

Danske og britiske tilgange til en fælles europæisk asylpolitik

Kandidatafhandling

Navn: Emma Kathrine Mathiasen

Vejleder: Kathrine Ravn Jørgensen

Uddannelsessted: Copenhagen Business School, CBS

Institut: Department of International Business Communication

Uddannelse: cand.ling.merc. Engelsk og Europæiske Studier

Opgavens type: Kandidatafhandling

Opgavens titel: Danske og britiske tilgange til en fælles europæisk asylpolitik

English title: Danish and British approaches to a common European asylum policy

Dato for aflevering: 17.05.2016

Antal anslag / normalsider: 178.240 / 78,3

Abstract

This Master's Thesis deals with Danish and British approaches to the common European asylum policy in the light of the European refugee and migrant crisis. In 2015 more than 1.2 million asylum seekers crossed the European borders, pushing the EU Common Asylum System to the edge and creating an incentive to strengthen and harmonise the policy in an area without internal borders and free movement of persons. However, Denmark holds an opt-out towards supranational cooperation of EU Justice and Home Affairs (JHA), while the United Kingdom (UK) has an opt-in agreement in JHA measures and an opt-out from the Schengen Agreement. This means that Denmark does not participate in the common European asylum policy; the UK has only opted in to the first phases of the main asylum directives; both countries participate in the Dublin- and Eurodac Regulations, but they both reject partaking in the Commission's proposal on EU refugee quotas. Meanwhile, both governments have introduced restrictive asylum regulations to limit the number of asylum seekers. The main aim of the thesis is hereby focussed on answering why Denmark and the UK have these national reservations towards engaging in a European asylum policy and solution to the many unevenly distributed asylum seekers in Europe. In giving a nuanced and substantial account for this question, the thesis employs theories of European integration as well as diverse principles of democracy traditions. This allows for a vast analysis of Danish and British political and civil societal preference shaping combined with a political cultural analysis explaining why the countries hold these restrictive, state-centred and sceptical approaches towards harmonising their asylum policies with the EU. Even though preferences differ among some of the analysed components, the theoretical framework points to various economic, historic and cultural explanations as to why Denmark and the UK have reservations towards transferring asylum competences to the EU. Especially the fragile, tax-funded welfare systems, the perception of asylum policy as a sensitive domestic policy area and as the analysis of differing democratic principles demonstrates, a cultural clash between the Danish-British and the EU-based perception of legitimacy, sovereignty and institutional powers. With these findings in mind, the thesis deduces that we are dealing with political cultural differences that are deeply ingrained in the Danish and British national identities. This hereby lays the foundation as to why the countries believe that the majority of the asylum policy should be conducted in the sovereign parliaments and not by supranational institutions such as the EU Commission and the EU Court of Justice. And it points to the fact that the protection of national sovereignty is inevitable in the context of finding a common solution to what has been termed 'Europe's largest refugee and migration crisis since World War Two'.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	4
1.2 Problemformulering	5
1.3 Arbejdsspørgsmål	5
2. Metode	5
2.1 Valg af teorier	6
2.2 Valg af empiri	7
2.3 Afgrænsning	9
3. Teori	10
3.1 Integrationsteorier	10
3.1.1 Neofunktionalisme	11
3.1.2 Liberal Intergovernmentalisme	13
3.2 Former for demokrati	16
3.2.1 Flertalsdemokrati	16
3.2.2 Konstitutionelt demokrati	18
4. Begrebsafklaring	20
5. Baggrund	21
5.1 Historisk overblik over den fælles europæiske asylpolitik	21
5.1.1 Den fælles europæiske asylpolitik i dag	23
5.2 Danmarks asylpolitik	25
5.3 Storbritanniens asylpolitik	27
5.4 Velfærdsmodeller	29
6. Analyse	31
6.1 Europæisk integration	31
6.1.1 Danmark	33
6.1.2 Storbritannien	44
6.2 Demokratitraditioner	52
6.2.1 Danmark	54
6.2.2 Storbritannien	56
7. Diskussion	59
7.1 Integrationsteorier	59
7.1.1 Ligheder og forskelle	60
7.1.2 Forklaringskraft	61
7.2 Demokratitraditioner	63
7.2.1 Ligheder og forskelle	63
7.2.2 Forklaringskraft	64
8. Konklusion	65
9. Referencer	67
10. Bilag	76

1. Indledning

Mere end 1,2 millioner asylansøgere krydsede i 2015 grænsen til EU, hvilket er mere end det dobbelte end i 2014 og det højeste antal asylansøgningerne nogensinde registreret i EU. Samtidig har EU-medlemslandene i 2015 rapporteret mere end 1,8 millioner tilfælde af illegal grænsekrydsning ved EU's ydre grænser (Frontex 2016: 14). Med andre ord: EU står i en flygtninge- og immigrationskrise. Behovet, nødvendigheden og ansvaret for at harmonisere og implementere en fælles europæisk asylpolitik viser sig derfor i disse tider at være afgørende. Man har i EU siden 1999 haft ambitionen om og set nødvendigheden af at skabe en fælles europæisk asylpolitik i et område med åbne grænser og fri bevægelighed. Tilmed er asyl en grundlæggende rettighed, som de europæiske lande er internationalt forpligtede til give i henhold til Genevekonventionen om flygtnings rettigheder fra 1951 (Europakommissionen 2014: 5). Dermed er den politiske ramme, harmoniseringsgrundlaget og de internationale spilleregler lagt for at integrere EU-medlemslandenes asylpolitikker. Men hvad med de medlemslande, der ikke vil spille med? Lande der med forbehold, tilvalgsordninger og frygt for suverænitetsoverdragelse med egne nationale tilgange til asylpolitik skaber yderligere fragmentering og differentiering i et i forvejen splittet EU? I dag og især i forbindelse med tilgangen til en fælles europæisk asylpolitik kan Danmark og Storbritannien betragtes som to af disse lande.

