibid.:15). Denne formulering er igen et eksempel på, at genbosætning af de mindst ressourcestærke flygtninge problematiseres, her ved at sætte spørgsmålstegn ved om den byrdedeling, genbosætningsystemet skal sikre, fungerer efter hensigten.

Analyserne fra 1999 og 2003 problematiserer kvoteflygtningenes integration ved at holde dem op mod en beskæftigelsesnorm, der danner basis for bedømmelse af deres adfærd. Normen er resultat af en statistisk analyse, og findes derfor ikke nødvendigvis i sin rene form i virkeligheden. Den er et fælles mål, der aldrig helt er nået, og som har en moraliserende og integrerende effekt på dem, der forholder sig til den, og som er udsat for stadig normativ bedømmelse (Raffnsøe, Gudmand-Høyer og Thaning, 2008:142f). Den norm 'Redegørelsen' og de refererede publikationer gør til rettesnor for, hvordan kvoteflygtningenes beskæftigelsessituation burde se ud, er ikke alene afledt af en statistisk analyse af kvoteflygtningepopulationens erhvervsfrekvens, men også af en sammenligning med andre grupper.

Der er to primære problemer med den norm, undersøgelsen fra 2003 bedømmer kvoteflygtningen ud fra. For det første synliggøres det, at 90 % af de undersøgte kvoteflygtninge i den erhvervsaktive alder modtager overførselsydelse, uden at det fremgår, hvilke former for ydelser, der er tale om (L79:5). Det er dermed ikke muligt for læseren at forholde sig til, om der er en rimelig sammenhæng mellem de problematiserede træk ved kvoteflygtningene og de foreslåede ændringer.

Det andet problem med normen er selve sammenligningen, idet den gruppe af 'andre udlændinge' som kvoteflygtningenes beskæftigelsestall sammenlignes med, bl.a. omfatter specialister, hvis opholdsgrundlag er 'Positivlisten'¹⁷, og som derfor i sagens natur har en meget høj beskæftigelsesgrad.¹⁸ En norm er altid et instrument, der sætter populationens enkelte medlemmer i relation til en standard, som en del af dem aldrig vil nå. I dette tilfælde er normen tilmed sat for højt, fordi 'specialisterne' regnes med i statistikgrundlaget. Dermed vil endnu flere kvoteflygtninge fremstå

¹⁷ Positivlisten er en liste over danske erhverv, der mangler arbejdskraft. Ved fremvisning af kontrakt på et sådant job kan en udlænding få opholdstilladelse i op til 7 år.

¹⁸ Jf. Dansk Flygtningehjælps høringssvar i Hvidbog vedrørende lov nr.403 af 1. juni 2005 (Ændret udvælgelse af og styrket indsats overfor kvoteflygtninge), herefter Hvidbog, 2005.

som ude af stand til at leve op til normen. Den bliver derfor et redskab, der i ualmindelig høj grad gør det muligt stedse at legitimere nye styringsinitiativer og nye stramninger.

For at blive anerkendt som flygtning skal man leve op til en norm om flugtrelateret beskyttelsesbehov.¹⁹ Flygtningen objektiveres som et svagt subjekt, der står uden en stats beskyttelse, eftersom han ikke tør vende hjem og ikke har magt til at give sig selv statsborgerskab i et nyt land (Adelman, 2008:xxiv). Præmissen for flygtningekonventionen er *humanitær*, idet der i præamblen henvises til 'Menneskerettighedernes' princip om, at alle mennesker uden forskel skal nyde grundlæggende rettigheder og friheder. Dette medfører, at alle flygtninge skal hjælpes, uanset deres relative ressourcestyrke eller -svaghed. Samtidig er konventionen informeret af en sikkerhedsrationalitet. En vigtig årsag til, at flygtninge bør hjælpes, er således den opfattede nødvendighed af at undgå, at de destabiliserer førsteasyllandene (Loescher, 1992; Hathaway, 1997:147; Zolberg & Benda, 2001:7,15).

Når flygtningen gøres til genstand for en norm om arbejdsmarkedstilknytning, objektiveres han som et subjekt, der skal være i stand til at 'integrere' sig ved at begå sig i en ny kulturel sammenhæng og få foden indenfor på et fremmed arbejdsmarked. Det skal han for at reducere den økonomiske risiko, han antages at udgøre for den danske stat. Ligesom i flygtningekonventionen er der altså en sikkerhedsrationalitet på spil i den danske praksis. Set gennem den danske nationalstatslige rationalitet bliver det naturligt at vælge de stærkeste flygtninge, som der vil være mindst risiko forbundet med at genbosætte. Når de to normer - den humanitære, der ser flygtningen som objekt for hjælp, og den sikkerhedsmæssige, der ser flygtningen som et risikabelt subjekt - anlægges på den samme population, vil deres krav i nogle tilfælde være uforenelige. Beskæftigelsesnormen vil komme i konflikt med den humanitære norm i de tilfælde, hvor en flygtning tydeligt har brug for hjælp, men ikke ser ud til at ville komme i arbejde.

Nationale ontologier

I undersøgelsen fra 1999 sammenlignedes en gruppe kvoteflygtninge fra Iran og Irak med spontanflygtninge af samme nationale baggrund og i analysen fra 2003 med en kontrolgruppe af indvandrere fra 3. lande med samme opholdstid i Danmark. Gennem kvantitative og i nogle tilfælde kvalitative undersøgelser, konstitueres kvoteflygtninge som nogle størrelser, hvis integrationspotentiale kan vurderes på basis af deres tilhørsforhold til bestemte nationale grupper (Redegørelsen, 2004:22ff). Dermed bliver flygtningenes kultur, forstået som sprog, erhvervsmæssige erfaringer, uddannelsesniveau, adfærd og værdier, betydningsfuld i forhold til genbosættelse.

I planlægningen, af hvordan den danske genbosætningskvote skal anvendes, indgår kommunernes erfaringer med grupper af samme nationale baggrund.²⁰ Før 2005 blev der i udvælgelsen ligeledes lagt vægt på ”at søge at begrænse genbosætningen af flygtninge, der tilhører kategorier, der

¹⁹ Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling (herefter Flygtningekonventionen) artikel 1 afsnit A

²⁰ Interview med Singer

erfaringsmæssigt er vanskelige at integrere i Danmark” (Redegørelsen, 2004:15). Den danske forvaltning regulerer altså bl.a. flygtningetilstrømningen ved at objektivere flygtningene som medlemmer af nationaliteter, der antages at være mere eller mindre integrationsegne. Arbejdsgruppens redegørelse påpeger fx, ”at Danmark - bl.a. på grund af vanskeligheder ved at integrere somaliere - tidligere har været noget tilbageholdende med at genbosætte større grupper af afrikanere” (Ibid.:18).

Denne kollektive diskrimination kan også virke til flygtnings fordel, som fx da man i 2003 besluttede at fokusere på at genbosætte asiatiske flygtninge, idet man lagde særlig ”vægt på de generelt positive erfaringer Danmark har med integration af kvoteflygtninge fra Fjernøsten” (Ibid.:18). At denne beslutning tidsmæssigt faldt sammen med invasionen af Irak, kunne tyde på, at Danmark, ligesom andre Vestlige lande under krigen mod terror, har fundet det attraktivt at fylde sin kvote med flygtninge, der ikke er af Mellemøstlig baggrund (Adelman, 2008:49). Under alle omstændigheder er der i den danske forvaltning en tendens til at opfatte asiater som nemme at integrere; især på arbejdsmarkedet.²¹ ”Burmeseerne klarer sig godt på Bornholm”, som Henrik Grunnet fortalte mig.²²

Udover flygtningenes regionale baggrund, kædes deres personlige ressourcer og traumer, som vi så sammen med deres integrationspotentiale. Dermed problematiseres fx vilkårene i flygtningelejren, som hæmmende for flygtningenes integrationsudsigter. Undersøgelserne konstituerer kvoteflygtningesubjektet ved at objektivere en række psykologiske og sociale karakteristika ved gruppen, som adskiller dem negativt fra spontanflygtninge og indvandrere af samme geografiske og nationale baggrund.

3.2 Ændret udvælgelse af Danmarks kvote

Forslaget om ændring af udlændingeloven var i foucauldianske termer et program²³ der, som ovenstående problematiseringsanalyse viser, var det historiske resultat af et skifte i synet på kvoteflygtningen indenfor det felt for iagttagelse og handling, hvor man over en årrække havde problematiseret de danske kvoteflygtnings integration (Redegørelsen, 2004:22ff).

Når kvoteflygtningen på dette tidspunkt i historien især problematiseredes som mangelfuldt integreret, var det en *historisk* effekt af en række sociale, politiske, økonomiske og diskursive processer, der tilsammen har fået integration til at byde sig til som et problem, der skal løses politisk, og som bl.a. udmøntede sig i integrationsloven af 1999 (Rabinow, 1984:389). Selvom disse problematiseringer af kvoteflygtningen var et svar på en konkret historisk situation, kan de altså ikke betragtes som *direkte* effekter af denne situation (Raffnsøe, Gudmand-Høyer & Thaning, 2008:333).

²¹ Interview med Bondebjerg

²² Interview med Grunnet

²³ Et program er et ekspliciteret, planlagt forsøg på at ændre et praksisregime ved fx at re-orientere det mod et specifikt mål (Dean, 2006:339).

Lovændringen har ingen umiddelbar effekt på antallet af kvoteflygtninge, der kommer til Danmark om året. Men den har betydning for, hvilke af de personer, UNHCR har indstillet til genbosætning i Danmark, der bliver accepteret, og for hvordan de udvalgte søges forment. Målet med at ændre udlændingeloven er at facilitere, at de kvoteflygtninge, der i fremtiden vil blive udvalgt til genbosætning i Danmark, bliver bedre integreret end dem, der tidligere er kommet hertil. Da L79 blev forelagt Folketinget, blev det præsenteret som et led i en bred vifte af integrationsinitiativer, hvis *"primære formål ... har været, at udlændinge hurtigst muligt skal blive selvforsørgende"* (L79:5). 'Integration' fremstår altså her som noget, der i høj grad går ud på, at flygtningene kommer i arbejde.

Det eksplicite mål med programmet er på den ene side at fortsætte Danmarks *"tradition for at påtage sig et humanitært medansvar for nogle af verdens udsatte flygtninge"*, mens man på den anden side ønsker at styre den integrationsmæssige risiko, kvoteflygtningene anses for at udgøre (L79:9). Ændringen af kvoteprogrammet skal sikre, at

Danmark på den ene side fortsat kan bidrage til at løse globale flygtningeproblemer gennem genbosætning og på den anden side i større udstrækning, end tilfældet er i dag, [kan] sikre sig, at de personer, der genbosættes i Danmark som kvoteflygtninge kan finde sig til rette og blive selvforsørgende, aktive borgere i det danske samfund (L79:10).

Målet for interventionen er altså at facilitere, at programmets output bliver en anden form for flygtninge end tidligere. Lovforslaget er et eksempel på en produktiv magtteknik, der vil handle på andres fremtidige handlinger ved at søge at bearbejde dem til en bestemt form for subjekter. Denne teknik er kendetegnet ved, at den retter sig mod det enkelte menneskes liv, kategoriserer ham, mærker ham med hans egen individualitet, knytter ham til en identitet, og underligger ham et sandhedskrav. Når man gøres til subjekt bliver man på en gang subjekt i betydningen subjektivitet eller singulært jeg og i betydningen undersåt (Foucault, 1994a:331). Subjektivitet er altså en form for underkastelse via individualisering. Den subjektivitet, de nye kvoteflygtninge eksplicit søges forment til, er selvforsørgende, aktive borgere i det danske samfund.

Det nye fokus på integration af kvoteflygtninge har ledt til en re-orientering af det danske kvoteprogram, der kan illustreres ved arbejdsgruppens udsagn om, at genbosætning *"normalt kun kan betragtes som vellykket, hvis den pågældende har vilje og evne til at blive et selvforsørgende og ydende medlem af det danske samfund på lige fod med samfundets øvrige borgere"* (Redegørelsen, 2004:49). Genbosætning handler ganske vist stadig om at være med til at løse globale flygtningeproblemer ved at give fordrevne mennesker mulighed for at gøre en ende på deres flygtningestatus, men ikke for enhver pris. Succeskriteriet er at flygtningen konstitueres som et menneske, der vil og kan forsørge sig selv og bidrage til samfundet. Idealsubjektet er den ressourcestærke flygtning, og kun i tilfælde af det, loven kalder 'strategisk genbosætning' er det muligt at genbosætte *"en samlet gruppe, selv om der måtte være personer i gruppen, der ikke har det fornødne integrationspotentiale"* (L79:13).

Genbosætning er indenfor flygtningeregimet et tiltag, der skal skabe varige løsninger for flygtninge både af humanitære årsager og for at genoprette orden og sikre stabilitet i opholdsregionen (UNHCR, 2002:4). I Danmarks reviderede praksis suppleres disse to mål, som vi har set, med et tredje: Integration. Integration er ikke et ukendt begreb indenfor flygtningeregimet, hvor også UNHCR har udgivet en håndbog i modtagelse og integration af genbosatte flygtninge (UNHCR, 2002). Lidt sat på spidsen, kan man sige, at integration netop er dét, UNHCR med sine tre varige løsninger søger at give flygtningen mulighed for - hvad enten det er i oprindelsesland, opholdsland eller i tredjeland.

Forskellen ligger i de finere nuancer af det indhold, integrationsbegrebet forbindes med. I den danske praksis knyttes integration til en forestilling om det gode liv og en adskillelsespraksis, der kategoriserer en stor del af flygtningene som *for* risikable. Denne gruppe søges i vid udstrækning holdt ude af samfundet, idet deres analfabetisme, sygdom, apati eller andre former for svaghed bedømmes som tegn på, at de ikke vil være i stand til at forsørge sig selv og blive fuldgældige borgere.

Forestillingen om integrationspotentiale producerer altså en restgruppe af subjekter uden tilstrækkeligt potentiale. Disse subjekter må, både af hensyn til det danske samfund og af hensyn til deres egen trivsel, udelukkes. På den måde kommer en lokal dansk biopolitisk disposition til potentielt at blokere for, at UNHCR kan bedrive sin globale biopolitik ved at skabe varige løsninger på flygtningeproblemer. Ændringen af den danske udvælgelse viser, hvordan et avanceret liberalt menneskesyn, der ser det gode liv som selvrealisering på arbejdsmarkedet, har overlejet flygtningeregimets humanitære moraliteter.

Den hybride flygtning

Kaspar Villadsen (2008) bruger Deleuzes læsning af Foucaults dispositivbegreb som en indgang til en analyse, der har til formål at rekonstruere den eller de strategiske logikker, der kan fremlæses i socialt arbejde som institutionaliseret praksis (Villadsen, 2008:180). De forskellige dispositive – eller rum for at tænke og handle på en bestemt måde - der er aktive i objektivering af kvotesubjektet, strukturerer, hvordan flygtningen fremstår.

Set med det juridisk dispositivs briller er flygtningen et rettighedssubjekt, som Danmark, ved at ratificere flygtningekonventionen, har forpligtet sig til at modtage. Den humanitære rationalitet ser flygtningen som et medmenneske i nød, der skal hjælpes. Den nationale tingenes orden, der ser nationer og nationale territorier som naturligt knyttet til hinanden, får på en gang flygtningen til at fremstå som '*matter out of place*', der skal ryddes op, ved at han opnår permanent status i en stat, og som en mulig trussel mod den nationale homogenitet i det land, han opnår beskyttelse fra *qua* sin nationale og kulturelle afvigelse (Douglas, 1968 i Malkki, 1992:34). Set gennem sikkerhedsdispositivet er flygtningen en risiko, der må styres.

De strategiske logikker, der opererer indenfor flygtningeregimet, trækker dermed ikke altid i samme retning. Flygtningen som rettighedssubjekt kan fx blive overlejet af andre perspektiver, der får flygtningen til at fremstå som sikkerhedsrisiko i forhold til nationale biopolitiske strategier. En

kvoteflygtning underlagt flere normer er et hybridt subjekt, der skal leve op til flere normer på en gang ved både at være svag og hjælpeløs og stærk og handlekraftig. Kvoteflygtningesubjektets hybriditet afspejler altså flygtningeregimets. Hybride praksisregimer producerer hybride subjekter, der på en gang objektiveres og subjektiveres på måder, der peger tilbage på spændingen mellem de forskellige strategiske logikker, som er i spil i objektiveringen og subjektiveringen af flygtningen.

Hos Laura Feldt betegner monsterbegrebet forstyrrende hybrider, der ikke kan inkluderes i en systematisk klassifikation, og som ved deres norm- og grænseoverskridende identitet tematiserer vores kategoriseringer *qua* kategoriseringer (Feldt, 2003). I dette speciales optik er de definitions-mæssige grænser, som monsterkategorien problematiserer, i sig selv subjektiveringsredskaber. De er taktikker, der søger at standardisere og differentiere individer gennem processer af objektivering og subjektivering (Lui, 2004:124).

Flygtningen som monster er produceret af en monstrøs nationalstatslig orden, der behandler mennesker som fremmedelementer, hvis de fordrives fra deres "naturlige" plads i ordenen (Malkki, 1992:34). Flygtninge er irritationsmomenter i forhold til de rigide værenskategorier, vi normalt er underlagt. De skaber utilpashed ved konstant at minde os om det arbitrære og kontingente ved den nationale form for identitetsafgrænsninger, der får det til at forekomme 'naturligt', at nogle mennesker ikke har ret til at bosætte sig et sted, hvor livsvilkårene er gode (Soguk, 1999:15).

Risikokalkulation

Det, der gør det muligt at udvælge kvoteflygtninge efter integrationspotentiale, er et skift i problematiseringen af flygtningen. Tidligere blev kvoteflygtninge primært objektiveret som hjælpeløse individer med beskyttelsesbehov, som Danmarks humanitære selvforståelse og ønsket om at undgå, at flygtningesituationer afføder regionale konflikter, gjorde det rationelt at hjælpe. For at afgøre spørgsmål om hvilke flygtninge, man skulle bruge sine ressourcer på at hjælpe, var det først og fremmest afgørende, om der var tale om personer der opfylder de retlige kriterier for flygtningestatus.²⁴ Der var altså tale om en vurdering af flygtningens fortid i form af omstændighederne omkring hans flugt og om hans nuværende situations bæredygtighed.

Med lovændringen af 2005 institutionaliseredes og udbyggedes imidlertid en form for udvælgelse, der ikke alene refererer til flygtningens fortid og nutidige vilkår, men også til en kalkulation af hans integrationspotentiale, dvs. af hans fremtidige grad af risiko for samfundet (L79:1; Foucault, 1994a:198f). Flygtningen som rettighedssubjekt med beskyttelsesbehov, er blevet trængt i baggrunden af et sikkerhedsdispositiv, der er ladet med avanceret liberale rationaliteter og moraliteter. Det umiddelbare hensyn til flygtningens velfærd ofres delvist til fordel for et opfattet hensyn til befolkningens fremtidige velfærd og velstand. Beslutningen søges til stadighed afpolitiseret ved at kæde den sammen med hensynet til den enkelte flygtning og til det praktisk mulige.