Danmark fik ved afstemningen om Maastrichttraktaten i 1992 forhandlet sig frem til fire europæiske forbehold, hvor et af de vigtigste foreskrev, at man ikke vil deltage i overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender (RIA), der blandt andet vedrører asyl- og immigrationssamarbejde (Adler-Nissen 2014: 7). Storbritannien har på den anden side løbende forhandlet sig frem til en fordelagtig tilvalgsordning på RIA-området og har forbehold overfor Schengen-samarbejdet (ibid.: 6). Der er derfor tale om to medlemslande, der med tilbageholdende tilgange til europæisk samarbejde kan kalde sig EU's ultimative forbeholdsmestre (ibid.: 10).

Disse forbeholdne tilgange til fælles europæiske politikker og løsninger siger ikke blot noget om de vanskeligheder, 'Europas største flygtninge- og immigrationskrise siden Anden Verdenskrig' (Frontex 2016: 14) medfører; de belyser også i høj grad de harmoniseringsvanskeligheder, interne fragmenteringer og nationale agendaer, EU står overfor. Fremhævelsen af Danmark og Storbritanniens tilgange til en fælles europæisk asylpolitik betoner derfor også, hvordan

pejlemærket om en 'stadig tættere union' bliver sat ud af kurs gennem bevarelse af forbehold, indførelse af grænsekontrol og et muligt Brexit¹.

1.2 Problemformulering

På baggrund af ovenstående problematik, beskæftiger afhandlingen sig med spørgsmålet:

Hvilken asylpolitik fører Danmark og Storbritannien, og hvorfor deltager de ikke i en fælles europæisk asylpolitik?

1.3 Arbejdsspørgsmål

- 1) Hvilke faktorer har gjort, at netop Danmark og Storbritannien ikke deltager i en fælles europæisk asylpolitik?
- 2) Hvordan kan integrationsteoriene liberal intergovernmentalisme og neofunktionalisme forklare, hvorfor Danmark og Storbritannien har forbehold og tilvalgsordning overfor en fælles europæisk asylpolitik?
- 3) Hvordan kan forskellige opfattelser af demokrati som konstitutionelt –og flertalsdemokrati forklare Danmark og Storbritanniens tilgange til samarbejde om en fælles europæisk asylpolitik?

2. Metode

Specialets opbygning er baseret på indledningens introduktion af det overordnede emne og problemstilling. Denne danner grundlaget for præsentationen af problemformuleringen og dertilhørende arbejdsspørgsmål, der baserer sig på de udvalgte teorier. Herefter vil det metodiske afsnit gøre rede for valg af teorier og empiri, der i sammenspil danner fundamentet for analysen. Dernæst vil den teoretiske del af opgaven gå i dybden med beskrivelsen af de udvalgte teorier og især fremhæve de elementer, der vil blive anvendt gennemgående i analysen. Da emnet er forankret i adskillige politiske og historiske komponenter, der er yderst relevante i forståelsen af nutidige tilgange, er det teoretiske afsnit efterfulgt af en begrebsafklaring og et indgående baggrundsafsnit. Det afgørende er her fremhævelsen af den europæiske asylpolitiske udvikling op til i dag, de nuværende danske og britiske asylpolitikker og landenes respektive velfærdsmodeller. Første del af analysen anvender herefter integrationsteoriene på den selekterede empiri for danske og britiske tilgange til en fælles europæisk asylpolitik. Herefter analyseres danske og britiske demokratitraditioner, der med et mere nationalt perspektiv belyser, hvorfor landene på baggrund af

¹ At Storbritannien helt forlader EU

deres politiske kulturer agerer, som de gør. På baggrund af analysens fund efterfølges denne af en teoretisk diskussion, hvor ligheder og forskelle samt afgørende forklaringskræfter for integrations- og demokratiteoriene diskuteres. Dette belyser ikke blot de enkelte teories potentialer, men også hvordan de i kombination danner et solidt grundlag for besvarelsen af problemstillingen.

Afslutningsvist sammenfattes de ovenstående elementer i opgavens konklusion, der giver et kvalificeret og nuanceret svar på problemformuleringen.

2.1 Valg af teorier

Opgavens teoretiske fundament baserer sig på integrationsteoriene neofunktionalisme og liberal intergovernmentalisme samt teorier om demokratitraditioner med fokus på flertalsdemokratiet overfor det konstitutionelle demokrati.

Integrationsteoriene arbejder som udgangspunkt med sociale, politiske og økonomiske processer, der kan belyse, hvorfor aktører handler, som de gør (Diez og Wiener 2004: 2). Teoriernes betragtninger kan helt overordnet bruges til at forstå statslig, mellemstatslig og overstatslig samarbejde, hvor de politiske institutioners rolle og fremtid på hvert niveau inkorporeres.