²⁴ Interview med Grunnet

3.3 Integrationsteknologierne

Når det er frugtbart at undersøge det teknologiske niveau i analysen af magtrelationer, er det fordi, det meget ofte er gennem netop disse teknikker, dominans etableres og opretholdes (Foucault, 1997:299). Hvis man ikke studerer magtrelationer ved hjælp af analyseredskaber som frihed, strategier og guvernementaltitet, men i stedet tager udgangspunkt i en politiske institution el. lign., står man tilbage med et subjekt, der kun træder frem som et retssubjekt. Dermed sløres de mangfoldige måder, hvorpå flygtningene subjektiveres og objektiveres, og de effekter, det har på det enkelte menneskes liv. Som vi så i analysen af problematiseringerne af kvoteflygtningen, er udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentiale netop en praksis, der peger på, at flygtningen som subjekt for juridiske rettigheder er blevet overlejet af andre praktiske rationaliteter. For at komme frem til disse, må man rette blikket mod forskellige aspekter af magtudøvelsen, ikke mindst de differentieringer og praktiske teknologier, den udøves ved hjælp af.

L79 udgør et program for ændring af kvoteflygtningesubjektet, der indeholder en række teknologier og teknikker, der kan anvendes til at nå målet. Lovforslaget holder forvalterne op på en strammere udvælgelsespraksis, og mindsker andre aktørers indflydelse på Udlændingenservices beslutning i kvotesagerne. Lovforslaget indeholder herudover en række redskaber, som giver mulighed for at udvælge og bearbejde kvoteflygtningesubjektet på forskellige måder. Det drejer sig om den overordnede fordeling af kvoten på kategorier (hvilke flygtningetyper, geografisk, hastesager, syge), de supplerende udvælgelseskriterier, udelukkelsesgrundene, kvoterejsen, kvoteinterviewet, Erklæring om vilkårene for genbosætning og førafrejse-kurset.

Udlændingeloven og de nye udvælgelseskriterier

Alle magtforhold bringer forskelle i spil, som på en gang er deres forudsætning og deres resultat (Foucault, 1994a:344f). I analysen af Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge er det derfor værd at se på det differentieringssystem, der tillader forvaltningen at styre nogle mennesker på en anden måde end andre.

Grundlæggende tillader udlændingeloven forvaltningen at skelne mellem forskellige juridiske subjekter, som dansk lovgivning og internationale aftaler tildeler forskellige niveauer af rettigheder i forhold til den danske stat. Der er altså tale om en adskillelsespraksis, der, på basis af et differentieringssystem, gør det muligt at styre "udlændinge" på forskellige måder, fx ved at kategorisere nogle af dem som kvoteflygtninge. Som styringsteknologi stadfæster udlændingeloven nogle bestemte kategorier af subjekter og fikserer i høj grad magtforholdet mellem borger og udlænding.

Med L 403 af 1. juli 2005 blev udlændingelovens § 8 bl.a. udvidet med stykke 4, der slår fast, at man i udvælgelsen af flygtninge til genbosætning i Danmark "skal lægge vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejdserfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation" (L403: § 1, stk.4).

Disse supplerende kriterier gælder for de 81 % af de danske kvoteflygtninge, der kommer på den almindelige kvote, mens hastesager og ”*Twenty-or-More*”-sager²⁵ er undtaget. De syv ’supplerende kriterier’ indfører en helt ny dimension i lovgrundlaget for tildeling af opholdstilladelse til kvoteflygtninge. Flygtningen konstitueres her som genstand for en udvælgelse, der skal tage udgangspunkt i en række specifikke biografiske træk og egenskaber ved ham eller hende, der tilsammen skal fortolkes som tegn på det, der i bemærkningerne til lovforslaget kaldes ’integrationspotentiale’. Hermed søger loven at etablere et rum for styring af flygtningens integrationsproces, allerede før den går i gang.

Formuleringen ”*mulighed for at slå rod og få glæde af*” viser tilbage til flere af de rationaliteter, der er på spil i Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge. Som vi så i analysestrategien, deltager flygtningeregimet aktivt i subjektivering af mennesker som individer, hvis normaltilstand er *rodfæstethed* (Lui, 2004:118; Malkki 1992:24ff). Forestillingen om udlændinge som fremmedelementer, der må integreres i samfundet, trækker ligeledes på et dispositiv, der kæder kultur og stat sammen. Det nationalstatslige dispositiv objektiverer og subjektiverer mennesker som borgere i en nationalstat, og er blevet kaldt *den nationale tingenes orden* (Malkki, 1995). Det informerer og informeres af den nationale idé, et kulturelt ordningsprincip, der danner fundament for legitim magtudøvelse, og som skylder sin sejlivethed, at det på en gang er et ligheds- og et differentieringsprincip (Hvenegaard-Lassen, 1996:51,65).

Lovændringen L 403 er et styringsredskab, der introducerer en række redskaber til bearbejdning af nogle af de udlændinge, der kommer til Danmark, samt til eksklusion af visse kategorier af udlændinge. Flygtningepopulationen fordeles på kategorier af egnede, måske egnede og uegnede subjekter, samtidig med at den opsplittes på individniveau. Derved bliver det muligt at fabrikere en række ønskede og uønskede træk og egenskaber, der kan gøres til genstand for videre bearbejdning. Flygtningen bliver altså subjekt for en mere eksplicit, detaljeret styring.

Med L 403 blev kategorien kvoteflygtning udvidet til ikke kun at omfatte FN-flygtninge, som er omfattet af flygtningekonventionen, men derudover også dem, der ikke kan tage hjem på grund af risiko for dødsstraf, tortur, e.l. samt FN-flygtninge, som Danmark ville have accepteret, hvis de var rejst hertil som spontane asylansøgere (Hvidbog, 2005). Redegørelsen understreger, at udvidelsen af det grundlæggende kriterium skal sikre, at man kan tage de personer under UNHCR’s mandat, ”*som må anses for at have det største integrationspotentiale*” på kvoten, selvom de ikke er egentlige konventionsflygtninge (Redegørelsen, 2004:47).

Med integrationspotentialekriterierne bliver det muligt at opsplitte de i stk. 1-3 nævnte kvoteflygtninge i yderligere underkategorier af en ganske anden karakter. Hvor lovforslagets § 8 stk. 1-3 giver hjemmel til at modtage kvoteflygtninge af en vis juridisk profil, skaber stk. 4 mulighed for at opsplitte

²⁵ ’*Twenty-or-More*’ er en kvote, der tillader Danmark årligt at acceptere op til 20 syge og handicappede flygtninge, der skal have udsigt til helbredelse eller til at få et bedre liv efter genbosættelsen. Den tillader dermed også afvisning af de syge, der overstiger de 20.

denne population, og på basis af denne opsplittelse ekskludere nogle af dem, der ellers ville være berettigede til genbosætning. Praktikernes evaluering af de nye kriterier spænder fra, at de er gode, fordi de har gjort systemet mere gennemsigtigt²⁶, til at gennemsigtheden er godt, men at de strammer for meget til og endelig, at de er direkte farlige, fordi de er udtryk for en sammenblanding af indvandringspolitik og flygtningepolitik, der truer med at blive fatal for flygtningepolitikken.²⁷

Udlændingens konkrete udvælgelse af kvoteflygtninge hvilede også før lovændringen på en produktion af viden om biografiske forhold som uddannelse og arbejdserfaring. Men skrevet ind i loven som konkrete kriterier, er de sværere at komme udenom i sager, hvor hensynet til andre forhold trækker i en anden retning.²⁸ Uddannelseskriteriet skærpes endvidere så meget, at det nu hedder, ”*at analfabeter ... som udgangspunkt ikke [bør] tilbydes genbosætning*” (L79:12). Og derudover tilføjes to nye kriterier i form af flygtningens alder og motivation/handlekraft, (L79:11f).

De nye kriterier markerer flygtningens alder og motivation som betydningsfulde for vedkommendes evne til at leve op til idealet om selvforsørgelse og aktivitet i samfundet. Alderskriteriet uddybes i bemærkningerne, med at ”*ældre og helt unge uden familie eller netværk må som udgangspunkt forventes at have vanskeligere ved at klare sig under væsentligt ændrede omstændigheder*”(L79:12). Motivation og handlekraft fremhæves som værende af allerstørste betydning for en vellykket integration, hvorfor flygtninge, som er i underskud på nogle af de andre parametre, kan accepteres, hvis de i interviewet viser stor motivation (L79:12).

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget, er det kun rimeligt, at man stiller højere krav til kvoteflygtningene end til andre former for udlændinge, eftersom der er tale om personer, ”*der inviteres til at bo i Danmark*” (L79:13). Argumentet henviser til, at kvoteflygtningene rent faktisk ingen rettigheder har i forhold til at søge asyl i Danmark, eftersom de ikke befinder sig på dansk territorium, og dermed ikke har noget forhold til Danmark. At acceptere deres ansøgning om genbosætning fremstilles derfor som en frivillig god gerning, og kravet om integrationspotentiale krænker dermed ikke den enkelte flygtningens rettigheder – for han har ikke nogen.

Forhold, der udelukker genbosætning

Samtidig med at de syv supplerende kriterier formuleres som ideal for kvoteflygtningen, opregnes i bemærkningerne til loven også en række ”negative kriterier” i form af forhold, der skal udelukke personer fra at blive godkendt som kvoteflygtninge, selv om de måtte leve op til lovens andre krav. Før 2005 var flygtninge udelukket fra genbosætning i Danmark, hvis de fx var krigsforbrydere, eller hvis de pga. smitsom sygdom eller ”*alvorligere sjælelig forstyrrelse*” måtte antages at ville frembyde fare eller væsentlige ulemper for deres omgivelser.²⁹ De nyindførte negative kriterier udgør endnu en

²⁶ Interview med Singer

²⁷ Interviews med Bondebjerg og med Helmich

²⁸ Interview med Helmich

²⁹ Hvidbog, 2005: Besvarelse af spørgsmål 24 ad L79

adskillelsespraksis, der tillader forvaltningen at afvise flygtninge, der lever op til et humanitært beskyttelseskriterium, men som anses for at være for risikable til at kunne blive genbosat i Danmark.

Som vi så, har en sikkerhedsrationalitet overlejret kvoteflygtningens status som humanitært rettighedssubjekt. Denne pointe understøttes yderligere ved, at kravene til kvoteflygtningene er meget højere end til almindelige asylansøgere. Ud over krigsforbrydelser og terrortilknytning, der kan forhindre spontane asylansøgere i at få asyl, skal kriminalitet, alvorlig sygdom, særligt smitsomme sygdomme, psykisk sygdom og afhængighed af rusmidler for kvoteflygtningens vedkommende være diskvalificerende i forhold til at opnå opholdstilladelse på den almindelige kvote (L79:12f). Udelukkelsesgrundene viser, hvordan flygtningens juridiske rettigheder indskrænkes ved, at retten allierer sig med bl.a. medicinske, psykiatriske, psykologiske, epidemiologiske, kriminologiske og misbrugsfaglige vidensfelter (Foucault, 1994a:198f).

Flygtninge, der har begået kriminalitet, bør ifølge bemærkningerne kun genbosættes, hvis der er tale om 'bagatelagtige' forhold uden 'nævneværdig risiko' for gentagelse (L79:13). Kriminalitet er altså bredt set uforeneligt med at have integrationspotentialer. Det at have begået noget kriminelt bliver gjort til et objektivt karakteristikum, der siger noget om, hvordan flygtningen vil agere efter ankomsten til Danmark. Det specificeres ikke hvilke kriterier, der skal anvendes i vurderingen af, om en kriminel handling er bagatelagtig eller ej, og om der er risiko for gentagelse. Dermed tager loven ikke højde for det helt centrale aspekt ved flygtningefeltet, der går ud på, at flygtninge meget ofte er drevet på flugt, fordi de opfattes som en trussel mod samfundet, og at de dermed ofte vil være betegnet som kriminelle i de lande, de har forladt.

Gennemgangen af de negative kriterier bliver umiddelbart efterfulgt af en formåls erklæring, der atter kæder spørgsmålet om udvælgelsen sammen med spørgsmålet om integration, men denne gang ved at henvise til den individuelle flygtningens tarv frem for til samfundets bedste.

For regeringen er det først og fremmest afgørende, om en kvoteflygtning har mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af at være her. Hensynet til den enkelte kvoteflygtning taler således for, at der ved udvælgelsen lægges større vægt end i dag på udlændingens mulighed for at forbedre sin livssituation ved at flytte til Danmark (L79:13)

Hermed søges spørgsmålet om udvælgelse af de bedst egnede endnu engang afpolitiseret ved at blive fremhævet som et tiltag, der ikke handler om hensynet til Danmark, men om hensynet til den enkelte flygtning. Argumentet etablerer "det gode liv" som en størrelse, der afhænger af, om man kan få noget ud af sig selv og sit potentiale på arbejdsmarkedet. En genbosætning er altså ikke retfærdiggjort ved, at flygtningen selv og hans familie kommer i sikkerhed, uanset at de personer, der af UNHCR indstilles til genbosætning, netop bliver det, fordi de ikke er i sikkerhed, der hvor de er. Når det er blevet muligt at udvælge kvoteflygtninge efter integrationspotentialer, er det blandt andet fordi, det er lykkedes at definere parametrene for succesfuld genbosætning som noget andet, end at flygtningens basale overlevelse sikres, og at han generhverver en stats beskyttelse.

Ændringen af udlændingeloven introducerer altså en række positive og negative integrationspotentialekriterier, som danner basis for at opsplitte populationen af flygtninge i en række underkategorier. Dermed bliver Danmark i stand til at acceptere eller afvise flygtningen ud fra objektiverede karakteristika, som aflæses af hans fortid og nutid, og som danner basis for, hvad jeg vil kalde en *social divination* af, hvad der kan forventes at ske i fremtiden.

Mennesker, der er analfabeter, for unge, for gamle, for alene, for syge, for kriminelle, eller som er sindssyge eller stofmisbrugere, konstitueres i loven som subjekter, der som udgangspunkt ikke har integrationspotentiale. Da ingen af disse tilstande anses for at være uhelbredelige, må integrationspotentialekriterierne antages at handle om at udvælge dem, der hurtigst vil kunne blive selvforsørgende. Dermed kan afvisning også overgå folk, som måske nok ville kunne ende som velintegrerede subjekter, men som antages at ville være mere besværlige og langsommere end andre. Hermed bliver det tydeligt, hvordan de to subjektiviteter - kvoteflygtningen med og kvoteflygtningen uden integrationspotentiale – hvis eksistens loven tager for givet, ikke er skarpt adskilte.

Erklæring om vilkårene for genbosætning i Danmark

Lovændringen indførte endvidere en *Erklæring om vilkårene for genbosætning i Danmark*, som flygtningen skal underskrive i forbindelse med kvoteinterviewet³⁰. Underskriften er en forudsætning for tilbud om genbosætning. Begrundelsen for at indføre erklæringen er ifølge bemærkningerne til loven, at ”*det er vigtigt, at informationen til flygtningene er fyldestgørende, og at flygtningene på det grundlag vurderer, om de positivt ønsker at tage ophold og blive aktive selvforsørgende medborgere i Danmark*” (L79:14). Indførelsen af erklæringen kædes altså sammen med problematiseringen af kvoteflygtningenes manglende viden om forholdene i Danmark som en barriere for deres integration og med ønsket om at forme de udvalgte til en bestemt form for borgere.

Flygtningen erklærer med sin underskrift, at han bl.a. er blevet oplyst om, at han har pligt til at deltage i et introduktionsprogram, ”*som skal hjælpe mig til hurtigst muligt at lære dansk, at forsørge mig selv og min familie og i øvrigt at blive en aktiv medborger i det danske samfund*”, samt at han er blevet gjort opmærksom på nogle af de ting, der kendetegner Danmark som genbosætningsland (Det relativt lave niveau for starthjælp, den begrænsede adgang til familiesammenføring og at forudsætningen for at få tidsubegrænset opholdstilladelse er en bestået danskprøve).

På baggrund af disse oplysninger erklærer flygtningen derefter, at han vil arbejde for at blive selvforsørgende gennem beskæftigelse, at han vil arbejde for at lære det danske sprog, at han vil arbejde for at tilegne sig en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer, at han vil deltage aktivt i samfundslivet og i det tilbudte introduktionsprogram, og endelig, at han vil arbejde aktivt for sin families integration i det danske samfund. Erklæringen er ikke juridisk bindende

³⁰Erklæringen kan findes her: http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Blanketter/Erklaeringer/2006/e5_vilkaar_for_genbosatning.doc

og indgås altså ikke for, at man senere kan søge erstatning hos en udlænding, der fx ikke er kommet i arbejde (Singer, 2008). Dens formål er et andet.

Erklæringen er en social teknologi i kontraktform. Niels Åkerstrøm Andersen viser i bogen *Borgerens kontraktliggørelse*, hvordan den danske socialforvaltning fra 1989 og frem, ved hjælp af individuelle kontrakter, har søgt at kile sig ind i den enkelte borgers måde at forholde sig til sig selv på (Andersen, 2003:8). *Erklæring om vilkårene for genbosætning* er da også kun den første i en række af integrationskontrakter, medborgerskabserklæringer og lignende aftaler, som de nye danske borgere vil blive bedt om frivilligt at indgå med forvaltningen. Kontraktliggørelsen af flygtningen er et eksempel på, hvordan velfærdsstaten søger at styre sine borgere i dybden ved at anråbe dem til at anråbe sig selv som frie og selvansvarlige (Ibid.). Den medfører en paradoksalt pligt til frihed, men flygtningene er ikke frie til at forvalte denne frihed frit.

Hvor en klassisk privatretlig kontrakt er en frivillig aftale indgået mellem to magtsymmetriske parter, er socialkontrakten et forsøg på at maksimere styringen af borgeren ved at italesætte over/underordningsforholdet mellem stat og borger som et gensidigt aftaleforhold (Ibid.:14). Der er altså sket en ændring i den måde, forvaltningen forsøger at binde sine klienter til staten på.

Denne ændring er en avanceret form for despotisk-liberal teknik. Kontraktens form forudsætter, at klienten er et frit individ, der kan vælge at afgive autonomi ved at indgå en aftale med forvaltningen. Men ved nærmere eftersyn må forvaltningen først producere flygtningen som ufri og afhængig, før kontrakten kan sætte ham fri og tillade ham at omskabe sig selv til et myndigt, selvforvaltende individ. Styring gennem frihed er også styring (Cruikshank, 1999:1,3). Og selvom kontrakten giver flygtningen mulighed for at vælge at relatere sig til sig selv som myndiggjort, er betingelsen for myndiggørelsen, at han underskriver kontrakten. Afslår han dette, afvises hans genbosætningsansøgning ved en forvaltningsbeslutning, der ikke kan påklages.