Neofunktionalismen baseret på Ernst B. Haas' tanker anvendes til at forstå bevægelsen væk fra opfattelsen af internationalt samarbejde som anarkisk, som især realismen prædiker, hen mod ideen om, at aktører kan agere på et supranationalt niveau (ibid.: 8). Her vil opgaven især anvende teorien til forståelse af europæisk asylopolitisk udvikling som følge af andre politikområder, hvor man gennem tiden har set nødvendigheden af at skabe fælles regler, standarder og procedurer for politikområdet. I den forbindelse præsenterer neofunktionalismen 'spill-over'-fænomenet, der udfolder sig politisk, funktionelt og institutionsbaseret, og som kan belyse det europæiske asylopolitiske områdes udvikling på flere niveauer. Intergovernmentalismen kan på mange måder anvendes til at forklare nogle af de samme fænomener som neofunktionalismen, men med et statsfokuseret, rationelt perspektiv. Opgaven anvender den liberale intergovernmentalisme udviklet af Andrew Moravcsik, der anerkender supranationale institutioners samfundsmæssige effekt, da nationale aktører også her kan fremme sine præferencer (ibid.: 8). Liberal intergovernmentalisme bliver derfor anvendt mere metodisk til at forstå, hvordan national præferencedannelse rationelt former, hvordan nationer agerer og forhandler internationalt. Forståelsen af præferencedannelse udgør derfor en stor del af opgavens analyse, da denne netop indikerer, hvorvidt og hvorfor europæiske nationer vælger den intergovernmentale eller overstatslige tilgang til asylopolitik.

De udvalgte integrationsteorier er derfor ikke nødvendigvis modsætninger af hinanden, men i højere grad bidrag og supplementer til et bredere perspektiv i forståelsen af både udviklingen af en fælles europæisk asylpolitik og danske og britiske tilgange til national såvel som europæisk lovgivning.

Teorier om demokratitraditioner baseret på Mogens Herman Hansens tanker om flertalsdemokrati overfor Ronald Dworkins ideer om det konstitutionelle demokrati vil som udgangspunkt blive anvendt til at forstå danske og britiske politiske kulturer og landenes opfattelser af suverænitet, institutionel legitimitet og europæisk lovharmonisering. Danmark og Storbritannien har begge flertalsdemokratier, hvorimod de fleste EU-lande såvel som opbygningen af EU baserer sig på det konstitutionelle demokrati. Herman Hansens definition af flertalsdemokratiet benyttes til at forstå, hvordan demokrati som folkestyre betyder, at alle skal have mulighed for medindflydelse, men da alle ikke kan blive enige, er det flertallet, der bestemmer (Hansen 2010: 28). Hansen anvendes også i sondringen mellem majoritets- og konsensusdemokratier, hvor Storbritannien repræsenterer førstnævnte og Danmark sidstnævnte. Forskellen mellem de to indikerer ikke blot forskellige valgsystemer, men også hvor magtfulde de respektive regeringer og oppositioner er. Dette giver gennemgående i analysen et fundament for forståelsen af nationale præferencer og muligheden for at føre en klar politisk linje (ibid.: 215-216).

Ronald Dworkins tanker om det konstitutionelle demokrati anvendes til at forstå den EU-baserede opfattelse af demokrati, beslutningsprocesser og institutionelle kompetencer. Ved at inddrage dette perspektiv belyses en af de mest afgørende distinktioner mellem dansk/britisk demokratitradition overfor EU og flertallet af de europæiske lande. Dette beskriver ikke blot forskellige politiske kulturer, men belyser også, hvorfor Danmark og Storbritannien har ageret, som de har, overfor europæisk lovharmonisering og suverænitetsoverdragelse.

Kombinationen af disse former for teorier bidrager både med et bredere europæisk perspektiv, der giver en forståelse for, hvorfor og hvordan den europæiske asylpolitik har udviklet sig kombineret med en national skildring af, hvorfor netop Danmark og Storbritannien har forbehold og tilvalgsordninger til politikken. Dette skaber et solidt fundament for besvarelsen af opgavens problemformulering, der netop beskæftiger sig med det nationale overfor det fælles europæiske.

2.2 Valg af empiri

Opgaven baseres på et bredt udvalg af relevant empiri. I redegørelsen for den integrationsteoretiske forståelsesramme anvendes originalkilderne fra teoriernes ophavsmænd Ernst B. Haas og Andrew

Moravcsik. Da der er tale om to forholdsvis omfangsrige teorier, der siden deres tilblivelse er blevet nyfortolket og revideret flere gange, har det været nødvendigt at gå tilbage til den primære litteratur for at forstå teoriernes udgangspunkter. Dog kombineres teoriforståelsen med sekundære tekster især i forbindelse med en nyere læsning og opfattelse af neofunktionalismen. Teorier om demokrati går meget langt tilbage i tiden, så udvælgelsen af Mogens Herman Hansen og Ronald Dworkins tanker om flertalsdemokratiet overfor det konstitutionelle demokrati er sket på baggrund af deres omfangsrige værker og velfunderede tanker om begge former for demokratitraditioner.

Analysen baserer sig på forståelsen af dansk og britisk national præferencedannelse ud fra politiske og civilsamfundsmæssige faktorer. Undersøgelsen af den politiske præferencedannelse tager udgangspunkt i de mest indflydelsesrige partier i Danmark og Storbritannien baseret på taler, partiprogrammer og kommentarer fremført af partiernes ledende politikere. Denne form for empiri giver brede analytiske muligheder, da den kommer direkte fra beslutningstagerne selv, hvilket gør sammenligninger og fortolkninger lettere. Derudover er det ved taler og kommentarer muligt at inddrage citater fra politikerne til fremhævelse af relevante pointer gennem deres egne ord. I analysen af civilsamfundets præferencer har det ligeledes været afgørende at undersøge litteratur direkte fra de udvalgte organisationer. Dette involverer blandt andet holdningskompas, aftaledokumenter og officielle hjemmesider, der fremmer forståelsen af interessegruppernes diskurs, værdier og holdninger. Som en del af civilsamfundets præferencedannelse inddrager opgaven desuden de danske og britiske befolkningers holdninger til national såvel som europæisk asylpolitik. Dette aspekt analyseres gennem en bred vifte af meningsmålinger foretaget internt i landene af Gallup, Wilke og YouGov og på europæisk plan af Eurobarometer/TNS opinion. Disse resultater perspektiveres med tal fra Eurostat for at sætte danskerne og briterne i relief med situationerne i udvalgte EU-lande. Ovennævnte meningsmålinger diskuteres ligeledes, når de anvendes, da disse oftest er produkter af den kontekst, de er foretaget i som blandt andet flygtninge- og immigrationskrisen og den danske afstemning om retsforbeholdet. Meningsmålingerne og Eurostat-data vedlægges som bilag til forklaring af undersøgelserne.

Gennemgående i opgaven anvendes litteratur, der danner rammen for emnets problemstilling. Dette inkluderer blandt andet officielle EU-dokumenter fra Kommissionen og EU-baserede institutioner som Frontex, artikler fra tænketanke og avisartikler, der beskæftiger sig med den seneste udvikling indenfor området. Sidstnævnte anvendes i stor udstrækning, da emnet i disse dage i konstant

politisk og økonomisk udvikling inden- såvel som udenlands. Der er i denne sammenhæng bevidsthed og forsigtighed omkring mediernes indimellem subjektive tilgang såvel som tænketankes partiskhed.

2.3 Afgrænsning

Der fokuseres primært på EU's asylpolitik, da unionens immigrationspolitik anses som værende ganske svag og baseret på et løst grundlag. Ligesom asylpolitikken har den europæiske immigrationspolitik mødt en anelig skepsis blandt de europæiske medlemslande, der har haft store implementeringsvanskeligheder, mens anvendelsen af de forskellige mekanismer ikke har været fyldestgørende (Lavenex 2015: 382). De to politikker hænger på den anden side også sammen, da nogle immigrationspolitiske aspekter som familiesammenføring forbindes med en flygtnings rettigheder. Og i Kommissionens nyeste udspil til reformeringen af det europæiske asylsystem fra april 2016 adresseres asyl og immigration ligeledes i samme vendinger i løsninger på, hvad der derfor bliver kategoriseret som en flygtninge- og immigrationskrise (Europakommissionen 2016: 2-3). Alligevel vil der primært henvises til elementer fra EU's, dansk og britisk asylpolitik velvidende, at disse også berør immigrationspolitik. Opgaven belyser gennemgående, at den europæiske asylpolitik er udviklet som følge af andre politikområder såsom den fri bevægelighed og Schengen, men der går ikke i dybden med de forskellige komponenter, som politikken er forankret i. Herudover er det de direktiver og forordninger med størst betydning og relevans for problemstillingen, der er fremhævet, og heller ikke alle elementer i de fremhævede områder er beskrevet, såsom Frontex og Asylstøttekontoret EASO (European Asylum Support Office). Emnet er i dag underlagt stor debat og udvikling både inden- og udenlands. Nogle af de nyeste politiske initiativer om flygtninge og asylansøgere bliver derfor kort nævnt såsom EU's flygtningeaftale med Tyrkiet og den danske trepartsaftale om integration af flygtninge. Men opgaven forholder sig primært til de afgørende aftaler, der allerede ligger fast som det danske retsforbehold, den britiske RIA-tilvalgsordning og forbehold overfor Schengen-samarbejdet, der alle vedrører europæisk asylpolitik. Grundet de danske og britiske protokoller, er det netop disse lande, der bliver gennemgået og analyseret, og der bliver ikke gået i dybden med andre EU-landes politikker og tilgange til området. Ligeledes er det kun de asylpolitiske aspekter af retsforbeholdet og tilvalgsordningen, opgaven beskæftiger sig med, hvorfor Danmark og Storbritanniens andre forbehold ikke inkluderes. Da Storbritannien i juni 2016 skal stemme om enten at blive i EU under reformerede forhold eller helt forlade unionen, vil elementer af afstemningen blive inddraget, men der vil ikke gås yderligere i dybden med referendummet.