Når 'Erklæringen' præsenteres som et tiltag, der skal gøre det nemmere for kvoteflygtningene at blive integreret, er det fordi det faktum, at flygtningen skriver under på dokumentet, opfattes som en handling, der har mulighed for at gøre noget ved såvel hans syn på sig selv som hans fremtidige handlinger. Ved at underskrive erklæringen søges flygtningen bragt til at problematisere sig selv som en bestemt form for borger. Erklæringen er en magtteknologi, hvorigennem suveræn juridisk magt og en biopolitisk strategi til beskyttelse af samfundets velfærd søger at koble sig til den enkelte flygtningens selvstyring.

Med sit fokus på flygtningens selvstyring viser erklæringen sig som en selvteknologi (Andersen 2003:124). Ved at facilitere, at flygtningen opfører sig på en bestemt måde, sigter erklæringen mod, at flygtningen skal påtage sig en adfærdsnorm, som det er op til hans egen liberale etiske selvledelse at leve op til. Erklæringen er et eksempel på indirekte styring gennem styring af selvstyring. Det, der søges bearbejdet, er flygtningens forventninger til livet i Danmark, der, hvis de er realistiske nok, vil få ham eller hende til at anlægge en adfærd, der korresponderer med normen om selvforsørgelse, og

samtidig forhindrer en senere kritik af forholdene i Danmark.³¹ Integrationsminister Bertel Haarder begrundede under Folketingets første behandling af lovforslaget indførelsen af erklæringen med, at flygtningene må skrive under på, at de har forstået, hvordan der er i Danmark.

Når jeg ser på de 500 – 1.000 fanatiske medlemmer af Hizb-ut-Tahrir, som holder møder og nu prøver at etablere sig over hele Danmark, så ærgrer jeg mig over, at jeg ikke kan sige til dem, jeg møder, som har de opfattelser: Har I husket på, hvad I skrev under på, da I kom til Danmark? I vidste hvordan der var. I valgte alligevel selv Danmark. Hvorfor hader I Danmark så meget, når I selv har valgt Danmark, vel vidende hvordan Danmark er? (Forhandlinger L97:1834)

Målet for erklæringen er altså i første omgang at få flygtningen til at anerkende sin moralske forpligtelse og forstå sig selv som et frit individ, der selv har truffet et informeret valg om at lade sig genbosætte i Danmark, og i anden omgang at facilitere, at han selv tager ansvar for at blive en aktiv, selvforsørgende medborger. Men citatet viser også, at ministeren opererer med en forestilling om, at de flygtninge, der kommer til Danmark, må tilpasse sig en foruddefineret definition af, hvad Danmark er, og ikke skal håbe på at kunne ændre noget. Det bliver dermed tydeligt, at det ikke kun er flygtninge-ontologier, der er på spil i udvælgelsen, men også en ontologi af Danmark som en kulturel enhed, hvis administration ikke kan antastes.

Kvotainterviewet

Som et led i udvælgelsen af Danmarks kvoteflygtninge tager en delegation med repræsentanter fra Udlændingesservice og Dansk Flygtningehjælp på tre årlige kvoterejser for at interviewe de personer, UNHCR har indstillet til genbosætning i Danmark. Ifølge den ansvarlige for kvoteområdet, Eva Singer, har interviewet ikke ændret sig så forfærdeligt meget efter lovændringen, skønt det med formaliseringen af kravet om integrationspotentiale er blevet mere struktureret og gennemsigtigt.³² Interviewet skal sikre, at hvert enkelt medlem af de indstillede familier er blevet set af forvaltningen inden genbosætningen, da oplysningerne i UNHCR's sagsmapper om familierne ofte er meget sporadiske. Ved at insistere på at se alle, kan man undgå, at kommunen først ved ankomsten til Danmark opdager, at et medlem af familien er handicappet og har brug for særlig støtte (Ibid.).

Før 2005 var det primære formål med interviewet, ifølge Henrik Grunnet, Udlændingesservices direktør, at efterprøve, om de indstillede flygtninge opfyldte asylbetingelserne.³³ Ifølge *Redegørelsen* og mine kilder i Udlændingesservice og Dansk Flygtningehjælp foregik der også før lovændringen en vurdering af den enkeltes mulighed for at blive integreret i det danske samfund (*Redegørelsen*, 2004:15;).³⁴ Integrationspotentiale var dog ikke på det tidspunkt indskrevet i loven og dermed ikke altid den udslagsgivende bestanddel i udvælgelsen.

³¹ Besvarelse af spørgsmål 31 ad L79 (Hvidbog, 2005).

³² Interview med Singer

³³ Interview med Grunnet

³⁴ Interviews med Singer og med Helmich

Kvotointerviewet er en teknologi, der skal afdække tegn på integrationspotentiale eller ej, og skaber dem i samme proces. Det benytter sig af samtaleeffekter og etablerer nogle særlige roller, som interviewteam og interviewede flygtninge kan indtage. Det indeholder tydelige pastorale træk i og med, at det er flygtningenes egne vidnesbyrd, der skaber videnskabelig basis for at afvise nogle og godkende andre og for at bearbejde og udvikle de udvalgte potentiale. Pastoralmagten er netop individualiserende og afhængig af en sandhedsproduktion om det enkelte menneske. Den er en taktik, der ofte benyttes i forbindelse med familiens, medicinens, psykiatriens, uddannelsessystemets og arbejdsgiveres magtudøvelse, og den holdes af Foucault op mod juraens totaliserende blik, der anskuer alle mennesker som lige for loven (Foucault, 1994a:333ff).

Men samtidig er kvotointerviewet en teknologi, der ligner forhøret i klassiske kriminalsager. Ligesom den pastorale magtudøvelse anvender forhøret den anklagedes eget vidnesbyrd som basis for at idømme ham en straf, der enten går ud på at rehabilitere ham gennem disciplinær bearbejdning af hans krop og psyke eller på at ekskludere ham fra det fællesskab af borgere, som han ses som en trussel imod. Siden det juridiske system tilbage i det 19. århundrede indgik en alliance med en medicinsk-psykiatrisk vidensform omkring styringen af det risikable subjekt, har juraen været i stand til at behandle anklagede forskelligt baseret på andre vidensfelters produktion af sandhed om forbryderen (Ibid.:189).

Dette nye samarbejde blev muliggjort af et lille skifte i synet på forbryderen. Fra at se ham som ophavsmand til en strafbar handling, gik retssystemet ved hjælp af risikobegrebet over til at vurdere hans grad af farlighed for andre mennesker (Ibid.:198f). Som i kvotointerviewet er en vigtig retspsykiatrisk opgave at vurdere, hvor farligt et individ vil være for sine omgivelser i fremtiden. Dette fremtidsperspektiv danner grobund for, at straf ikke blot skal straffe den forbrydelse, som hører fortiden til, men også være fremadrettet og sigte mod at forbedre det skyldige individ, så han ikke gentager sin forbrydelse (Foucault, 1977:23).

Der kan skabes relativt lidt ny viden om den enkelte flygtning under det korte møde med de udsendte genbosætningsfunktionærer. Af den time til halvanden, der på en normal kvoterejse - i princippet, men ikke altid i praksis - er afsat til den enkelte familie, går en del tid med at sørge for at tilvejebringe de data, der skal til for, at flygtningene kan passes ind i den biopolitiske forvaltning af borgeren: Fødselsdato efter vestlig kalender, familierelationer og navnes korrekte stavemåde. Samtidig er det aldrig undersøgt, om de flygtninge, kvotedelegationerne forventer vil klare sig godt i Danmark, rent faktisk gør det. På den baggrund konkluderede en af mine informanter fra Dansk Flygtningehjælp, at den vigtigste funktion af den ændrede udvælgelses er, at forvaltningen symbolsk kan signalere kontrol med, hvem der gives adgang til landet.³⁵

Den viden, der skabes i interviewet, skal muliggøre en juridisk vurdering af den enkelte flygtnings integrationspotentiale, der indenfor de eksisterende rammer for udvælgelsen har karakter af social

³⁵ Interview med Helmich

divination. Mine informanter fra Dansk Flygtningehjælp var af den opfattelse, at det virker utopisk at tro, at forvaltningen på baggrund af ca. en times interview med en familie kan opnå tilstrækkelig viden til at kunne spå om, hvordan det vil gå dem i Danmark.³⁶

Det er objektivt en svær manøvre man er ude i. Man får nogle skriftlige sager med nogle oplysninger, man drager af sted, man har et begrænset antal timer - minutter - til sin rådighed for at gennemføre et interview, og ud fra det skal man vurdere noget så vanskeligt, som hvorvidt et menneske fra fx. Afrika eller Asien kan finde ud af at etablere en tilværelse i Danmark. Et af kriterierne i loven hedder motivation og handlekraft. Hvordan vurderer du det, på afrikansk jord, oversat til et vildt fremmed land med nogen helt andre livsbetingelser?³⁷

Flygtningehjælpens problematiseringer af kvoteinterviewets vidensrelaterede styringsideal viser, at den danske stats ønske om at minimere den risiko, flygtningen anses for at udgøre bliver opfattet som problematisk for hensynet til den enkelte flygtnings vel.

Grunnets beskrivelse af kvoteinterviewets ændrede fokus viser, at interviewet har ændret status. Fra at være en teknologi, der bl.a. skulle afklare, om flygtningene opfyldte de juridiske betingelser for genbosættelse, skal interviewet nu først og fremmest vurdere den enkelte flygtnings integrationspotentialer, dvs. hans grad af risiko for samfundet. Eva Singers udtalelse om, at interviewet ikke har ændret nævneværdig karakter efter lovændringen, viser, at det ikke er et praksisskift, der er sket fra dag til dag, men snarere en langsom forskydning af fokus, der med lovændringen lægger hovedperspektivet på fremtiden. Det er en anden form for sandhed om individet, interviewet i dag skal producere (Foucault, 1977:23). Flygtningens sårbarhed skal vurderes, ikke for at se om han er værdig til at få hjælp, men for at se om han er *for* sårbar.

Førafrejse-kurset

En sidste teknologi, der blev indført med lovændringen af 2005, er et 20-timers førafrejse-kursus for de udvalgte kvoteflygtninge. Når lovforslaget omfatter et førafrejse-kursus, er det for at afhjælpe en af arbejdsgruppens problematiseringer, nemlig ”*at kvoteflygtninge har meget høje forventninger til tilværelsen i Danmark*”. Disse meget høje forventninger optræder i lovbemærkningerne som et problem, der skal afhjælpes via en øget informationsindsats overfor kvoteflygtningene. For at afstemme flygtningenes forventninger til livet i Danmark gennemføres derfor et førafrejse-kursus i opholdslandet for de accepterede flygtninge (L79:16).

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det helt afgørende, at flygtningenes forventninger til opholdet i Danmark afstemmes med den virkelighed, som de vil møde i det danske samfund. Den frustration som ofte vil opstå, når for høje forventninger efterfølgende viser sig ikke at blive indfriet, forringer muligheden for et vellykket integrationsforløb (Redegørelsen, 2004:58).

³⁶ Interviews med Helmich, med Bondebjerg, og med la Cour & Larsen

³⁷ Interview med Bondebjerg

Ligesom *Erklæring om vilkårene for genbosætning i Danmark* er førafrejse-kurset altså en teknologi, der skal sætte flygtningen i stand til at vælge sig selv som en, der positivt ønsker at komme til Danmark og blive en aktiv selvforsørgende medborger. Den etiske substans, der søges bearbejdet for at flygtningen kan nå sit mål og blive aktiv og selvforvaltende, er hans psyke herunder hans motivation.

Kursets funktion er ifølge fhv. integrationsminister Bertel Haarder at lære kvoteflygtningen, hvordan der er i Danmark: Fra det dårlige vejr over de letpåkledte kvinder om sommeren og til børns ret til selv at bestemme, hvem de vil gifte sig med og pigers ret til ikke at blive omskåret (Forhandlinger L97:1834). Ifølge kursusmanualerne er kursets formål:

gennem grundlæggende information om det danske samfund og livet i Danmark [at] være med til at gøre kvoteflygtningenes overgang fra tilværelsen i opholdslandet til livet i Danmarks så smidig og let som mulig. Herunder skal deltagerne ikke mindst opmuntres til at være aktive, opsøgende og selvstændige i egen integrationsproces (Udlændingesservice, 2006:1).

Formålparagraffen viser, at det, der her er på spil, er et forsøg på at fremelske en bestemt form for mentalitet i flygtningen. Som *tekhne* retter kurset sig mod at påvirke aspekter ved flygtningenes adfærd, og målet er at facilitere, at flygtningene ved at være aktive, opsøgende og selvstændige kan få så vellykket en integrationsproces som muligt.

Baggrunden for denne teleologi for den etiske bearbejdelse af flygtningens selv, er altså en antagelse om, at flygtningene er passive og uselvstændige og, pga. manglende viden om det danske samfund, har svært ved at klare overgangen fra livet som flygtning til livet i Danmark. Kurset er ligesom 'Erklæringen' en magtteknologi, der vil påvirke flygtningens adfærd ved at koble sig til hans selvstyring. Af konkrete redskaber til at lære flygtningen om Danmark er, udover klasseundervisning og gennemgang af flygtningenes rettigheder og pligter, også fremvisninger af danske familiefilm som *Krummerne og Kærlighed ved første hik* (Udlændingesservice, 2006:40).

Det, kurset vil påvirke, er altså ikke alene flygtningens tilgang til arbejdsmarkedsintegration. Et helt centralt tema på kurset er fx detaljer i forholdet mellem mænd og kvinder, der begge bør være udearbejdende og deles om husholdningen hjemme. Til gengæld skal flygtningene være forberedt på, at et par godt kan bestå af to mænd eller to kvinder og på den sarkastiske danske humor (Ibid:29,33). Kurset sætter altså en kulturel ontologi om Danmark op for flygtningen at acceptere, der får integration til at fremstå som lig med total normalisering.

Stikordene til afsnittet om *Kulturel forståelse, normer og værdier er "tolerance, frisind, etik og moral, humor, sarkasme [og] ironi"* (Ibid.:32). For at forberede flygtningene på at blive genbosat i Danmark er det altså nødvendigt at bearbejde meget andet end flygtningens accept af vigtigheden af arbejdsmarkedstilknytning. Man må sikre sig, at flygtningen accepterer og forstår de værdier, vi anser os selv for at leve efter, og at han tager en dansk levevis på sig helt ned i detaljen.

3.4 Folketingets forhandlinger: Kampen om det humanitære

Forhandlingerne i Folketinget om de identiske lovforslag L 97³⁸ og L 79³⁹, tog form af debatter om parametrene for udvælgelsen af dem, der skal nyde godt af den årlige danske flygtningekvote. Forhandlingerne er derfor en vigtig del af det empiriske grundlag for analysen af de eksplicite rationaliteter og moraliteter, der er på spil i den danske udvælgelse af kvoteflygtninge.

Lovforslagene præsenteredes for Folketinget som led i en række integrationsinitiativer, og integration kædes på sin side sammen med selvforsørgelse og aktivitet i det danske samfund (Forhandlinger L97:1816; Forhandlinger L79:361). Indlæggene kan groft kategoriseres under to hovedpositioner, en offensiv og en defensiv. Den offensive side af folketinget, bestående af Det Radikale Venstre, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Kristendemokraterne og Socialdemokraterne, tager udgangspunkt i en stærk-svag distinktion, der splitter kvoteflygtningegruppen op på kategorier efter relativ styrke.

Eksempelvis efterlyser Karen J. Klint (S) en forsikring om, at de nye kriterier ikke vil betyde, at Danmark tager flere stærke kvoteflygtninge på bekostning af de svageste. Hun begrundes sin bekymring med at

... der skal være et etisk regnskab med hensyn til kvoteflygtningene. Det skal gå op, og det gør det ikke hvis fordelingen mellem stærke og svage kvoteflygtninge forrykkes til ugunst for de svage, som ikke kan hjælpes, hvor de opholder sig i dag (Forhandlinger L97:1822).

Opponenterne udfordrer bredt set integrationspotentiale og ressourcestyrke som parametre for flygtningehjælp ved at argumentere for, at det er de svageste blandt flygtningene, der har mest brug for den hjælp, et rigt velfærdssamfund som Danmark kan tilbyde (Ibid.:1817f). Frank Aaen formulerer pointen således

Så kommer regeringen med et lovforslag, som siger, at vi gerne vil tage imod nogle af dem, der har det allerringest. De må bare ikke være analfabeter, de må ikke være gamle, de må ikke være unge uden familie, de må ikke være psykisk syge. Det vil sige, at vi i de her lejre frasorterer dem, der er allersvagest, og som har allermest brug for at modtage hjælp og komme til en ny tilværelse her hos os (Forhandlinger L79:362)

Lovforslagets kritikere betegner altså initiativet som udtryk for et ønske om at prioritere de stærkeste kvoteflygtninge på bekostning af de svageste. At udvælge flygtninge ud fra sådanne parametre

³⁸ Onsdag d. 24. november 2004: Første behandling af lovforslag nr. L97: Forslag til lov om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., integrationsloven og udlændingeloven (Styrkelse af familiesammenførtes danskindlæring, fremrykket og intensiveret danskuddannelse til flygtninge, ændret udvælgelse af og styrket integrationsindsats overfor kvoteflygtninge m.v.). Af integrationsministeren (Bertel Haarder). Herefter Forhandlinger L97, samt sidetal fra opr. publikation.

³⁹ Fredag d. 4. marts 2005: Første behandling af lovforslag nr. L79: Forslag til lov om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., integrationsloven og udlændingeloven (Styrkelse af familiesammenførtes danskindlæring, fremrykket og intensiveret danskuddannelse til flygtninge, ændret udvælgelse af og styrket integrationsindsats overfor kvoteflygtninge m.v.). Af integrationsministeren (Rikke Hvilshøj). Herefter Forhandlinger L79, samt sidetal fra opr. publikation.

beskrives med adjektiver som usympatisk, uetisk og i strid med asyltanken. Som Bodil Kornbek (KD) formulerer det

Det er flygtninge, vi taler om, vil jeg bare gøre opmærksom på, ikke en indkøbsvare, hvor det gælder om at vælge dem, der har de bedste potentialer, de største kompetencer og muligheder. Vi kan ikke støtte et forslag, der vender hele ideen bag flygtningehjælpen på hovedet. FN's kvoteflygtninge skal ikke have et integrationspotentiale, de skal først og fremmest have et beskyttelsesbehov (Forhandlinger L97:1833)

Citatet viser en opfattet modsætning mellem humanitært begrundet flygtningebeskyttelse og udvælgelse af flygtninge efter integrationspotentiale. Modsætningen går igen i pressens dækning af de nye udvælgelseskriterier, og er også afspejlet i UNHCR's kritik af forslaget (Schnabel & Leth, 2007; Findalen, 2008; Hvidbog, 2005).

Over for dette argumenterer forsvarerne for lovforslaget - Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti – med, at det slet ikke handler om flygtningenes relative styrke eller svaghed men derimod om, hvad der er den mest rationelle, nødvendige prioritering af hjælp til mennesker, der alle er i nød. Integrationsminister Rikke Hvilshøj begrundet eksempelvis lovforslaget med, at det ”*når ... vi ikke kan tage alle de flygtninge, som er i FN-flygtningelejre ... vel er meget fornuftigt, at vi ser på, hvem der vil have størst gavn af at komme til lige netop Danmark*” (Forhandlinger L79:375). Lovforslaget er altså, ifølge dets stillere, et program for pragmatisk prioritering af værdigt trængende.

Når Hvilshøj argumenterer for, at flygtninge skal kunne have gavn af at komme til Danmark, trækker hun på en liberal forståelse af det gode liv som et liv, hvor man kan blive til noget ved at realisere sit potentiale på arbejdsmarkedet. For at vurdere dette må forvaltningen søge at forudse, hvordan den enkelte flygtning vil klare sig i fremtiden. De nye udvælgelseskriterier forklares da også af hendes forgænger på posten, Bertel Haarder, med, at det er rationelt at vælge den af to flygtninge, der

har mulighed for at slå rødder i Danmark og få glæde af at være i Danmark [og ikke ham der] ikke har udsigt til andet end at blive bistanndsklient resten af livet og leve isoleret, aldrig lære sproget og uden familie i Danmark (Forhandlinger L97:1834).

Rationalisering er, ifølge Foucault, ikke så meget et spørgsmål om graden af fornuft i et program, men snarere om hvilken form for rationalitet, der er på spil (Foucault, 1994:299). Haarders udsagn illustrerer den avancerede liberale subjektforståelse, som spiller en vigtig rolle i ændringen af Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge. Den indeholder en forestilling om, at et liv uden for arbejdsmarkedet er uværdigt, og at en del af de flygtninge, der er indstillet til genbosætning i Danmark, vil have mere glæde af at blive i nærområdet. Citatet viser også, at forudsætningen for at kunne vælge flygtninge ud fra deres integrationspotentiale er en tro på, at det er muligt for Udlændingsservices udsendte medarbejdere at forudse, hvem der vil klare sig godt i Danmark, og hvem der vil mislykkes.

Lovforslagets forsvarere og kritikere lader til at være enige om, at Danmark gennem genbosætning skal påtage sig et humanitært medansvar for nogle af verdens fordrevne. Det, der diskuteres, er,

hvordan man skal prioritere hjælpen til nødstedte, ikke *hvorvidt* Danmark fortsat skal hjælpe kvoteflygtninge eller ej. Der er altså ikke tale om et opgør med det humanitære, men om en kamp om hvori det humanitære består. På et spørgsmål fra Frank Aaen (EL) om det ” *er ... særligt kærligt at sige til mennesker, der er i nød: De af jer, der er allermest i nød og har allermest brug for hjælp, vil vi ikke hjælpe, vi vil kun hjælpe de bedste af jer?*” svarer DF’s Jesper Langballe

Jeg kunne jo stille Hr. Frank Aaen det modspørgsmål hvor megen kærlighed der ligger i at importere flygtninge fra flygtningelejre hertil, når man med fuldkommen sikkerhed ved, at de vil få en gennemført trist tilværelse i Danmark og ende som bundfald, der ikke har nogen mulighed for at gøre sig gældende (Forhandlinger L79:366)

Langballe problematiserer dermed flygtningehjælp som noget, der bliver til det modsatte, hvis den udføres forkert (Andersen, 2003:74). Udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentiale søges dermed gjort til den eneste ægte humanitære handle måde, hvorved diskursen lukker sig på en måde, der sætter et nyt skel mellem, hvad der er indenfor og udenfor i forhold til kategorien hjælp.

Denne problematisering gør det relevant at inddrage ”*Self-reliance*”-diskursen, der indbefatter at den måde, hvorpå hjælpen til flygtninge organiseres, kan have som utilsigtet konsekvens, at de reduceres til passive modtagere, som enten allerede er, eller er i fare for at blive, *afhængige* af ekstern hjælp (UNHCR, 2003:17; UNHCR, 2005:1ff). Traditionel humanitær assistance og nødhjælp ses i stigende grad som noget, der underminerer individers evne til at håndtere krisesituationer (UNHCR, 2005:2). Flygtningesubjektet er indenfor ’*self-reliance*’-diskursen et risikabelt subjekt. Han eller hun⁴⁰ er en menneskelig ressource, hvis potentiale potentielt kan gå tabt under livet som flygtning (Ibid.:3f). Forestillingen om at systemets behandling af flygtningen kan erodere hans potentiale, kan fremlæses i Henriette Kjærs bemærkning om, at ”*man ender med at blive marginaliseret og ikke bare klientgjort, man ender faktisk med at blive en klient, hvis man ikke kan dansk og dermed også klare sig i det danske samfund*” (Forhandlinger L79:369), og i Henrik Grunnets forklaring af, at de nye kriterier skal være med til at begrænse velfærdsafhængighed blandt flygtningene.⁴¹

Den grundlæggende præmis for lovforslagernes fortalere er, at der er mennesker, der passer bedre ind i Vesteuropæiske samfund end andre, og at de mennesker, der kan få glæde af opholdet og få et godt, fornuftigt, positivt liv i Danmark, derfor skal prioriteres højest (fx Forhandlinger L79:375). Hvor opponenterne gentagende gange forsøger at få klargjort, præcis hvilke grupper forslaget skal udelukke fra genbosætning, insisterer fortalere på, at det er umuligt at besvare dette spørgsmål, eftersom frasortering kun vil ske på basis af en individuel vurdering (Ibid.:376).

Der er få klare udsagn fra fortalere, når det kommer til at forklare, hvordan kriterierne skal anvendes. Direkte adspurgt, forklarer Henriette Kjær (KF), at kriteriet ”sproglige forudsætninger” ikke har til hensigt at forhindre handicappede uden sprog i at komme til Danmark, men snarere ”*handler om, hvorvidt man har de sproglige forudsætninger, om ens egen sprogstamme måske harmonerer med den*

⁴⁰ Herefter: han

⁴¹ Interview med Grunnet

danske, så man derfor bedre kan lære det danske sprog.”(Ibid.:369). Eyvind Vesselboe (V) formulerer et mere generelt udsagn om lovens intention således:

Det, der er vigtigt er ... at de flygtninge, der kommer her til Danmark, får de bedst mulige vilkår for at blive en del af det danske samfund, og at de flygtninge som kommer til andre lande, hvor de måske kulturelt passer bedre, får de bedste muligheder i de andre lande (Forhandlinger L97:1820)

Flygtningens integration anses altså for at kunne styres ved at klassificere og udvælge dem på basis af kulturelle ontologier. Citatet illustrerer derudover det gennemgående træk ved debatten, at afvisningen af flygtninge, der ikke anses for at have integrationspotentiale, af fortalernes for forslaget konsekvent kædes sammen med omsorgen for den enkelte flygtning (L79:11, 12; forhandlinger om L97 og L79). Som Else Theil Sørensen (KF) bemærker:

Det kunne jo være, at analfabeter skulle hjælpes på anden måde end at blive genbosat i Danmark, hvor mange af dem reel ikke har nogen fremtid, fordi de vil blive isoleret. De vil sidde her, måske i en lille lejlighed, og kun have sig selv at tale med og aldrig nogen sinde komme i kontakt med det danske samfund. Det kan godt være, det lyder dejligt, men jeg er sikker på, det ikke er dejligt at komme til et samfund, som er så anderledes (Forhandlinger L97:1827)

Når den bærende logik bag modtagelse af kvoteflygtninge fremstilles som humanitær, bliver det vanskeligt at argumentere for, at man ikke skal hjælpe analfabeter, psykisk syge, enlige børn og gamle, og lignende subjektiviteter, der om nogen er den traditionelle velfærdsstats objekter for hjælp og udvikling. Derfor er det nødvendigt for lovforslagets forsvarere at argumentere for den individuelle 'gavns-vurdering' og undgå at sige, hvilke typer det er, der ikke længere skal hjælpes (Forhandlinger L79:376).

Som Jesper Langballe formulerer det: ”*Det er ikke realistisk, og det er ikke til gavn for dem, man påstår man vil hjælpe, at tage kvoteflygtninge herop, som man med sikkerhed ved ikke vil kunne klare sig i det danske samfund*” (Ibid.:367). Den individuelle sagsbehandling af den enkelte flygtnings ansøgning om genbosætning er altså den teknik, der skal producere tilstrækkelig viden til at forvaltningen kan se ud i flygtningens fremtid og kalkulere, om det er bedst for ham at blive i flygtningelejren eller at komme til Danmark. Forudsat at en sådan social divination er mulig, og at det er rigtigt, at det er bedre for flygtninge med mangelfuldt integrationspotentiale, at blive hvor de er, er det svært at argumentere for, at man skal vælge en flygtning, der ikke vil have gavn af ens hjælp. Citatet illustrerer igen, at eksklusionen af kvoteflygtninge uden integrationspotentiale er informeret af en avanceret liberal rationalitet, der opfatter et værdigt liv som et aktivt liv på arbejdsmarkedet. I denne optik handler frihed om frihed til at realisere sit potentiale frem for frihed fra afsavn (Rose, 1999:140).

Styringen af kvoteflygtningens integration hviler på en objektivisering af træk ved de enkelte kvoteflygtninge, og en vurdering af hvordan disse træk, og det potentiale de antages at være tegn på, vil stille dem i forhold til i fremtiden at blive selvforsørgende, aktive borgere i det danske samfund. En

stor del af forhandlingerne går på at afklare, hvordan kriterierne skal forstås, og dermed hvem der udelukkes. Med henvisning til at de personer, der tilsyneladende udelukkes ikke er totalt udelukkede fra genbosætning i Danmark, hvis det skønnes, at de kan slå rod og få glæde af opholdet, undgår lovforslagets stillere at svare på, hvilke konkrete typer af flygtninge, de ønsker at holde ude (Forhandlinger L79:376).

Eksklusionen af en flygtning sker altså med henvisning til, at man først har afdækket sandheden om, hvad der er bedst for ham selv og fremstilles dermed som mere humanitær end tidligere tiders inklusion. Den sandhed, der henvises til, er primært baseret på flygtningens egne udsagn under kvoteinterviewet, hvilket gør den vanskelig at gendrive. Afslagene til de af kvoteansøgerne, der ikke anses for at have tilstrækkeligt integrationspotentiale til at kunne få glæde af opholdet i Danmark, viser, at en del af de flygtninge, der har søgt - og af UNHCR er blevet indstillet til - genbosætning i Danmark, ikke tiltros at være i stand til at vælge det, der er bedst for dem selv. Kvoteflygtningene anses altså for at være en risikabel population, der ikke kan tiltros at forvalte deres frihed på en ansvarlig måde.

Mariana Valverde argumenterer for, at tilstedeværelsen af indbyrdes modstridende styringsformer er et generelt træk ved moderne styring (Valverde, 1996:357). Forudsætningen for liberal styring er nemlig adskillelsespraksisser, der udskiller de medlemmer af populationen, der ikke menes at have udviklet kapaciteten til at forvalte deres frihed på en ansvarlig måde, og som opsplitter det enkelte individ i en række positive og negative træk, der kan bearbejdes for at installere denne evne til etisk selvstyring. Dermed bliver despotisk styring af andre og en selv ikke en paradoksal rest af arkaiske despotiske styringspraksisser indenfor liberale regimer, men et centralt aspekt ved disse. Når flygtninge i den danske udvælgelse opfattes som subjekter, der må bearbejdes, før de kan gives adgang til velfærdsstaten, hænger det sammen med, at de ikke har været gennem den ”vanens disciplinering” i skolesystemet, som statens egne borgere har, og dermed ikke formodes at have installeret den etik, der anses for at få mennesker til at opføre sig solidarisk med fællesskabet.

Kritikerne af lovforslaget fordømmer forslaget om Danmarks ændrede udvælgelse ved at henvise til, hvad jeg vil kalde ’*richesse oblige*⁴², en moralitet, der går ud på, at rige lande har en forpligtelse til at hjælpe såvel svage som stærke mennesker i nød (fx Forhandlinger L97:1832). De godtager præmissen om, at de svageste blandt flygtningene er de mest omkostningskrævende, men insisterer på, at man af humanitære grunde skal tage dem alligevel. Dermed godtager de, at en sådan udvælgelse, baseret på social divination af flygtningens fremtid, er mulig. Frank Aaen (EL) formulerer forpligtelsen til at hjælpe også de svageste flygtninge således:

Det er altså sådan, at et af verdens rigeste lande giver signal om, at vi ikke har lyst til at tage dem, der har mest brug for hjælp - og som det måske er mest besværligt at hjælpe, det indrømmer jeg gerne. Hvis ikke vi som et rigt land siger, at vi gerne vil hjælpe dem, der har

⁴² Velstand forpligter

mest brug for hjælp ... også selv om de er mest besværlige, mest omkostningskrævende, mest indsats- og mest kærlighedskrævende, må vi tage dem til os (Forhandlinger L79:374)

Det humanitære og det økonomisk rationelle stilles hermed i relation til hinanden som uforenelige størrelser. Dermed kommer medlemmer af oppositionen til at være med til yderligere at cementere forestillingen om, at svage kvoteflygtninge er både besværlige og dyre at hjælpe. Netop derfor, argumenterer man for, er det rige lande som Danmark, der må vise deres velstand ved at tage hånd om disse mennesker (Forhandlinger L97:1825 og 1832). Søren Søndergaard går så langt som at stille spørgsmålstejn ved selve præmissen for lovforslaget ved at sige: *”Nu har jeg jo aldrig nogen sinde troet, at spørgsmålet om at tage kvoteflygtninge var et spørgsmål om integration, men at det var et spørgsmål om at afhjælpe nogle frygtelige forhold i nogle lejre”* (Ibid.:1827).

Folketingsdebatterne om lovændringen viser, at der synes at være tale om et enten-eller forhold. De flygtninge, der fra et humanitært perspektiv fremstår som de allersvageste – de enlige ældre og børn, der ikke har en familie at støtte sig til, de gale, misbrugerne, de uhelbredeligt syge, de traumatiserede, analfabeterne, dem, der ikke har lært fremmedsprog, og som ingen relevant arbejds erfaring har – opfattes af alle parter som de ’tungeste’, og dermed som dem, der udgør den største risiko for fremtidig fiasko i det danske samfund. Striden går på, om deres relative tyngde skal have lov at spille ind i prioriteringen af hjælpen til dem, og om det giver mening at sige, at disse mennesker er bedre stedt, hvis de bliver, hvor de er. Kampen om det humanitære og dets forhold til det økonomisk rationelle viser det tankerum, lovforslagets fortalere og modstandere har til fælles.

Kvoteflygtingenes primære problem er, at netop de egenskaber, som indenfor en humanitær rationalitet gør dem til værdig genstand for hjælp, når de anskues gennem en integrationsrationalitet, får dem til at fremstå som en fare. Hvis risikoen ved at tage imod svage individer, der ikke ved egen kraft kan blive selvforsørgende, skal minimeres, rummer denne rationalitet to muligheder. Den første er at indrette systemet til at udvikle flygtingenes potentiale, så de enten bliver i stand til at blive selvforsørgende eller til at indtage en plads i en af de institutioner, der tager sig af uarbejdsdygtige individer i vores samfund. Den anden er at afvise dem, der ikke umiddelbart passer ind.

3.5 Delkonklusion

Den danske regerings problematiseringer og forsøg på at styre kvoteflygtingens integration får kvoteflygtingen til at fremstå som et hybridt subjekt. Figurens humanitære og juridiske sider er blevet overlejret af en sikkerhedsrationalitet. Kvoteflygtingene anses i stigende grad for at være en risikabel population, der for samfundets og deres eget bedste må gøres til genstand for stadig mere vidensproduktion og detaljeret styring. Ændringen i de danske udvælgelseskriterier skaber hjemmel for at ekskludere mennesker, der har beskyttelsesbehov, på grundlag af mistanke om mangelfuldt integrationspotentiale. Analysen har vist, at de ting flygtninge har været udsat for før og under deres flugt, og som er det, der gør dem til flygtninge, også er det, der kan forhindre dem i at komme til Danmark.

Den risiko, kvoteflygtningene anses for at udgøre, er i høj grad af økonomisk karakter. Årsagerne til, at de ses som økonomisk risikable, søges bl.a. i deres opfattede kulturelle afvigelser og de psykiske følger af livet som flygtning, der anses for at ville vanskeliggøre deres arbejdsmarkedsintegration. Den hybride kvoteflygtning er på én gang underlagt en norm om beskyttelsesbehov, og en norm om selvforsørgelse. De to normer kolliderer i tilfælde, hvor en flygtning lever op til den første af grunde, der gør, at han ikke kan leve op til den anden. En af mulighedsbetingelserne for, at integrationspotentialer i dag er et centralt parameter i Danmarks udvælgelse af kvoteflygtninge, er at kvoteinterviewet ved risikobegrebets mellemkomst har skiftet fokus fra flygtningens flugthistorie til hans fremtidige grad af risiko for samfundet.

Lovændringen L403 er et styringsredskab, der gør udlændingelovens styring af kvoteflygtninge mere detaljeret. Den er et program, der introducerer en række redskaber til bearbejdning af nogle af de udlændinge, der kommer til Danmark, samt til eksklusion af visse kategorier af udlændinge. Flygtningepopulationen fordeles dermed på kategorier af egnede, måske egnede og uegnede subjekter, samtidig med at den enkelte udlænding splittes op i en række ønskede og uønskede træk og egenskaber, der kan gøres til genstand for en mere eksplicit detaljeret styring.

Det er stadig en humanitær rationalitet, der bl.a. af hensyn til Danmarks internationale omdømme gør det attraktivt at acceptere flygtninge, der ikke er rettighedssubjekter i forhold til Danmark. Men med de nye integrationspotentialekriterier gøres flygtningen til genstand for en udvælgelse, der skal tage udgangspunkt i en række specifikke biografiske træk og egenskaber ved personen, der tilsammen danner basis for en social divination af, hvordan det vil gå ham eller hende i Danmark.