Da der er tale om fremhævelsen af Danmark og Storbritannien grundet deres titler som EU's forbeholdsmestre, er det netop forståelsen af landenes politiske kulturer, der har placeret dem, hvor de står i dag, der belyses. Der er derfor ikke tale om en komparativ analyse af landene, men nærmere en undersøgelse af baggrunde og tendenser, der har resulteret i forbeholdene og tilvalgsordningen. I analysen af de partipolitiske dimensioner og tilgange til national og europæisk asylpolitik fremhæves i Danmark Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Venstre, da disse partier efter folketingsvalget i 2015 tilsammen fik 66,9 % af de danske stemmer og kan tælle til hele 118 af Folketingets 179 mandater (Danmarks Statistisk 2015). For Storbritannien, der også afholdte parlamentsvalg i 2015, fremhæves Conservatives, Labour og UKIP (United Kingdom Independence Party), der tilsammen fik 79,9 % af de britiske stemmer og 564 af de 650 pladser i parlamentet (BBC 2015). Partierne repræsenterer dermed brede udsnit af de danske og britiske befolkninger, og deres popularitet demonstrerer i høj grad vælgernes prioriteter. I analysen af de danske og britiske civilsamfund fremhæves Dansk Flygtningehjælp, Dansk Arbejdsgiverforening og Landsorganisationen i Danmark (LO), mens de belyste britiske interesseorganisationer er Refugee Council, Confederation of British Industry (CBI) og Trades Union Congress (TUC). Ved udvælgelsen af netop disse organisationer tydeliggøres et nuanceret udsnit af de ledende interesseorganisatoriske præferencer set fra forskellige, afgørende perspektiver i samfundet. Ved at indskrænke området til at beskæftige sig med ovennævnte prioriteringer, giver det mulighed for en dybdeborende analyse og diskussion, der giver basis for en bredere forståelse og et mere kompetent svar på opgavens problemstilling.

3. Teori

Ved at kombinere europæiske integrationsteorier og teorier, der kan anvendes til analysere landenes nationale politiske kulturer, konstrueres et nuanceret udgangspunkt for analyse af Danmark og Storbritanniens tilgange til EU og en fælles europæisk asylpolitik.

3.1 Integrationsteorier

Siden det europæiske fællesskabs spæde begyndelse i 1950'erne har der været markante teoretiske diskussioner om, hvad EU er, hvilken retning det europæiske projekt skal gå, og hvor stor en rolle nationalstater skal have. På den ene side har neofunktionalismen med Ernst B. Haas og hans værk *The Uniting of Europe* argumenteret for, at skabelsen af en central europæisk myndighed vil resultere i udviklingen af supranationale politiske partier og fagforeninger, der vil forfølge deres

interesser på et europæisk plan og dermed styrke den europæiske integration (Haas 2004). Men allerede i 1960'erne oplevede det europæiske integrationsprojekt dets første krise, der lagde vejen for en intergovernmental tilgang til europæisk samarbejde. Her var udgangspunktet, at nationalstaterne til hver en tid er de vigtigste aktører i international politik, hvorfor de kan udgøre en hindring for europæisk integration. I 1980'erne og 90'erne blev denne tankegang revideret i form af liberal intergovernmentalisme ledet af Andrew Moravcsik, der argumenterer, at det europæiske projekt på baggrund af medlemsstaters præferencer og magt kan analyseres som et succesfuldt intergovernmentalt system (Moravcsik 1993: 474).

3.1.1 Neofunktionalisme

Følgende gør rede for en af de ældste europæiske integrationsteorier, neofunktionalisme. Her fokuseres først på, hvad neofunktionalisme er, og hvordan teorien kan forklare europæisk integration, hvor der især lægges vægt på 'spill-over'-fænomenet. Dernæst vendes blikket mod en mere nutidig opfattelse af teorien samt den kritik, den gennem tiden har modtaget.

Neofunktionalismen blev udviklet for at udfordre de to dominerende internationale relationsteorier i 1950'erne – klassisk realisme og idealisme (Haas 2004: 14). Ligesom den liberale intergovernmentale tilgang tillægger neofunktionalisterne også nationalstaterne en afgørende rolle især i de indledende faser af de europæiske lovgivningsprocesser (Schmitter 2004: 46). Men teorien lægger endnu større vægt på ikke-statslige aktørers rolle for yderligere integration gennem et gradvist skift i loyalitet væk fra nationalstaterne til én central overstatslig myndighed. Man forventede altså i sin tid, at der vil opstå en regional politisk og økonomisk integration, når samfundsaktører benyttede sig af supranationale institutioner i stedet for nationale regeringer for at beskytte og opnå interesser. Resultatet vil herefter ifølge Ernst B. Haas være, at supranationale institutioner vil opleve en stigende grad af autoritet og legitimitet hos medlemslandene (Haas 2004).

Når stater overgiver suverænitæt til supranationale institutioner indenfor specifikke områder og herefter oplever, at løsningen i EU-regi påvirker andre politikområder, er der tale om 'spill-over' og 'utilsigtede konsekvenser' (Schmitter 2004: 46). Ideen var her, at økonomisk integration på sigt vil føre til politisk integration, hvor medlemsstaters regeringer nu vil lovgive i fællesskab i stedet for individuelt (Jensen 2013: 62). Derudover fremhævede man, at integration i denne sammenhæng kaldt 'spill-over' kunne foregå på flere forskellige måder og niveauer. Her skelner man mellem funktionel, politisk og institutionsbaseret spill-over (ibid.: 63). Den funktionelle spill-over

forekommer, når et fælles politikområde medfører integration af andre områder og dermed skaber behovet for nye fælles politikker. Et eksempel på denne form for spill-over er, hvordan implementeringen af en fælles europæisk toldunion skabte behovet for en fælles europæisk handelspolitik. Den politiske spill-over opstår, når aktører indser, at de bedst kan opnå og beskytte deres interesser, hvis de løftes fra mellem- til overstatsligt niveau. Her ses altså et skift i loyalitet fra nationale institutioner til supranationale institutioner, for at aktører kan opnå størst succes. Endelig sker den institutionsbaserede spill-over, når supranationale institutioner, som eksempelvis Kommissionen presser på for yderligere integration i forhandlingsprocesser for at fremme en stadig tættere union (ibid.: 63).

Spill-over fænomenets integrationsfremmende resultater skaber dermed utilsigtede konsekvenser, da man ender ud med nye politikker og tættere samarbejde mellem medlemslandene end først tilsigtet. Tilmed kan konstruktionen af EU's supranationale institutioner betragtes som utilsigtede konsekvenser, fordi medlemslandene og interessegrupper har vurderet, at ageren i disse institutioner bedst kan fremme deres præferencer (Haas 2004: 26). Ved dette loyalitetsskift og troen på supranationale institutioners præferencefremmende effekt, sker der ifølge neofunktionalismen en europæiseringsproces af centrale aktører, der gradvist arbejder ud fra et europæisk perspektiv frem for et nationalt. Disse aktører bliver af neofunktionalisterne betragtet som en socialiseret elite, der ser ud over egne nationale præferencer og i højere grad arbejder for et fælles europæisk bedste – også kaldt en 'elite socialisering'. Denne elite vil herefter forsøge at påvirke nationale aktører til at løse problemer i europæisk regi, og dermed opnå yderligere integration (Jensen 2013: 64).

Der er fortsat nutidige forskere, der mener, at Haas' værker stadig har meget at sige om europæisk integration og EU's fremtid, og at Haas' tanker og ideer i nogen grad gennem tidens løb er blevet misforstået og misfortolket (Rosamund 2005: 238-239). I et af Haas' sidste essays reviderer han neofunktionalismens ontologi til i højere grad at være en 'blød' form for rational choice, hvor aktører på baggrund af værdiafledte præferencer indgår i de kontekster og samarbejder, der kan realisere disse præferencer (ibid.: 241-242). Men han har også senere tilføjet elementer fra konstruktivismen ved at tillægge kognitive og idemæssige variabler stor betydning i aktørers adfærd i EU (ibid.: 250). Haas mente, at den elitære socialisering vil konstruere intersubjektive præferencer mellem aktørerne, som dermed vil skabe politisk integration (Jensen 2013: 66). I dag kan elementer af neofunktionalismen anvendes til at forklare den europæiske integrationsproces. Man har her

bevæget sig væk fra spill-over tankegangen og i højere grad fokuseret på institutionalisering og 'supranational styring'. Denne styring sker især fra den supranationale institution, EU-domstolen, der i sin formålsfortolkning af de europæiske traktater leder EU i en integrerende retning. Ligeledes har domstolen generelt spillet en afgørende rolle i skabelsen af et supranationalt samarbejde baseret på en fælles juridisk ramme (ibid. 67-68).

Teorien er i dag anset som havende størst anvendelighed i 1960'erne og 70'erne (Schmitter 2004: 46). Derudover kan spill-over integration mest anskues som et EU-baseret fænomen, som ikke senere har været muligt at anvende til at sige noget generelt om integrationsprocesser (Rosamund 2005: 245). Men den mest modsigende faktor for neofunktionalismens anvendelighed er selve EU's udvikling efter 1960'erne og 70'erne. Medlemslandene er som traktaternes herrer de mest magtfulde aktører og er dominerende i de centrale europæiske institutioner. I Det Europæiske Råd lægger nationalstaterne den overordnede europæiske kurs, er de eneste repræsentanter i Ministerrådet og COREPER, og medlemslandene vælger ikke mindst Europakommissionens kommissærer. Den eneste store institution, som ikke bliver styret ligeså direkte af medlemslandene, er EU-domstolen. (Rasmussen 2008: 14). Kritikken af neofunktionalismen er derfor centreret omkring den manglende fokus på nationalstaterne og de nationale aktører, mens det regionale samarbejde og de europæiske institutioner i højere grad må betragtes som en udvikling mod skabelsen af en intergovernmental organisation (Jensen 2013: 66). Derudover udviklede europæiseringsprocessen mellem den politiske elite og nationale aktører sig ikke som forventet, da flere nationale afstemninger gennem tiden har reflekteret en vis skepsis overfor det europæiske projekt og yderligere integration. Dette belyser endnu en teoretisk svaghed, da man ikke havde medregnet behovet for at etablere legitimitet mellem EU og dets borgere (ibid.: 67). Og i 1975 skrev Haas da også selv, at hvad der i sin tid fremstod som værende supranationalisme, i højere grad viste sig at være et "regionalt bureaukratisk tillæg til en vedvarende intergovernmental konference" (ibid.: 66).

3.1.2 Liberal Intergovernmentalisme

Følgende afsnit flytter fokus til en intergovernmental tilgang til europæisk integration og præsenterer en nyere metodisk fortolkning af mellemstatslig forhandling i form af den liberale intergovernmentalisme. Først forklares det teoretiske udgangspunkt for den klassiske intergovernmentalisme, der dermed danner grundlaget for redegørelsen af det mere liberale perspektiv til integration. Beskrivelsen af den liberale intergovernmentalisme beskæftiger sig med

teoriens metodiske tilgang til mellemstatslig samarbejde, der er opdelt i to faser – national præferencedannelse og international forhandling. Herefter præsenteres noget af den kritik, teorien har modtaget og afslutningsvist, hvordan teorien gør sig gældende i dag.