Kriterierne er en adskillelsespraksis, der skal si de mennesker fra, der anses for at være for risikable at genbosætte. Det samme gælder listen over *forhold, der udelukker genbosætning*, som også viser, at en af mulighedsbetingelserne for udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentialer er, at det er lykkedes at definere parametrene for succesfuld genbosætning som noget andet end sikring af flygtningenes basale overlevelse, og at de generhverver en stats beskyttelse. Udelukkelsesgrundene viser, at udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentialer handler om at få dem, der hurtigst kan blive selvforsørgende.

Udover denne økonomiske rationalitet, er også andre rationaliteter på spil i den danske udvælgelse af kvoteflygtninge, fx hvad Malkki kalder 'den nationale tingenes orden', der objektiverer og subjektiverer mennesker som borgere i stater, og en avanceret liberal rationalitet, der ser det gode liv som ensbetydende med at gøre sig gældende på arbejdsmarkedet. For de flygtninges vedkommende, der ikke tiltros at være i stand til at realisere deres potentialer på arbejdsmarkedet, kommer denne liberale rationalitet potentielt til at blokere for, at de kan genbosættes.

Erklæring om vilkårene for genbosætning i Danmark er en social teknologi i kontraktform, der forsøger at styre borgerne i dybden ved at anråbe dem til at anråbe sig selv som frie og selvansvarlige.

Den er en moderne magtteknologi, hvorigennem en suveræn juridisk magt og en biopolitisk strategi til beskyttelse af samfundets velfærd søger at koble sig til den enkelte flygtnings selvstyring.

Kvoteinterviewet er en teknologi, der først og fremmest skal vurdere den enkelte flygtningens integrationspotentiale; dvs. hans grad af risiko for samfundet. Flygtningens sårbarhed vurderes i interviewet, ikke for at se om han er værdig til at få hjælp, men for at se, om han er for sårbar og dermed for farlig til, at vi vil risikere at hjælpe ham. Flygtninge med beskyttelsesbehov bliver i stigende grad set som en trussel mod befolkningens velfærd.

Førafrejse-kurset er en teknologi, der skal sætte flygtningen i stand til at vælge sig selv som en, der positivt ønsker at komme til Danmark og blive en aktiv, selvforsørgende medborger, der tager ansvar for egen integration. Ved at sørge for, at flygtningens forventninger holdes nede på et 'realistisk' plan, skal kurset undgå at skuffede forventninger leder til modvilje og passivitet. Lovændringen trækker altså bl.a. på det psykologiske vidensfelt.

Folketingsdebatterne om lovændringen viser også kvoteflygtningen som en hybrid figur, der på én gang anses for at være et humanitært hjælpeobjekt og en økonomisk og kulturel risiko. Under debatterne søger lovforslagets opponenter og fortalere at definere 'det humanitære' som enten hjælp til de svageste flygtninge eller hjælp til dem, der får glæde af hjælpen. Mulighedsbetingelserne for sidstnævnte definition er, at det gode liv defineres som mulighed for at gøre sig gældende på arbejdsmarkedet samt en forestilling om, at det kan lade sig gøre at forudsige, hvem der vil være i stand til dette. Hvor lovforslagets kritikere angriber den første af disse præmisser, accepterer de indirekte den anden. Opposition og fortalere er enige om, at de såkaldte svage kvoteflygtninge er tungere og mere omkostningsfulde at integrere end andre.

Ud fra en økonomisk rationalitet bliver det dermed svært at argumentere for, at man skal tage flere svage kvoteflygtninge, når man får mere hjælp for pengene ved at tage de stærke. Da den bærende logik bag modtagelse af kvoteflygtninge stadig er humanitær, er det på den anden side vanskeligt at argumentere for, at man ikke skal hjælpe mennesker, der om nogen er velfærdsstatens objekter for hjælp og udvikling. Tiltaget søges apolitiseret ved at blive gjort til et spørgsmål om bureaukratisk ekspertviden, da det er en individuel vurdering af, om den enkelte kan få glæde af opholdet i Danmark, der bestemmer, hvem der bliver afvist. Det er altså angiveligt til flygtningenes eget bedste, de bliver afvist.

Flygtningene konstitueres altså i udvælgelsen som en population, der ikke ved, hvad der er bedst for dem selv. Som et led i den liberale stats styring af flygtningen splittes flygtningepopulationen op efter grader af egnethed, og den enkelte kvoteflygtning splittes op i ønskede og uønskede egenskaber, der kan gøres til genstand for terapeutiske interventioner. Denne ufrihed er ikke en afvigelse eller en rest af despotisk styring indenfor et ellers liberalt system, men selve forudsætningen for det liberale systems eksistens.

Kvoteflygtningenes primære problem er, at netop de egenskaber, som indenfor en humanitær rationalitet gør dem til værdige subjekter for hjælp, når de anskues gennem en integrationsrationalitet, får dem til at fremstå som en fare. Hvis risikoen ved at acceptere svage individer, der ikke ved egen kraft tiltros at kunne blive selvforsørgende, skal minimeres, er der ifølge denne rationalitet kun to muligheder. Den første er at indrette systemet til at udvikle flygtningenes potentiale, så de enten bliver i stand til at forsørge sig selv eller indtager deres plads i en af de institutioner i samfundet, der tager sig af uarbejdsdygtige individer. Den anden er på forhånd at ekskludere dem, der ikke ser ud til nemt at kunne passes ind. Hvor den første løsning ligner den traditionelle velfærdsstats økonomisk tunge teknik til håndtering af de afvigere, den selv producerer, er den anden en billigere måde at håndtere flygtningens farlighed på. Dermed er det den, der bliver prioriteret, når kvoteflygtningespørgsmålet betragtes gennem økonomiens briller.

Kapitel 4: Anvendelse og effekter i praksis

Hvem får mest glæde af opholdet i Danmark: En person der muligvis er psykotisk, en der lader til at være dybt deprimeret, eller en som måske er hjerneskadet? Er det den, der har bedst mulighed for at blive rask? Eller den, der har flest familiemedlemmer, som også må blive i lejren, hvis han får afslag? Vi mangler viden om flygtningenes psykiske problemer. Og hvordan skal man i det hele taget kunne vurdere, hvem af disse der vil få mest glæde af opholdet?

Medlem af den danske delegation, Nepal

Dette kapitel er en praksisanalyse baseret på observation af den danske delegations udvælgelse af flygtninge på en kvoterejse til Nepal i september 2008. Kapitlet lægger ud med en kort introduktion til de flygtninge, hvis integrationspotentiale den danske delegation skal vurdere, samt til den konkrete kvoterejse. Analysen struktureres af en opdeling mellem de objektiveringer, der danner basis for integrationspotentiale vurderingen, og de subjektiveringsforsøg, der skal forsøge at installere en bestemt fremtidig selvforståelse og adfærd i de udvalgte flygtninge.

4.1 Bhutanerne

Danmarks tredje kvoterejse i 2008 gik til Nepal, hvor en gruppe flygtninge fra Bhutan har befundet sig siden starten af 1990'erne. Flygtningene tilhører en sproglig, kulturel og religiøs minoritet bestående af efterkommere af nepalesiske indvandrere. Som led i en bhutaniseringsproces med overskriften ”*Et land – en nation*” blev de i 1980'erne gjort til genstand for en række politiske tiltag; bl.a. stramninger af statsborgerskabsloven og årlige folketællinger (Human Rights Watch, 2007:2). Formålet var at opnå en ’kulturelt ren’ nation ved at udstikke et handlerum for minoriteten, der gav dem mulighed for at vælge mellem at konformere sig med en norm baseret på en kulturel ontologi af den ideelle bhutaner eller at forlade landet (Ibid.:15).

Adskillelsespraksisser var en helt grundlæggende del af formningen af den bhutanske nation og af eksklusionen af de elementer, der ikke kunne eller ville indordne sig. Nationsbyggerne fandt inspiration til ontologien om den ideelle bhutaner i en århundrede gammel moralkodeks, *Driglam Namzha*, en forskrift for værdier, beklædning og etikette, der oprindeligt blev udviklet som en disciplinær teknologi indenfor buddhistiske klostre (Lee, 1998:124). Som redskab for den bhutanske nationsbygning blev den bredt ud til at være en generel magtteknologi, en moralkodeks, som alle bhutanere er påbudt at følge (Human Rights Watch, 2007:15). Folketællingernes re-kategoriseringer, fysisk vold og trusler, en restriktiv sprogpolitik og generaliseringen af *Driglam Namzha* resulterede i, at store dele af minoriteten blev ekskluderet og 100.000 bhutanere endte som flygtninge i Nepal.

Som vi har set, afhjælpes eksistensen af fordrevne individer ideelt set med en eller flere af UNHCR's tre ’varige løsninger’: Repatriering, lokal integration eller genbosætning. Hvor flygtningene i Bhutan problematiseredes som kulturelle afvigere, ses de i Nepal som en sikkerhedsrisiko af socioøkonomiske

årsager.⁴³ Indtil videre er femten bilaterale forhandlingsrunder mellem Nepal og Bhutan om frivillig repatriering og/eller lokal integration af de bhutanske flygtninge slået fejl (Adelman, 2008:xxv). Med USA's tilbud fra oktober 2006 om at genbosætte 60.000 af bhutanerne fik flygtningene for første gang et realistisk alternativ til at blive i lejren resten af deres liv.

Når jeg har valgt at præsentere ovenstående, er det for at vise, at Foucaults problematiserings-, objektiverings- og subjektiveringsbegreber er højst relevante for forståelsen af nogle af de begivenheder, der kan lede til flygtningesituationer. Eksemplet viser, hvordan et minoritetssubjekt søges formet til en idealiseret bhutaner ved hjælp af en række forskellige teknologier, der blandt andet søger at "fremelske" en bestemt form for etisk adfærd i populationen. Nationsbyggernes krav om disciplinering og ensretning af de mindste detaljer illustrerer desuden et andet træk ved den nationalstatslige ordens anonyme magtstrategi; nemlig at kulturelle symboler som beklædning og etikette ofte spiller en central rolle.

Fortællingen om bhutanerne viser, hvordan nogle af de flygtninge, der indstilles til genbosætning i Danmark, er endt, hvor de er. Sammenholdt med analysen af den danske udvælgelse af kvoteflygtninge bliver det klart, at der er visse paralleller mellem de nationale og kulturelle rationaliteter, der spillede ind i deres fordrivelse, og de krav, der stilles til dem i deres genbosætning. Flygtningene forlod Bhutan i protest mod regimets ensretningsforsøg, men vil, for at kunne blive genbosat, skulle leve op til minutiøse krav til deres opfattede integrationsudsigter i en dansk kulturel, sproglig og erhvervsmæssig kontekst.

Forvaltningen rejser ud

Den 14. september 2008 stiger to embedsmænd fra Udlændingetjeneste, to medarbejdere fra Dansk Flygtningehjælp og en integrationskonsulent fra en sjællandsk kommune, ud af et lille indenrigsfly i byen Damak i Nepal. Over de næste fem dage skal de interviewe 192 bhutanske flygtninge, der af UNHCR er indstillet til genbosætning i Danmark. Delegationen har flere opgaver: Den skal først og fremmest producere den videnskabelige basis for integrationspotentiale vurderingerne, men den skal også se til, at alle de data, der kræves i den biopolitiske styring af de accepterede flygtninge, er korrekte, og endelig skal den sørge for at forberede flygtningene på, hvad der forventes af dem i Danmark.

Kvoterejsen til Nepal var den danske forvaltnings første møde med de bhutanske flygtninge. Rejsen var derfor præget af ønsket om at etablere et vidensgrundlag for udvælgelsen. Som vi så i Kapitel 3, er manglende uddannelse og traumatisering blandt de faktorer, der i Danmarks øjne gør flygtninge risikable. Bhutanerne forventedes at ville kunne integrere sig i det danske samfund, bl.a. fordi de opfattes som mindre traumatiserede og mere veluddannede end fx nogle afrikanske flygtningegrupper.⁴⁴

⁴³ Kilde: Kiil-Nielsen, UNHCR i Damak.

⁴⁴ Interviews med Singer, med Bondebjerg, med la Cour & Larsen og med Singer & Müller

Rejsen var også første eksempel på det, der i L403 kaldes *strategisk genbosætning*.⁴⁵ Den såkaldte strategiske genbosætning er et begreb, der stammer fra FN-systemet, hvor den beskrives som genbosætning, der anvendes til at opnå fordele - ikke blot for den enkelte flygtning, men også for andre flygtninge, opholdslandene, genbosætningslandene eller for det internationale beskyttelsesregime generelt (UNHCR 2004:I/6). I en dansk kontekst er det interessant, at strategisk genbosætning giver hjemmel til at se bort fra integrationspotentialekriterierne.

Efter aftale med Lovkontoret i Integrationsministeriet foretog delegationen bedømmelsen af integrationspotentialer som normalt. Men i indstillingerne til Udlændingesservice evalueredes integrationspotentialer i forhold til gruppen som helhed i stedet for på individ- og familieniveau⁴⁶. Dermed blev det muligt at acceptere flygtninge, som normalt ville være blevet afvist.

I praksis valgte Udlændingesservice at godkende alle de flygtninge, der blev interviewet på kvoterejsen. De eneste, der ikke blev godkendt, var dem, som man bad UNHCR om at trække tilbage.⁴⁷ Medlemmer af delegationen udtrykte ved flere lejligheder overraskelse over, hvor mange syge, handicappede og analfabeter, der var i puljen.⁴⁸ Når resultatet af den første udvælgelsesrejse til Damak kom til at adskille sig fra en ikke-strategisk kvoterejse, var det derfor næppe, fordi de bhutanske flygtninge scorede nævneværdigt højt på integrationspotentialer. Det faktum, at der var tale om strategisk genbosætning, ser ud til at have sat integrationspotentialekriterierne ud af kraft. Strategisk genbosætning blev derfor i praksis brugt som en form for ventil, der tillod forvaltningen at se bort fra Danmarks normale krav til kvoteflygtninge. Ved at beslutte at anvende strategisk genbosætning, opnås altså en fleksibilitet i behandlingen af de flygtninge, der er politisk vilje til at hjælpe.

⁴⁵ Interview med Singer & Müller

⁴⁶ Interview og efterfølgende korrespondance med Singer

⁴⁷ Kilde: Skriftlig kommunikation fra Singer, maj 2009.

⁴⁸ Interviews med la Cour & Larsen og med Singer & Müller

4.2 Udvælgelsen af kvoteflygtningen

Der er ikke så meget hverken videnskab eller systematik i det, det er sådan nogle meget ”sund fornuft”-betragtninger. Jeg ser ikke sådan nogen kriterier, hvor man ville kunne gå ind meget stringent og sige: Ligger vi på en skala, der hedder i det her felt eller det her felt?... Det er mere en del af en samlet vurdering, der siger: Virker de, som om de ville kunne få noget ud af at komme til Danmark?

la Cour & Larsen

På basis af interviewene og de informationer UNHCR har stillet til rådighed om flygtningen, er det altså delegationens opgave at vurdere flygtningenes integrationspotentiale og producere en indstilling til Udlændingsservices afgørelse i sagen.⁴⁹ Flygtningenes integrationspotentiale, der, ifølge udlændingeloven, skal bedømmes på baggrund af biografiske, personlighedsmæssige, medicinske, psykologiske og psykiatriske træk ved personen, foretages af en delegation af ’normalitetsdommere’ (Foucault, 1977:270), der har erfaring med flygtninge, og hvis faglige ekspertise primært er juridisk.

Det er embedsmænd i forvaltningen, der skal afgøre, om den enkelte flygtnings psyke, personlighed og helbred er af en sådan beskaffenhed, at personen vil få glæde af at blive genbosat i Danmark. Integrationspotentiale vurderingen tager udgangspunkt i de syv supplerende kriterier (sprogliche forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejdserfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation), men fastslog først i mødet med flygtningegruppen, hvad, der fx skal gælde for ’neutralt’ uddannelsesniveau og arbejdserfaring. Der foregår altså en lokal normaliseringsproces, hvor en norm konstitueres, som bygger på den norm, udlændingeloven etablerer, men som færdigproduceres på selve turen.

Efter nogle dages interview var delegationen klar med en definition af den ”typiske familie” som et par lidt ”tunge” forældre, der er analfabeter og ikke har lavet så meget i lejren, og nogle ”gode” børn, der har gået i skole og taler engelsk. Ud fra denne objektivisering af ”standardfamilien”, klassificeres de enkelte familier gennem en bedømmelse, der i højere grad er disciplinær og normaliserende end klassisk juridisk. Hvor retten definerer juridiske subjekter ud fra universelle normer, virker disciplinen netop ved at klassificere individer ud fra en norm, der ordner dem hierarkisk. I disciplinens rum bliver individets juridiske ret derfor mere eller mindre sat ud af kraft (Foucault, 1977:197).

Disciplindispositivet overlejrer altså retsdispositivet i den danske udvælgelsespraksis, hvilket langt fra er det samme som at sige, at det juridiske er i tilbagegang (Rose & Valverde, 1997:542). Den nye lov forudsætter simpelthen disciplinens magtteknikker. Et andet eksempel på det juridiske domænes transformation er alliancen med psy-videnskaberne, der skaber mulighed for at alle flygtninge med brug for hjælp ikke har lige ret til at få den. Den ændrede udvælgelse er et eksempel på guvernementaliseringen af det juridiske område, der er blevet knyttet til en række normaliserende,

⁴⁹ Interview med Singer

disciplinære og biopolitiske mål, som søges nået gennem formning og omformning af menneskers handlinger (Rose og Valverde, 1997:543).

Når den epistemologiske autoritet i forhold til ”sandheden” om kvoteflygtningene placeres hos juridiske sagkyndige fra Udlændingetjenesten med hjælp fra i Dansk Flygtningehjælp, er det bl.a. pga. deres erfaring med flygtninge. I den forbindelse er det vigtigt, at erfaring i den genealogiske analyse ses som effekter af meningsproduktionsanordninger som normer, forståelsesrammer, vokabularier og bedømmelsessystemer og ikke omvendt (Rose, 1996:130). Disse anordninger får det bedømte fænomen – her flygtningen - til at fremstå forskelligt, alt efter hvilke heterogene elementer, de er sammensat af, og har både veridiktions- og jurisdiktions effekter. Eller med andre ord: Når flygtningen ses som en hybrid af bl.a. omsorg og risici, der må håndteres gennem bearbejdning og normalisering, kommer det til at fremstå naturligt at udvælge flygtninge på en måde, hvor omsorg kan ydes, mens risici kontrolleres.

Grundlæggende handler udvælgelsen om at vurdere flygtningens farlighed og altså om at foretage en sandsynlighedsberegning i forhold til hans fremtidige grad af risiko for samfundet. Ved at se flygtningen som risiko, gøres han til én, der kan kalkuleres og styres (Dean, 2006:21). Vurderes flygtningen at være for ”tung”, vil sikkerhedsdispositivets biopolitiske rationalitet overlejlighedsgive omsorgsdispositivets princip om at hjælpe et menneske i nød. Jeg vil i de følgende afsnit se på, hvordan flygtningens risikoniveau konkret blev vurderet på kvoterejsen til Danmark.