Intergovernmentalisme beskæftiger sig helt overordnet med nationalstater og deres roller i internationale samarbejder. Teorien har 'arvet' en form for neo-realistisk tankegang, da stater til hver en tid er de vigtigste aktører, der kun indgår i bi- eller multilaterale samarbejder for at opnå egne præferencer (Moravcsik 1993: 480-481). Internationale organisationer bliver derfor betragtet som intergovernmentale institutioner, hvor stater kan forhandle og diskutere, hvorfor EU-institutionerne anses som værende under medlemsstaternes kontrol (Rasmussen 2008: 14). Institutionerne har i sig selv ikke nogen magt og har derfor ofte svært ved at gennemføre beslutninger, hvis staterne er genstridige (Cini 2013: 73). Succesfuldt samarbejde er derfor altid afhængigt af staters rationelle afvejning af fordele og ulemper ved indgåelse i transnationale beslutningsprocesser. I forlængelse af dette bliver staters suverænitet derfor vægtet højt og sættes ofte i forbindelse med beskyttelse af magt, autoritet og uafhængighed (ibid.: 74). På den måde har teorien modsat neofunktionalismen medregnet vigtigheden af politiske beslutningstageres legitimitet på baggrund af deres folkevalgte mandat.

Baseret på denne statsfokuserede opfattelse af internationalt samarbejde udarbejdede Andrew Moravcsik en nyere og mere omfattende tilgang til intergovernmentalisme og ligeledes et modstykke til neofunktionalismen. Moravcsik mente ikke, at den neofunktionelle tankegang kunne opfylde dens opgave i beskrivelsen af europæisk integration og det europæiske projekts kurs grundet teoriens misledende imperativer, der vil føre til 'gradvis' 'automatisk' og 'voksende' udvikling mod dybere integration og større supranational indflydelse (Moravcsik 1993: 475-476). Derudover kritiserede Moravcsik neofunktionalisternes ad hoc-tilgang til det europæiske projekts status som enestående af sin art (*sui generis*) som en hindring for teoretisk generalisering, der på mange måder svækkede teorien, da sammenligninger og analogier generelt kan være hjælpsomme til forståelse og forudsigelse af politiske og økonomiske projekter (ibid.: 477-478). Moravcsik så på baggrund af denne kritik et behov for at se det europæiske projekt som et internationalt system af politisk koordinering i samspil med en analyse af udviklingen af nationale præferencer og intergovernmental interaktion. Han udviklede derfor på baggrund af intergovernmental institutionalisme ideen om liberal intergovernmentalisme, der som udgangspunkt bygger på tre

centrale elementer: 1) antagelsen om, at stater agerer rationelt, 2) en liberal teori om udviklingen af nationale præferencer og 3) en intergovernmental analyse af mellemstatslig forhandling (ibid.: 480).

Med disse elementer deler teorien metodisk mellemstatslig samarbejde op i to faser. Først bliver staters udenrigspolitiske præferencer dannet på baggrund af skiftende nationale regeringer, interesser og grupper, der konkurrerer om politisk indflydelse. Forståelsen af udviklingen af nationale præferencer er derfor en altafgørende forudsætning for analysen af mellemstatslig interaktion (Moravcsik 1993: 481). Denne første fase er afhængig af dominerende samfundsmæssige faktorer, som ledende politikere, politiske partier og diverse interessegrupper varetager og forsøger at rette befolkninger og dermed vælgere hen mod (Cini 2013: 79). Disse samfundsmæssige faktorer kan være alt fra landbrugsforhold til velfærdsydelser. Anden fase indtræder efter stater internt har defineret deres præferencer og interesser, og derefter enten vælger at indgå i mellemstatslige forhandlinger i håbet om at realisere disse præferencer eller stå udenfor og gennemføre egne nationale politikker (Moravcsik 1993: 481). I europæisk sammenhæng vil det altså sige, at alle beslutninger indgået i EU ifølge teorien er resultater af forhandlinger mellem stater baseret på deres respektive præferencer.

Selvom teorien kategoriseres som en af de vigtigste integrationsteorier og er ganske anvendelig til at forklare forskellige politiske udfald, har den alligevel modtaget kritik. En af kritikpunkterne går på den liberale intergovernmentalismes nedtoning af supranationale institutioner som EU-Kommissionen og EU-domstolen, som begge kan siges at have magtfulde positioner i EU i dag og haft stor påvirkning på europæisk integration (Cini 2013: 81). Samtidig er noget af kritikken centreret omkring teoriens forsimplede opfattelse af nationalstaten, da den ikke medregner de mange forskelligartede komponenter, der spiller en rolle i staters præferencedannelse såsom subnationale aktører. Teorien fokuserer herudover som udgangspunkt på økonomiske og i en mindre grad geopolitiske interesser, men man bør ifølge kritikken have et meget mere nuanceret billede af nationale præferencer i sin analyse (ibid.: 81).