Integrationsbegrebet

Da den ændrede udvælgelse af kvoteflygtninge i høj grad drejer sig om at fremme integration, er dette begreb naturligvis helt centralt for analysen af udvælgelsen i praksis. Vi så i Kapitel 3, at *integration* i loven fortrinsvist henviser til arbejdsmarkedsintegration, og at dette krav stilles til 80 % af den danske kvote. Jeg bad delegationens medlemmer uddybe, hvad der efter deres opfattelse menes med ’integration’. De beskrev integration, som noget der ”*tager generationer*”⁵⁰, eller som primært gælder børnene.⁵¹ Små børn, der er en del af en velfungerende familie, er, med dette integrationsbegreb som optik, de ideelle integrationssubjekter. De kan nå at få et normalt skoleforløb - med dertilhørende disciplinering - i Danmark, de lærer hurtigt dansk og kan derfor hjælpe deres forældre.

Integration beskrives videre som noget, der involverer samfundsmæssig deltagelse: ”*At deltage i forældremøder på skolen for eksempel, at være aktiv i samfundet, komme ud i samfundet, komme med i fritidslivet, alle de der ting*” (la Cour & Larsen, 2008), såvel som det at lære ”*helt almindelige kulturelle ting*” om arbejdsmarkedet, om at gå i skole og om ”*normer generelt, altså i forhold til kvinder og mænd ... det er jo alligevel nogle helt andre ting, de skal lære og vænne sig til omkring ligestilling*” (Singer & Müller, 2008).

⁵⁰ Interviews med la Cour & Larsen og med Singer & Müller

⁵¹ Interview med H. Salim

Det antages altså, at flygtningene over de næste generationer i stigende grad vil nærme sig ”Danmark”. Det vil de, fordi deres egen kultur ”bliver tyndere og tyndere og tyndere, og de bliver mere og mere danske, uanset at de indimellem går tilbage til det oprindelige (la Cour & Larsen, 2008). Således anskuet tager flygtningen sig ud som en skikkelse, hvis kulturelle sproglige og etniske ’Andethed’ er et problem, som tiden vil løse. Udvælgelsen trækker på ontologier af Danmark og af flygtningene som disparate størrelser og på et etno-kulturelt integrationsideal, der forstår integration som det at blive identisk med ’normaldanskeren’ (Ager & Strang, 2008:174). ”Danmark” fremstår som en homogen enhed, som flygtningene må tilpasse sig, hvis de skal kunne siges at være ”integrerede”.

Problematiserede subjekter og føjelige kroppe

Deleuze bruger betegnelsen ”linjer af lys” til at beskrive, hvordan dispositiver får de synligheder, de konstituerer, til at tage sig ud på en bestemt måde (Deleuze, 1988:57f). Det må ikke forstås sådan, at dispositivets lys falder på præeksisterende objekter. Der er snarere tale om, at lyset reflekteres som i et spejl, således at det, der bliver synligt, er en afspejling af dispositivet. Spørgsmålet er, hvordan flygtningeskikkelsens lys- og skyggesider filtreres igennem bl.a. sikkerhedsdispositivet, omsorgsdispositivet, retsdispositivet, og disciplindispositivet, samt gennem en etno-kulturel integrationsstrategi og den nationale tingenes orden.

Når integration kædes sammen med sproglig og kulturel ensretning, er det med til at få genbosætning til at fremstå som noget, der vil være hårdt for alle og umuligt for nogle. Det er i høj grad en vurdering af individets personlighed (’genert’ eller ’udadvendt’ ’lun’, glimt i øjet’, etc.) og familiens interne dynamik (’virke tætte’, ’røre ved hinanden’ ’virke glade for hinanden’, etc.), der udgør basis for delegationens sociale divination af, hvordan det vil gå en flygtning i Danmark.

Passivitet, generthed og fysisk og psykisk svaghed er nogle af de træk ved flygtningen, delegationen er på vagt overfor. Udvælgelsen er i høj grad afhængig af en dagligdags brug af psykologiske og sociale bedømmelseskategorier. ”Det er en mavefornemmelse”, som et medlem af delegationen forklarede mig.⁵² Det, der skiller den ”gode” fra den ”dårlige” flygtning, er, udover forskelle i formelle kvalifikationer, ofte vurderingen af vedkommendes aktivitetsniveau. Hvor det initiativrige og aktive subjekt er idealet, er den apatiske og initiativløse flygtning dets bagside.⁵³ Trods flygtningenes manglende arbejdstilladelser er det i dette perspektiv et faresignal, hvis flygtningene ikke har arbejdet.

Samtidig er der en understrøm af biopolitiske rationaliteter på spil i tilskrivningen af positive egenskaber til flygtningene. En af de måder, hvorpå flygtningene objektiveres i udvælgelsen, er gennem metaforer, der bruger fysisk styrke som billede på flygtningens evne til at komme godt igennem det vanskelige genbosætningsforløb. Især enlige mødre fremhæves ofte som særligt ”stærke”

⁵² Interview med la Cour & Larsen

⁵³ Interview med la Cour & Larsen

og ”seje”, eftersom de har kunnet klare sig uden en mand i flygtningelejren. De ’dårlige’ flygtninge beskrives som *uden mange muskler, uden meget go* eller som *sprøde* i betydningen: Knuses ved modstand. Disse individer konstitueres altså som værende for svage eller skrøbelige til at lade sig bearbejde. Omvendt bliver fysiske udtryk for vitalitet og motivation, som fx at sidde helt fremme i stolen, eller tegn på personlig udstråling, som at have ’power’ og bare at være ”WRAM!”, fremhævet som virkeligt positive.

Vi kan genfinde temaet om den lydige flok fra pastoralmagten, der på en gang skal forstås og styres, individuelt og som helhed, i udvælgelsen af kvoteflygtningen. Føjelige subjekter med ’vi tager hvad der kommer’ - mentalitet, en kvinde der selv sagde, at ’hun altid har været god til at tilpasse sig’, og en ung mand, der begrundede sit ønske om genbosætning med at ville have noget ud af sit liv, lige meget hvor, blev også fremhævet som særligt positive. De ”gode” flygtninge var typisk aktive, veluddannede og ivrige efter at komme ud af lejren og ’gøre noget med deres liv’. Deres CV blev tillagt en vis forklaringskraft i forhold til, om de ville klare sig godt i Danmark. Men herudover brugte delegationen, ofte til flygtningenes tilsyneladende overraskelse, også tid på at spørge ind til ting som fritidsinteresser og venskaber.

Kvotainterviewet minder mest af alt om en samtale med en kommunal sagsbehandler, der skal udrede arbejdsmarkedsparathed. Flygtningenes personlighed og evne til at danne netværk tillægges forholdsvist stor betydning for deres evne til at skabe et liv - og ikke mindst et arbejdsliv - i Danmark. At være indadvendt eller genert betragtes som et klart faresignal, der, hvis ikke der havde været tale om strategisk genbosætning, kunne have ledt til, at familien blev afvist. Omvendt er det at være lun og have humor noget, der opfattes positivt. Vi ser altså igen, hvordan flygtningen som rettighedsindehaver bliver overlejret af krav, der mest af alt minder om dem, man stiller til personer til en jobsamtale. Pastoratets religiøse normalisering af sognebørnene er i den moderne danske kvotepraksis erstattet af normalisering ud fra en utilitaristisk dagligdagsforståelse af biografisk og personlighedsmæssig anvendelighed for samfundet.

Familien

Familien spiller en vigtig rolle i genbosætning. Ifølge Schnabel og Leth favoriserer den danske udvælgelse børnefamilier (Schnabel og Leth, 2008). Forfatterne bag den new zealandske litteraturoversigt anfører ligeledes, at familier normalt foretrækkes i genbosætningsammenhænge, angiveligt fordi de er nemmere at boligplacere (New Zealand, 2008:ii). Mine informanter forklarede forkærligheden for familier med det juridiske hensyn til vores internationale forpligtelser, og med at familier kan støtte hinanden igennem den vanskelige genbosætningsproces.⁵⁴ Præferencen for familier er altså en udbredt praksis, der forklares forskelligt i forskellige sammenhænge. Genbosætningsprocessen objektiveres herudover som noget meget vanskeligt, samtidig med at udvælgelsen trækker på en dagligdags forståelse af individet som et socialt væsen, der er afhængigt af

⁵⁴ Interviews med E. Singer, med B. Bondebjerg og med A. la Cour & V. Larsen

andres støtte og accept. Det opfattes som noget, det kan være svært at opnå, med mindre man bringer sine signifikante andre med sig til Danmark.

Kernefamilien som styringsteknologi er et meget effektivt disciplinerende tiltag. Deleuze kalder den en 'essensløs' praksis, som forudsætter, fikserer og reproducerer bestemte magtrelationer (1988:75). Siden det 16. århundrede har familien således været et fundamentalt relæ for styringen af befolkningen - især i spørgsmål om seksualadfærd, demografi, fødselstal og forbrug (Foucault, 2007:104f). I forhold til kvoteflygtningen kommer familiens disciplinære funktion til udtryk i form af en forventning om, at forældre vil kæmpe hårdere for at deres integration lykkes 'for børnenes skyld', og at børnene omvendt kan hjælpe forældrene med at finde fodfæste i deres nye land. En af de eksplicite rationaliteter i den danske genbosætning er, at familier anses for at have større chance for at klare sig.

Trods det store fokus på den enkeltes integrationspotentiale, foregår vurderingen på kvoterejsen på familieniveau. En gammel bedstemor eller en mor, der er analfabet, vil altså ikke være forhindret i at blive genbosat, hvis blot familien som helhed vurderes at ville kunne klare sig med støtte fra de "stærkere" medlemmer.⁵⁵

Men hensynet til familiens enhed virker også den modsatte vej. Hvis en familie på otte omfatter et enkelt psykisk sygt medlem, der bliver afvist, er de alle udelukket fra at blive genbosat. Det var tydeligt i delegationens diskussioner, at kriteriet om hensynet til, at den enkelte kvoteflygtning skal 'have glæde' af opholdet i Danmark afstedkommer et paradoks, når et afslag i praksis betyder, at ikke blot den psykisk syge, men også hele hans familie, må blive i lejren.

De strategiske godkendelser

Da det ikke på forhånd var afklaret, hvad det ville komme til at betyde, at turen defineredes som 'strategisk' genbosætning, må delegationens diskussioner, vurderinger og indstillinger antages at ligge forholdsvis tæt op af dem, der foregår på en normal kvoterejse. Af de 143 personer, der ved kvoterejsens afslutning var blevet indstillet til genbosætning i Danmark, var de toogtyve ifølge mine noter fra indstillingsmøderne strategiske godkendelser. Det, der adskiller de toogtyve fra resten af populationen, er typisk, at de tilhører familiegrupper, der mangler de 1-2 stærkere individer, der formodes at kunne trække resten med. Familien omfatter måske et offer for seksuel vold, der har psykiske mén af hændelsen, men der kan også slet og ret være tale om, at den yngre generation, der forventes at skulle trække læsset, består af indadvendte og generte unge, der ikke har været så aktive i lejren.

En dårlig flygtning kan, set med integrationspotentiale som optik, fx være en passiv flygtning, en traumatiseret flygtning, eller en flygtning der har urealistiske forventninger til livet i Danmark. En familie, hvor alting virker skidt og børnene lader til at have det dårligt, er en seriøs risiko i dette perspektiv. Menneskers adfærd bedømmes her med reference til en liberal arbejdsmarkedsfokuseret

⁵⁵ Interview med E. Singer

norm og ved mere eller mindre bevidst at trække på diverse felter af viden om menneskers relation til sig selv og hinanden. De praktiske strategiske godkendelser understøtter den pointe, at nogle af de træk ved flygtninge, der er med til at gøre dem til humanitære omsorgsobjekter, ved integrationspotentialekriteriernes mellemkomst kan forhindre dem i at blive genbosat.

De psykiske afvigere

De sager, der gav anledning til de største drøftelser, var dem, hvor en familie omfattede en ”psykisk afviger”.⁵⁶ Som citatet, der indleder dette kapitel, viser, gjorde de manglende psykiatriske diagnoser det vanskeligt i praksis at leve op til styringsidealet.

Når psykisk syge som udgangspunkt er udelukkede fra genbosætning, er det bl.a., fordi der er en opfattelse af, at en psykisk syg ofte har det bedre som ”landsbytosse” i en for ham velkendt flygtningelejr end i et fremmed land, hvor sengepladser til psykisk syge er noget, man skal være meget syg for at komme i nærheden af.⁵⁷ Bag forestillingen om at en psykisk syg ikke vil få glæde af opholdet i Danmark, lurer skræmmefiguren hjemløs, psykisk syg misbruger, hvis familie, i mødet med det moderne samfunds krav om kvindernes indtræden i arbejdsstyrken, ikke længere magter at tage sig af ham.⁵⁸ Ifølge Eva Singer risikerer man derfor at gøre familierne en bjørnetjeneste.⁵⁹ Derfor finder man det ikke åbenlyst, at en genbosætning vil være til glæde og gavn for såvel flygtningefamilien som for Danmark.

Men i et system, der er så fokuseret på individualisering og individuelle rettigheder som det danske, kan det ikke undgå at forekomme paradoksalt, at syv mennesker, der trofast har taget sig af et psykisk sygt familiemedlem gennem 17 år i en flygtningelejr, skal straffes ved ikke at kunne genbosættes.⁶⁰ Udover det etiske problem, der er implicit i dette liberale dilemma, er det også et fagligt problem for en delegation, fortrinsvist bestående af jurister, at vurdere, om en psykisk syg vil kunne få glæde af de behandlingsmuligheder, det danske system rent faktisk rummer. Hverken UNHCR i Danmark eller deres implementerende partner på sundhedsområdet, AMDA, har en psykiater tilknyttet, og oplysningerne om psykisk helbred i flygtningenes sager er derfor yderst sporadiske. Et barn med (tilsyneladende) Down’s syndrom blev således i familiens flygtningesag beskrevet som et barn, hvis sind måske havde taget skade af at overvære stedfaderens mishandling af moderen.

I forbindelse med lovændringen stillede Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integrationspolitik et spørgsmål til ministeren, om hvorvidt man vil sikre, at det er uddannede psykiatere, der diagnosticerer psykiske lidelser blandt flygtninge. Ministerens svar var, at det er UNHCR’s ansvar at stille den information til rådighed, og at man må gå ud fra, at de drager omsorg for det. ”Udlændingetjenesten vil imidlertid i fornødent omfang inddrage lægefaglig bistand i vurderingen af behandlingsmulighederne i

⁵⁶ Interview med la Cour & Larsen

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Interview med la Cour & Larsen

⁵⁹ Interview med Singer & Müller

⁶⁰ Interview med la Cour & Larsen

Danmark”.⁶¹ UNHCR’s reaktion på den danske delegations opfordring til at skaffe en psykiater til flygtningelejrene ved Damak var imidlertid, at det ikke lod sig gøre i praksis. Der er altså både etiske, faglige og praktiske problemer forbundet med dette vidensbaserede styringsideal.

I styringsidealets møde med verden vanskeliggøres den vidensbaserede udvælgelse til glæde for den enkelte altså af manglen på diagnoser. Det gav anledning til usikkerhed blandt forvaltningens udsendte medarbejdere, der derfor ikke udarbejdede nogen fast indstilling i den håndfuld sager, der omfatter psykisk syge. I stedet blev disse sager taget med hjem til Udlændingesservice til nærmere diskussion og afgørelse internt i styrelsen.

Usikkerheden gjorde, at alle de tilfælde, hvor et medlem af en flygtningefamilie havde ”noget galt med hovedet”, blev diskuteret nøje - med undtagelse af en familie, der omfattede et barn, der tilsyneladende havde Down’s syndrom. Det blev forklaret med, at mongolisme er en velkendt størrelse, som kommunerne har erfaring med, og som man har administrative strukturer, der kan rumme. Barnet med Down’s syndrom forventes derfor ikke at ville blive besværlig at håndtere.⁶²

Et spørgsmål om glæde

Hans Gammeltoft-Hansen kom under vort interview med en anekdote fra en kvoterejse i slutningen af 1970’erne. Her valgte man blandt andet en ung mand, der manglede et ben. Hvor han kom fra, var det et gigantisk handicap, der gjorde ham til en hæmsko for søsterens familie. Men det var netop hans handicap, der i Danmark nemt ville kunne afhjælpes med en protese, som gjorde, at familien blev udvalgt. Her er altså netop tale om en situation, hvor genbosætning er til glæde og gavn for alle parter.. På kvoterejsen til Damak var lignende overvejelser i spil. Som beskrevet ovenfor, var det i tilfældet med de sindslidende meget vanskeligt for delegationen at afgøre ”glædes-momentet”. Men der var en række andre tilfælde, hvor delegationen eksplicit henviste til, at især kvinder ville blive aflastet og få mulighed for at blomstre op og få et bedre liv efter ankomsten til Danmark.

Hverken barnet med Down’s syndrom eller de psykiske afvigere kan antages at ville blive produktive på arbejdsmarkedet. Når det handicappede barn alligevel accepteres, er det et eksempel på, at omsorgsdispositivet stadig er i spil, også i den praktiske udvælgelse. L 403’s krav om, at man i udvælgelsen af kvoteflygtninge skal tage hensyn til flygtningens mulighed for at få glæde af opholdet i Danmark, skal derfor heller ikke alene forstås som flygtningens mulighed for at få noget ud af sig selv på arbejdsmarkedet. Men på den anden side viser forskellen i synet på forskellige uarbejdsdygtige individer, at der er nogle former for lediggang, der opfattes som farligere end andre. Dem, der forventes at blive besværlige og potentielt farlige for sig selv og andre opfattes som mere risikable end individer, der ’blot’ er uproduktive.

⁶¹ Besvarelse af spørgsmål nr. 34 ad L79 stillet af Folketingets Udvalg for Flygtninge, Indvandrere og Integration den 15. marts 2005. Hvidbog, 2005.

⁶² Interview med Singer & Müller

De afviste

De flygtninge, der ikke blev godkendt på turen til Damak, var dem, der blev siet fra før selve interviewet. Blandt disse sager var bl.a. flygtninge i polygame ægteskaber. Med deres valg af livsform har disse mennesker bragt deres familie i uoverensstemmelse med en kulturel og juridisk norm om, at et ægteskab kun kan have to parter.

Foucault beskæftigede sig i sin forelæsningsrække ved Collège de France i 1975 med de *menneskelige monstre*, der i det 19. århundrede kom til at danne grundlag for problematiseringen af det abnorme individ (Foucault, 2003:55). For Foucault er monsterbegrebet grundlæggende relateret til en lovtankegang. Monsteret er defineret ved, at dets form ikke blot er et brud på samfundets love, men også på naturens love. Det er en flertydig skikkelse, der kombinerer det umulige og det forbudte, som befinder sig på grænsen mellem kategorier, men som paradoksalt nok bliver et synlighedsprincip, fordi indre monstrøsitet ses som årsag til alle små afvigelser (ibid.:56). Parallellen til Laura Feldts (2003) analyse af monsteret som hybrid, der tematiserer vores kategoriseringer *qua* kategoriseringer, er klar. Men i modsætning til Feldt beskæftiger Foucault sig med den måde, levende mennesker konstitueres som monstre og ikke med de monstre, der optræder indenfor kulturel og religiøs diskurs.

Den lov, de abnorme flygtningefamilier forbryder sig imod, er relateret til det juridisk-kulturelle domæne. De polygame ægteskaber resulterer i monstrøse familier, der juridisk set er en umulighed i Danmark. Udlændingetjenesten ser ingen grund til at forsøge at få praksis ændret, da USA accepterer disse familier til genbosætning.⁶³ Betingelsen er dog, at det kun er det første af de to ægteskaber, der er gyldigt.⁶⁴ Prisen for at blive genbosat er altså kulturel og juridisk normalisering af familien.

⁶³ Interview med Singer & Müller

⁶⁴ Interview med Delmas

4.3 Formningen af kvoteflygtningen

Det er enormt kompliceret på det tidspunkt at forklare dem, hvordan det er i Danmark. At bede flygtningene underskrive *Erklæring om vilkårene om genbosætning* er en symbolsk handling, for det er klart, at de ikke har det store valg. Og som alle symbolske handlinger vil jeg sige, at hvis det bare får nogle ud af gruppen til at føle sig lidt mere: ”Åh ja, det er jo også rigtigt. Det var jo faktisk det, jeg fik at vide”, så har vi jo også fået noget ud af det

Singer & Müller

Ud over at skabe viden til grundlag for sagsbehandlingen har kvotearbejdet også et andet formål. Kvoteflygtninge, morgenbriefinger og underskrift af Erklæringen er alle eksempler på teknikker, der skal signalere, at der er kontrol med udvælgelsen, og at de udvalgte flygtninge har haft mulighed for at sige til og fra på et informeret grundlag. Der sørges løbende for, at det er flygtningen selv, der med sin underskrift har valideret valget af fx at blive genbosat i Danmark, og som dermed både bærer ansvaret for selve beslutningen og for om det går ham godt.

Kvoteflygtningen som styringsteknologi

Skønt det ikke er hovedformålet, er der også eksempler på at kvoteflygtningen bruges til at forme flygtningen. Fx spørger interviewerne ikke blot bagudrettet men også til flygtningens håb og drømme for fremtiden. En flygtning, der ikke ved, hvad han vil – eller hvad man kan – beskæftige sig med i Danmark, opfordres aktivt til at begynde at tænke over det med det samme. Dermed søges flygtningen bragt til at forholde sig aktivt til sin genbosætning og sit fremtidige arbejdsliv på en sådan måde, at kommunens integrationskonsulent og flygtningen, ideelt set, nemt vil kunne lægge en handlingsplan for ham efter ankomsten til Danmark. På den måde søger interviewteamene at facilitere, at forløbet efter ankomsten til Danmark bliver så gnidningsløst som mulig. Det samme gælder, når et medlem af interviewteamet kommer med gode råd om alt fra integration via hårdt arbejde og foreningslivet til vigtigheden af at dyrke sport og spise ordentligt.

Delegationen kunne ikke nå at interviewe alle de 192 flygtninge, UNHCR havde indstillet, bl.a. fordi man insisterede på at interviewe alle voksne medlemmer af en familie - udover selve ”kernefamilien” - for sig selv. Der er altså en kulturel norm, for hvad en familie er, på spil i den danske praksis. Denne norm forhindrer ikke en gammel bedstemor eller en voksen datter i at blive genbosat sammen med kernefamilien, men den kræver, at de med separate interviews konstitueres som selvstændige individer med egen genbosætnings sag.

Interviewernes bearbejdning af flygtningene har et kulturelt normaliserende sigte. Med bemærkninger som ”*It is your decision whether you want to get married*”, ”*You can only have one wife in Denmark*” og ”*It is normal to be a single mother in Denmark, it is not uncommon*”, søges et fremtidigt handlerum etableret, hvor det er individet og ikke familien, der bestemmer over kroppen, hvor et normalt ægteskab kun kan have to parter, og hvor en familie godt kan være ledet af en enlig mor.

Som et ekko af den *'Polizeiwissenschaft'* Foucault beskæftigede sig med i sine studier af den moderne guvernemantalitet, er den form for styring, flygtningene søges gjort til subjekter for, næsten grænseløs (Dean, 2007:113). Som udgangspunkt problematiseres forholdet mellem mænd og kvinder i flygtningepopulationen, eksempelvis som ulige i mændenes favør. Skønt familiens interne relationer ligger udenfor det lovmæssige grundlag for flygtningeudvælgelsen, søges relationen aktivt omformet ved at delegationen bruger sine kvindelige medlemmer som eksempler på, at både mænd og kvinder arbejder udenfor hjemmet, og derfor også deles om de hjemlige arbejdsopgaver.

Aktive, selvansvarlige borgere

Idealet, om at forvaltningen kan gøre flygtningene til frie, selvansvarlige individer, der er målrettede og realistiske, er betinget af en forudgående konstruktion af flygtningene som ufrie, uselvstændige og potentielt velfærdsafhængige. Der er altså i Danmark et syn på flygtningene som en udifferentieret, uselvstændig masse, der i genbosætningsforløbet må udvikles og bearbejdes, for at de kan blive aktive og selvforvaltende, som ikke er langt fra Randy Lipperts beskrivelse af Canadas genbosætningspraksis (Lippert, 1998).

Samtidig viser forsøgene på etisk bearbejdning af de potentielt nye danskere, at flygtningesubjektet opfattes som potentielt frigjort og autonomt og ikke ubehjælpeligt fastlåst i en tilbagestående national, etnisk eller kulturel identitet. Kvotoudvælgelsen skal sætte dem fri ved at reetablere deres kapacitet til at vælge for sig selv. I omgangen med liberale projekter, der producerer frie, myndiggjorte subjekter, er det altid vigtigt at holde sig for øje, at styring gennem frihed stadig er styring (Cruikshank, 1999). Den danske praksis, der omfatter afvisning af personer, der opfattes som for risikable til at kunne integreres, viser samtidigt, at ikke alle flygtninge tiltros at have hvad der skal til for at blive aktive, selvforvaltende borgere. Programmet producerer altså også en restgruppe af ufrie individer.

Forholdet til flygtningeselve

Den intentionelle påvirkning af flygtningenes etiske selvforhold starter allerede ved det første møde med velfærdsstatens udsendte medarbejdere. Morgenbriefingen for de flygtninge, der skal interviewes i løbet af dagen, er en praksis, der udover at konstituere en række subjektiviteter, aktivt konstruerer en kulturel ontologi af Danmark. Det informationsmateriale, der udleveres i forbindelse med briefingen, og de Førrefrejse-kurser, som de udvalgte flygtninge har pligt til at deltage i, har til formål at bearbejde kvoteflygtningen til at have bestemte forventninger til livet i Danmark, og til at blive et aktivt selvforvaltende subjekt, der tager ansvar for sin egen integrationsproces. De etablerer tilsammen en række objektiveringer af Danmark, der kommer til at fungere som norm for, hvem og hvad flygtningen bør blive.

Flygtningene søges derudover bragt til at acceptere, at genbosætning i Danmark betyder et farvel til det (ulige) forhold mellem kønnene, deres kultur formodes at indeholde. Det understreges således gang på gang under morgenbriefinger og i kursusmanualer, at både mænd og kvinder arbejder uden for hjemmet i Danmark, og at det også betyder, at de deler ansvaret for de hjemlige arbejdsopgaver.

Samtidig bliver det fremhævet, at det er vigtigt for den danske stat, at flygtningene integrerer sig ved at lære sproget og gøre alt, hvad der står i deres magt, for at få et job og blive selvforsørgende.

Målet for den intentionelle påvirkning af flygtningenes subjektivitet er ikke blot at gøre dem til selvforvaltende individer, men at gøre dem til en bestemt form for selvforvaltende individer, der fx praktiserer ligestilling, passer deres sprogundervisning, er aktive på arbejdsmarkedet og tager ansvar for egen integration - helst ved at engagere sig i foreningslivet. De skal ville noget, men det skal være noget bestemt, de vil. De skal vise vilje til at løsrive sig fra deres tidligere selv og tilnærme sig et 'dansk' selv. Samtidig skal de være realistiske i deres valg og ønsker og indstillede på, at de må kæmpe sig vej op i det danske samfund via mindre attraktive jobs og lavere indkomsterstøttende ydelser.

4.4 Delkonklusion

Formålet med kvoterejsen til Damak var at udvælge 150 bhutanske flygtninge til genbosætning i Danmark. Rejsen var første eksempel på strategisk genbosætning. I praksis kom det til at betyde, at ingen blev afvist, selvom bl.a. polygamt gifte blev sorteret fra før interviewet. Integrationspotentiale vurderingerne blev foretaget som normalt, men indstillingerne baseredes på gruppen som helhed og ikke den enkelte familie. 'Strategisk genbosætning' blev altså brugt som en ventil, der tillod forvaltningen at se bort fra integrationspotentialekriterierne.

Den epistemologiske autoritet i forhold til den sociale divination af kvoteflygtningenes fremtidige integration ligger hos medarbejdere fra Udlændingetjeneste og Dansk Flygtningehjælp, der typisk er jurister. Under henvisning til forholdene i det danske samfund klassificeres flygtningene på en skala over integrationspotentiale, der først lægges helt fast på selve rejsen. Disciplin og normalisering overlejrer retsdispositivet i produktionen af 'standardfamilien'.

Det integrationsbegreb, der er aktivt i udvælgelsen, er sammensat. Det trækker på ontologier af Danmark og af flygtningene som disparate størrelser og på et etno-kulturelt integrationsideal, der forstår integration som det at blive identisk med 'normaldanskeren'. I praksis forhindrer opfattelsen af flygtningens kulturelle baggrund som problematisk dog ikke delegationen i at acceptere dem.

Effekterne af den hybride måde, hvorpå flygtningene kommer til syne i kvoteudvælgelsen, er bl.a. at det bliver 'naturligt' at søge at drage omsorg for flygtningene, samtidig med at deres risikable sider søges styret. I lyset af de dispositiver der kan fremlæses i den danske udvælgelsespraksis, fremstår flygtningen som et subjekt bestående af krop og sind, der indgår i sociale relationer til andre. At blive genbosat objektiviseres som en endog særdeles hård proces, der kræver mange ressourcer af den enkelte og familien, hvis den skal lykkes.

I vurderingen af integrationspotentialet inddrages såvel CV-data som fysisk og psykisk 'sundhed' og 'styrke', personlighed og familiens interne relationer. Udvalget er altså i høj grad informeret af en

dagligdags anvendelse af psykologisk og social viden. Samtidig er flygtningenes 'indstilling' vigtig, idet de forandringsparate og føjelige vægtes højt. Den norm om beskyttelsesbehov, flygtningen som rettighedssubjekt skal leve op til, er her trængt i baggrunden af en norm, der mest af alt minder om den, en arbejdstager til jobsamtale vurderes ud fra.

Familien som samfundsmæssigt organisationsprincip spiller en væsentlig rolle i udvælgelsen. Familier anses for at have bedre odds end enlige, da de kan støtte hinanden i genbosætningen. Som relæ for styring skal 'kernefamilieformen' disciplinere flygtningene så deres integrationspotentiale kan blive indfriet. Men hensynet til familiens enhed har også den effekt, at det ikke blot er en enkelt afvist person, der må blive i lejren, men også dennes familie. Problematikken illustrerer det liberale paradoks, at forudsætningen for frihed for nogle anses for at være, at andre fratages muligheden for at vælge.

De strategiske godkendelser bekræfter, at integrationspotentialekriterierne normalt rammer de flygtninge, der har størst mén af deres flygtningetilværelse. Vi ser også i praksis, at familier indeholdende kvinder, der har været udsat for seksuelle overgreb og vanrøgtede børn af svage forældre, i lyset fra integrationspotentialekriterierne tager sig ud som subjekter, der ikke bør tilbydes genbosætning.

Fraværet af faglighed i diagnosticeringen af de psykiske afvigere medførte problemer for delegations udvælgelse, især i forhold til spørgsmålet om hvem der vil have glæde af opholdet i Danmark. Rejsen til Nepal illustrerer, hvordan styringsidealet afslører sin utopiske karakter i mødet med felten. Det liberale individs evne til at realisere sit potentiale på arbejdsmarkedet er dog ikke det eneste, der kan gøre en flygtning attraktiv i delegationens øjne. Det kan udsigt til forbedret livskvalitet efter genbosætningen også. Det bliver nemmere, hvis delegationen er overbevist om, at det uarbejdsdygtige individ ikke vil udbyde for store praktiske problemer efter ankomsten i Danmark.

De eneste flygtninge der blev afvist, var dem man på forhånd havde sorteret fra, fx de polygamte gifte. Qua deres valg af familieform har disse flygtninge bragt sig i uoverensstemmelse med en juridisk-kulturel norm der stipulerer, at et ægteskab kun kan have to parter.

I mødet med en konkret flygtningesituation producerer integrationspotentialekriterierne normalisering også i praksis en række afvigere, der ikke formodes at kunne leve op til deres krav. Når disse afvigelser truer flygtningens mulighed for at afslutte sin flygtningestatus, er det igen et eksempel på, at flygtningen som juridisk rettighedssubjekt er blevet overlejet af en dispositionel logik, der objektiverer flygtningen som afviger og dermed som sikkerhedsrisiko. Det er også et eksempel på, at modsatrettede biopolitiske strategier, kan blive en forhindring for, at flygtningenes velfærd og velstand kan sikres.

I formningen af de fremtidige kvoteflygtninge ses disse som udgangspunkt som individer, der ikke kan overskue konsekvensen af deres valg. Men samtidig bliver de konstant taget i ed i forhold til

genbosætningen og dens implikationer. Der foregår en intentionel bearbejdelse af flygtningens etiske selvforhold under morgenbriefinger, og i det informationsmateriale flygtningene får udleveret. Flygtningene skal være forberedt på og ikke mindst acceptere, hvordan det vil være i Danmark. Målet for bearbejdningen er selvforvaltende individer, der praktiserer ligestilling, passer deres sprogundervisning, er aktive på arbejdsmarkedet, tager ansvar for egen integration og samtidig er realistiske i deres valg og ønsker.

De mest fremtrædende moraliteter i den danske praksis er et bestemt forhold mellem kønnene, et bestemt forhold til det gode liv, som relateret til arbejde og bestemte forhold mellem individ og familie og individ og samfund. Den etiske substans, der søges påvirket i flygtningene, er at finde i deres 'psyke' (fx motivation og vilje) og deres 'vaner', herunder deres opfattede kulturelle afvigelser. Gennem individualiseringsteknikker i form af edsaflæggelse (underskrift af Erklæringen), individuelle undersøgelser og spørgsmål under interviews søges flygtningene bragt til at forstå sig selv som selvstændige individer, der fx - i forhold til familien - selv bestemmer om de vil giftes, og - i forhold til samfundet - aktivt vælger at lade sig genbosætte i Danmark og er motiverede for at tage ansvar for egen integration.

Kapitel 5: Konklusion

Specialet har vist, hvordan udvælgelse af kvoteflygtninge efter integrationspotentialer er blevet muligt ved, at en sikkerhedsrationalitet har overlejet de rettigheds- og omsorgsrationaliteter, flygtningesubjektiviteten også informeres af. De forskellige dispositiver, hvis normer flygtningen holdes op mod, får subjektet til at fremstå som en hybrid der på en gang skal være svag og stærk.

Kvoteflygtningen er altså en sammensat subjektivitet der er underlagt flere forskellige normer. Sikkerhedsdispositivets krav om økonomisk bæredygtighed får de hårdest ramte flygtninge til at fremstå særligt risikable og kommer dermed i karambolage med andre dispositivers anonyme strategier, som fx at yde omsorg og hjælp til nødlidende, og at tildele dem lige juridiske rettigheder.

Danmarks ændrede udvælgelse af kvoteflygtninge er en adskillelsespraksis, der ved hjælp af en række teknologier til social divination og bearbejdning skal danne basis for forbedret integration af fremtidens kvoteflygtninge. Dette gøres på grundlag af en række objektiverede sociale, psykologiske og biografiske træk ved de indstillede flygtninge. Erklæring om vilkårene for genbosætning og førrefrejse-kurset for de godkendte flygtninge er eksempler på teknologier, der skal gøre flygtningene til aktive, selvansvarlige subjekter, der accepterer forholdene i Danmark.

De juridiske og politiske problematiseringer og programmer omkring kvoteflygtningen producerer et styringsideal der vil sikre kvoteflygtningenes fremtidige integration. Idealet knytter nation til territorium og visiterer mennesker til pladser indenfor den nationale tingenes orden på basis af viden om deres karakter og deres tarv. Bedømmelsen af, hvem der vil 'passe ind' i Danmark, foretages på basis af objektivering af biografiske, sociale, psykologiske og kulturelle træk ved den enkelte og hele gruppen af flygtninge. De udvalgte integrationsproces søges styret ved hjælp af en social divination af flygtningens fremtidige risiko for samfundet. Udvælgelsen producerer en 'uforbæderlig' restpopulation ud af de flygtninge, der *qua* deres 'svaghed' og opfattede mangel på formbarhed antages at være ude af stand til at blive selvforsørgende subjekter. Dermed har ændringen i kvoteudvælgelsen konkrete effekter på, hvem der får opholdstilladelse i Danmark.

Også i praksis trækker udvælgelsen på retsdispositivets, omsorgsdispositivets og sikkerhedsdispositivets rationaliteter. De forskellige normer for flygtningens uddannelsesniveau etc., fastlægges til dels på selve rejsen. Generelt er der en liberal moralitet i spil, der kategoriserer flygtningene på en skala over forventet succes på arbejdsmarkedet. Samtidig tages det også med i betragtning om flygtningen antages at ville kunne få andre former for 'glæde' af opholdet i Danmark, og hvor vanskelig han eller hun forventes at blive.

Ved at benytte sig af 'strategisk' genbosætning bliver det muligt at se bort fra integrationspotentialekriterierne. Dermed kan Danmark være med til at løse konkrete genbosætningsproblemer, i det omfang der er politisk vilje til det.

Allerede fra forvaltningens første møde med kvoteansøgerne søges deres etiske selvforhold aktivt bearbejdet. Styringen af kvoteflygtningen benytter sig således bl.a. af individualiserings- og frisættelsesstrategier. Målet for programmet til ændring af kvoteflygtningene er at forme aktive borgere, der tager ansvar for eget liv, som passer deres sprogundervisning og tager 'danske' normer og værdier til sig ved fx at praktisere ligestilling i hjemmet og være selvforsørgende. Dette mål søges nået gennem kultivering af de udvalgte integrationspotentiale, bl.a. ved hjælp af teknologier som 'Erklæring om vilkårene for genbosætning', morgenbriefingen og førafrejse-kurset.

Executive summary

Katrine Syppli Kohl (2009) *To the happiness and benefit of all? An analysis of the Danish selection of quota refugees*. Master's thesis, Msc in Political Communication and Management, Copenhagen Business School.

The criteria for the Danish selection of quota refugees for resettlement were altered by the introduction of L 403 of June 1, 2005. The law stipulated that henceforth "the applicant's chances of settling in Denmark and benefiting from a residence permit" should be taken into account. The so-called "integration potential" of a refugee is to be judged by officials of the Danish Immigration Service during a personal interview in the country of first asylum assessing factors such as language skills, educational background, work experience, familial situation, network, age, and motivation.

The thesis explores how different rationalities make the Danish resettlement practice possible. The questions answered are: What ideal of government can be found in problematizations of the quota refugee in connection with the law of 2005? How is the quota refugee objectified and by which technologies does the government seek to govern his or her process of integration? How were the criteria used during a quota travel to Nepal in 2008? Drawing on Michel Foucault - notably his concepts of *problematization*, *dispositifs* or *regimes of practice*, *biopolitics*, *power as productive* and working through *subjectivation* and of the *illiberal strategies* inherent in *liberal governmental rationalities* – the thesis explores the Danish resettlement practice from a perspective of government.

The thesis shows the refugee as a hybrid figure that is subject to different norms. The change in selection practice demonstrates that other rationalities e.g. the refugee as subject of care or subject of rights have been subjugated by a rationality of security that views the refugee as a risk. The problematizations of the quota refugee shows that the very same features – e.g. traumatization – that makes the refugee a paradigmatic subject of care are seen as enlarging his risk to society. From the point of view of among other factors an economic rationality, 'the national order of things' and an ethno-cultural integration strategy it appears obvious to attempt to select the refugees to care for in a way that allows their perceived risk to be managed. The new approach to refugee selection has thus been made possible by the mediation of the concept of 'risk'. By changing perspective from the refugee's past and current situation to his future level of risk refugees can be divided and classified on the basis of a scale of integration potential - and with reference to the welfare of society some refugees can be denied help. To do so the administration must engage in what the thesis calls 'social divination' - the utopian game of 'crystal-balling' the future of the quota applicants. Parallel with the selection of refugees are a range of conscious attempts to mold the refugee to a certain type of liberal subject who assumes responsibility for his or her own process of integration while accepting Denmark "as it is". This goal is sought accomplished by technologies such as the Declaration regarding the conditions for resettlement in Denmark, briefings and cultural-orientation courses.

Litteraturliste

- Adelman, H. (2008) *Protracted displacement in Asia. No place to call home*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Ager, A & A. Strang (2008) 'Understanding integration: A conceptual framework', *Journal of Refugee Studies* 21(2):166-191.
- Andersen, N. Å. (1999) *Diskursive analysestrategier*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Andersen, N. Å. (2003) *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Arbejdsgruppen vedrørende udvælgelse af og præintegrationsforløb for kvoteflygtninge (2004) *Redegørelse om kvoteflygtninge*. København: Integrationsministeriet.
- Barry, A., T. Osborne & N. Rose (1996) *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Barsky, R. (2001) *Arguing and justifying: Assessing the convention refugee choice of moment, motive and host country*. Aldershot: Ashgate.
- Colic-Peisker, V. & F. Tilbury (2003) "'Active" and "passive" resettlement: The influence of support services and refugees' own resources on resettlement style', *International Migration* 41 (5):61-91.
- Cruikshank, B. (1999) *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Dean, M. (2006) *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Dean, M. (2007) *Governing Societies. Political perspectives on domestic and international rule*. New York: McGraw-Hill.
- Deleuze, G. (1988) *Foucault*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Douglas, M. (1968) 'Pollution' i *Encyclopedia of the social sciences* 12. London: The Macmillan Company & the Free press.
- Dreyfus, H.L. and Rabinow, P. (1982) *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. New York: Harvester Wheatsheaf. The University of Chicago.
- Ekholm, E., S. Magennis & L. Salmelin (2005) *Shaping our future: A practical guide to the selection, reception and integration of resettled refugees*. Helsinki: Ministry of Labour.
- Ewald, F. (1990) 'Norms, discipline and the law', *Representations* 30:138-161.
- Ewald, F. (1991) 'Insurance and Risk', i G. Burchell et al. (red.) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Feldt, L. (2003) 'Monstrøsiteten som kulturel og religiøs diskurs. Illustreret af monstertraditioner fra det gamle Mesopotamien', *Religionsvidenskabeligt Tidsskrift* 42.
- Findalen, J. (2008) 'FN: Danmark svigter svage og fattige kvoteflygtninge', *Politiken* 28.09.

- Fogh Jensen, A. (2005) *Mellem ting. Foucaults filosofi*. Frederiksberg: Det lille forlag.
- Foucault, M. (1977) *Overvågning og straf. Det moderne fængselsvæsens historie*. København: Rhodos.
- Foucault, M. (1985) *The use of pleasure. The history of sexuality 2*. New York: Random House.
- Foucault, M. (1994a) *Power. The essential works of Foucault 1954 - 1984*. London: Allen Lane, the Penguin Press.
- Foucault, M. (1994b) *Viljen til Viden. Seksualitetens Historie 1*. Frederiksberg: Det lille forlag.
- Foucault, M. (1997) *Ethics. The essential works of Foucault 1954 – 1984*. London: Allen Lane, the Penguin Press.
- Foucault, M.(2003) *Abnormal. Lectures at the Collège de France 1974-1975*. New York: Picador.
- Foucault: M. (2007) *Security, territory, population. Lectures at the Collège de France 1977 – 1978*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gammeltoft-Hansen, H. (1984) *Flygtningeret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2007) ‘The extraterritorialization of asylum and the advent of ‘protection lite’’, *DIIS Working Paper 2007/2*.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2008) ‘The refugee the sovereign and the sea: EU interdiction policies in the Mediterranean’, *DIIS Working Paper 2008/6*.
- Gibney, M. P. (1992) ‘Foreign policy: Ideological and human rights factors’, i G. Loescher (red.) *Refugees and the asylum dilemma in the west*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Hathaway, J. C. (1992) ‘The conundrum of refugee protection in Canada: From control to compliance to collective deterrence’, i G. Loescher (red.) *Refugees and the asylum dilemma in the west*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Hathaway, J. C. (1997) *Reconceiving international refugee law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Howell, D. R. (1982) ‘Refugee resettlement and public policy: A role for anthropology’, *Anthropological Quarterly* 55(3):119-125.
- Human Rights Watch (2007) *Last Hope. The need for durable solutions for Bhutanese refugees in Nepal and India*, Vol. 19 (C) (Rapport).
- Hvenegaard-Lassen, K. (1996) *Grænseland. Minoriteter, rettigheder og den nationale idé*. København: Det Danske Center for Menneskerettigheder.
- Hvenegaard-Lassen, K. (2005) ‘Realistic grown-ups? A comparative analysis on how the formation of an integrated subject is conceived in Sweden and Denmark’ AMID Working Paper Series 44.
- Hvidbog (2005) *Hvidbog vedrørende lov nr. 402 af 1. juni 2005 om ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., integrationsloven og udlændingeloven (styrkelse af familiesammenførtes danskindlæring og fremrykket og intensiveret danskuddannelse til flygtninge) og*

Lov nr. 403 af 1. juni 2005 om ændring af udlændingeloven (Ændret udvælgelse af og styrket indsats overfor kvoteflygtninge). København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Hyndman, J. (2000) *Managing displacement. Refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.

Justesen, L. (2005) 'Dokumenter i netværk' i Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (red.) *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag.

Karlsen, M.P. og K. Villadsen (2006) 'Hvor skal talen komme fra? Samtalen som omsiggribende styringsteknologi', K. Villadsen og C. Sløk *Velfærdsledelse*. København: Hans Reitzels Forlag.

Koizumi, K. (1991) 'Resettlement of Indochinese refugees in Japan (1975 – 1985). An analysis and a model for future services', *Journal of Refugee Studies*, 4(2):182-199.

Kunz, E. F. (1981) 'Exile and resettlement: Refugee theory', *International Migration Review* 15 (1/2):42-51.

Lahav, G. (2004) *Immigration and politics in the new Europe. Reinventing borders*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lanphier, C. M.(1983) 'Refugee resettlement: Models in action.' *International Migration Review* 17(1): 4-33.

Lee, T. L. (1998) 'Refugees from Bhutan: Nationality, statelessness and the right to return', *International Journal of Refugee Law*, 10(1/2):118-155.

Lippert, R (1998) 'Rationalities and refugee resettlement', *Economy and Society* 27(4): 380 - 406.

Lippert, R. (1999) 'Governing refugees: the relevance of Governmentality to understanding the international refugee regime', *Alternatives: Social transformation & humane governance* 24(3): 295-329.

Loescher, G. (1992) Refugee movements and international security. Adelphi Paper 268: The International Institute for Strategic Studies.

Lui, R. (2004) 'The international government of refugees' i W. Larner & W. Walters (red.) *Global Governmentality. Governing International Spaces*. New York: Routledge advances in International Relations and Global Politics.

Malkki, L. (1992) 'National Geographic: The rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees' *Cultural Anthropology*, 7(1):22-44.

Malkki, L. (1995) 'Refugees and exile: From refugee studies to the national order of things', *Annual Review of Anthropology*, 24:495-523.

Moreira, A. C. C.(2000) *Armed governmentalities: Development and technocratic rationalities in Brazil*. Roskilde: Roskilde Universitet (Ph.d-afhandling).

Neuwirth, G.(1988) 'Refugee resettlement', *Current Sociology* 36:27-41.

Newman, E. & van Selm, J. *Refugees and forced displacement*. Tokyo: The United Nations University Press.

- New Zealand (2008): Refugee Resettlement Research Project. 'Refugee Voices'. Literature Review. New Zealand Immigration Service.
- Rabinow, P. (1984) 'Polemics, politics and problematizations' i *the Foucault Reader. An introduction to Foucault's thought*. New York: Random House.
- Raffnsøe, S., Gudmand-Høyer, M. og Thaning, M. (2008) *Foucault*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Robinson, V. og C. Coleman (2000) 'Lessons learned? A critical review of the government program to resettle Bosnian quota refugees in the United Kingdom', *International Migration Review* 34(4):1217-1244.
- Rose, N. (1996) 'Identity, genealogy, history', I Hall, S. & P. DuGay (red.) *Questions of Cultural Identity*. London, Sage.
- Rose, N & M. Valverde (1998) 'Governed by law?', *Social Legal Studies*, 7:541-551.
- Rose, N. (1999) *The powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N, M. Valverde & P. O'Malley (2006) 'Governmentality', *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 2:83-104.
- Rudge, P. (1992) 'The asylum dilemma – crisis in the modern world: a European perspective', i G. Loescher (red.) *Refugees and the asylum dilemma in the west*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Schnabel, L. E. & Leth, A. L. (2006) 'Resume af specialet "de udvalgte"', Forår 2007, journalistik, RUC.
- Schnabel, L. E. & Leth, A. L (2007) artikelserien 'De udvalgte': <http://www.kristeligt-dagblad.dk/kategori/553>
- Skran, C. M. (1992) 'The international refugee regime: The historical and contemporary context of international responses to asylum problems' i Loescher, G. *Refugees and the asylum dilemma in the west*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Soguk, N. (1999) *States and Strangers. Refugees and Displacements of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Stein, B.N. (1979) 'Occupational adjustment of refugees: The Vietnamese in the United States', *International Migration Review*, 13(1):25-45.
- Stein, B.N. (1986) 'Durable solutions for developing country refugees', *International Migration Review* 20(2):264-282.
- Suhrke, A. (2003) 'Human security and protection of refugees', i Newman, E. and van Selm, J. *Refugees and forced displacement*. Tokyo: The United Nations University Press.
- Tomlinson, F. og Egan, S. (2002) 'From marginalization to (dis)empowerment: Organizing training and employment services for refugees' *Human Relations*, Vol. 55(8): 1019-1043.

Triantafyllou, P. (2005) 'Metodologiske problemstillinger i Michel Foucaults genealogiske magt- og frihedsanalytik: Ti bud'. *Research Papers from the Department of Social Sciences 5*, Roskilde University, Denmark.

Udlændingetjeneste (2006) *Manual til brug for undervisning i danske samfunds- og kulturforhold på før-afrejse-kurser for kvoteflygtninge over 18 år*.

UNHCR (2002) *Integration Handbook: Refugee Resettlement*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/4a2cfe336.html>

UNHCR (2003) *Agenda for Protection*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3e637b194.pdf>

UNHCR (2004) *Resettlement Handbook*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

UNHCR (2005) *Handbook for Self-reliance: Book 1 - Why self-reliance?* Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/44bf3e252.pdf>

Valverde, M. (1996) 'Despotism and ethical liberal governance', *Economy and Society*, 25(3):357-372.

Valverde, M. (2003) *Law's dream of a common knowledge*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Van Selm, J. (2003) *The strategic use of resettlement*. Paper presented at the International Seminar "Towards more orderly and managed entry in the EU of persons in need of international protection", Rome, 13-14 October 2003.

Villadsen, K. (2006) 'Genealogi som metode: Fornuftens tilblivelseshistorier', i O. Bjerg & K. Villadsen (red.) *Sociologiske Metoder: Fra teori til analyse i kvantitative og kvalitative studier*. København: Samfundslitteratur.

Villadsen, K. (2007) 'Foucault: Den bevægelige velfærdskritik' i N. Mik-Meyer og K. Villadsen, (red.) *Magtens Former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag.

Villadsen, K. (2008) 'Doing without state and civil society as universals: "Dispositifs" of care beyond the classic sector divide', *Journal of Civil Society* 4(3):171-191.

Zolberg, A. R. & P. Benda (2001) *Global Migrants, Global refugees. Problems and solutions*. Oxford & New York: Berghahn Books.

Zucker, N.L. og N.F. (1992) 'From immigration to refugee redefinition: A history of refugee and asylum policy in the United States', i G. Loescher (red.) *Refugees and the asylum dilemma in the west*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Bilag 1: Interviews

Alle interviews er semistrukturelle dvs. baseret på en foruddefineret men tentativ spørgeguide. De har haft til hensigt at skabe viden om genbosætningsystemet, herunder begrebsudbydelser og eksempler på hvordan udvælgelseskriterierne anvendes i praksis, samt effekten af lovændringen af 2005.

Reference	Interview
B. Bondebjerg	Bente Bondebjerg Chefkonsulent, Dansk Flygtningehjælp
R. Delmas	Rachel Delmas Resettlement Officer, UNHCR Damak
H. Gammeltoft-Hansen	Hans Gammeltoft-Hansen , professor i retsvidenskab Folketingets ombudsmand, Formand for Dansk Flygtningehjælp 1977 – 1984.
H. Grunnet	Henrik Grunnet, cand. jur. Direktør, Udlændingetjeneste
A.D. Helmich	Anne Dorte Helmich Pensionist, 20 års erfaring fra Dansk Flygtningehjælp. Har også arbejdet som resettlement officer for UNHCR i Bosnien.
A. la Cour & V. Larsen	Anne Lacour Vaagen, cand. jur. og socialrådgiver Afdelingschef for asyl og repatriering, Dansk Flygtningehjælp Vagn Larsen, cand. odont. Dansk Flygtningehjælp Repræsenterede Dansk Flygtningehjælp på kvoterejsen til Damak i Nepal i september 2008.
H. Salim	Haval Salim, socialrådgiver Integrationskonsulent, Egedal Kommune Deltog i kvoterejsen til Damak i Nepal i september 2008
L. Schnabel & A.L. Leth	Laura Elisabeth Schnabel og Anne Louise Leth Journalister fra RUC, der har skrevet et fortroligt speciale om konsekvenserne af integrationspotentialekriterierne. Deltog på kvoterejse til Afrika i 2006.
E. Singer	Eva Singer, cand. jur. Souschef, Udlændingetjeneste Ansvarlig for kvotearbejdet, tidl. UNHCR i Geneve
E. Singer & B. Müller	Eva Singer, cand. jur. Souschef, Udlændingetjeneste Ansvarlig for kvotearbejdet, tidl. UNHCR i Geneve

	<p>Barbara Müller, cand. jur. Fuldmægtig, Udlændingesservice</p> <p>Udlændingesservices repræsentanter på Kvoterejsen til Damak i Nepal i september 2008.</p>
--	--

Bilag 2: Illustrationer

Forsiden: Bhutansk flygtningepige i døråbningen til lufthavnen i Damak, Nepal. Det gule kort om hendes hals markerer, at hun har lov til at stige på flyet til Kathmandu. Hun er iklædt vestligt tøj i form af en festkjole og - formentligt for første gang i sit liv – lukkede sko, og har et mærke i panden, der enten henviser til hendes kaste eller religion. Hendes rejse ender om fire dage når hun ankommer til USA hvor familien er på vej til at blive genbosat.

Kapitel 2: Bhutansk flygtningepige i lejren Beldangi II i Nepal. Hun står foran en plakat, der reklamerer for muligheden for at blive genbosat. Plakaten er en teknologi, der vil koble sig til flygtningenes selvstyring ved bl.a. at stille og besvare en række spørgsmål om genbosætning. Nederst på plakaten er tre små ikoner: Ud for en lille hånd der holder en kuglepen står der hvor mange flygtninge der har underskrevet genbosætningsansøgninger. Ud for et lille flag står navnene på de syv genbosætningslande der tager imod de bhutanske flygtninge. Og endelig illustrerer et lille fly oplysningen om hvor mange flygtninge der allerede har forladt lejrene. Plakaten skal aflive de mange myter om genbosætning, der florerer i lejrene og facilitere at stadig flere af flygtningene affinder sig med at genbosætning er det eneste realistiske alternativ til et liv som flygtning.

Kapitel 3: Bhutanske flygtninge med eller uden integrationspotentialer i Timai-lejren i Nepal.

Kapitel 4: Kvoteinterview. Til stede er et interviewteam bestående af repræsentanter fra Udlændingetjeneste og Dansk Flygtningehjælp, en observatør fra en sjællandsk kommune, samt en tolk og den bhutanske flygtning, hvis integrationspotentialer de er i gang med at vurdere.

Kapitel 5: Flygtningekvinde med barn foran genbosætningsplakat i Timai-lejren i Nepal.

Alle fotos: Katrine Sypli Kohl