Den europæiske kurs har de seneste år været meget uklar, da flere både nationale og supranationale kræfter har villet påvirke unionens fremtid (Rasmussen 2008: 15). Derudover har diverse kriser fået flere overbevist om, at det europæiske integrationsprojekt har mistet dets momentum, da alvorlige problemstillinger ikke har været mulige at løse i fællesskabsregi (Adler-Nissen 2014: 1). Men de nok

mest afgørende faktorer for den liberale intergovernmentalismes anvendelighed i dag viser sig i, hvordan enkelte medlemslande på baggrund af nationale præferencer og interesser bevæger sig væk fra supranational styring og vægter suverænitet og uafhængighed højere. Der er med andre ord opstået en tvivl hos nogle medlemslande om, hvorvidt der fortsat er fordele ved EU medlemskabet (ibid.: 1). Dette kan i disse år ses i afstemningen om britisk EU-medlemskab (The Economist 2016). Og i britisk, polsk og tjekkisk undtagelse fra charteret om grundlæggende rettigheder i Lissabontraktaten (Adler-Nissen: 1). Eller i det danske 'nej' i december 2015 til omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Altså kan liberal intergovernmentalisme i dag anvendes til at beskrive den fragmentering, der gradvist er opstået internt i EU, hvor især frygten for suverænitetsoverdragelse styrer medlemslandene væk fra yderligere integration (ibid.: 2-3).

3.2 Former for demokrati

Begrebet, normen og systemet demokrati opfattes i dag på flere forskellige måder. Ifølge den danske historiker Mogens Herman Hansen (2010) kan man helt overordnet skelne mellem demokrati som styreform og demokrati som ideologi. Demokrati som styreform skal forstås som et system, hvor magten tilkommer hele folket, mens demokrati som ideologi i højere grad beskæftiger sig med frihed, lighed og menneskerettigheder (Hansen 2010: 39). I den forbindelse kan man skelne mellem flertalsdemokratier, hvor suveræniteten er overdraget til et folkevalgt parlament og konstitutionelle demokratier, hvor parlamentssuverænitet derimod bliver begrænset af landets forfatning (ibid.: 61). Følgende gør rede for forskellene mellem disse to demokratiformer og deres syn på parlamentet, menneskerettigheder og overdragelse af suverænitet. Danmark og Storbritannien er begge flertalsdemokratier, mens de fleste EU-medlemmer og grundlaget for EU baserer sig på det konstitutionelle demokrati.

3.2.1 Flertalsdemokrati

Ved flertalsdemokratiet legitimeres magt via befolkningen, der gennem parlamentsvalg har overdraget suverænitet til et flertal, der skal repræsentere folket i den lovgivende forsamling og dermed handle på befolkningens vegne. Dette skaber ifølge Herman Hansen en form for folkesuverænitet, der er et udtryk for, at det i sidste ende er folket, hvorfra magten udgår (Hansen 2010: 151). I Danmark bliver parlamentet altså Folketinget betragtet som den suveræne magthaver, og dets status er sågar fæstet i ideen om: "Ingen over og ingen ved siden af Folketinget" (Baron og Herslund 2011: 52). Man betragter derfor de love, der er vedtaget af Folketinget for suveræne, som ikke engang domstolene kan udøve kontrol med, og det er i denne sammenhæng også relevant at

bemærke, at Danmark ikke har nogen egentlig forfatningsdomstol, der kan føre tilsyn med Folketingets lovgivning (ibid.: 52). Det danske Folketing er med andre ord ukrænkeligt og dominerer både regeringen og befolkningen (ibid.: 56-57). Ligeledes ser man i Storbritannien, at den dømmende magt ikke betragtes som en suveræn statsmagt på lige linje med magtinstanser som parlamentet og kronen. Det britiske parlaments suverænitet fremstår som det danske også som ukrænkeligt, da der ikke findes en domstolskontrol af den lovgivende magt (ibid.: 58).

Denne parlamentssuverænitet og beskyttende statsopfattelse er afgørende i danske og britiske demokratitraditioner, suverænitetsopfattelser og forhold til grundloven. Det er i britisk sammenhæng relevant at bemærke, at landet indtil for nylig ikke har haft nogen egentlig forfatning, og at parlamentet derfor har kunnet vedtage hvilken som helst lov uden nogen retslig prøvelse baseret på en samlet forfatning (Hansen 2010: 165). Derudover har Storbritannien haft store vanskeligheder ved opfyldelsen af internationale konventioner, blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da international lov først har gyldighed, når den af parlamentet er blevet transformeret til national lov (Baron og Herslund 2011: 59). På den anden side af Nordsøen har den danske vogter af grundloven, Højesteret, været meget tilbageholdende med udøvelse af sin lovprøvningsret. Kun en enkelt gang er en lov underkendt af en domstol i Danmark, hvor Højesteret i 1999 omstødte Folketingets lov om statsstøtte til en række navngivne Tvindskoler (Hansen 2010: 185). Disse britiske og danske tilgange til grundloven og den mindre grad af retslige prøvelser af parlamentets lovgivning støder sammen med den gængse europæiske holdning, hvor domstolene kontrollerer og bliver retsskabende på baggrund af forfatninger (ibid.: 60).

Hvor de to lande adskiller sig i tilgangen til lovgivning ses i graden af konsensus hos de folkevalgte repræsentanter. I Storbritannien er majoritetsdemokratiet den gennemgående parlamentsstruktur, hvor to dominerende partier kæmper om regeringsmagten. Det parti, der vinder et valg, kan på baggrund af valgformen, flertalsvalg i enkeltmandskredse, oftest regne med at få et flertal i parlamentet, og regeringen og premierministeren får derfor ganske magtfulde positioner i parlamentet, hvor de kan gennemføre sin politik og ignorere parlamentets mindretal og dermed oppositionen (Hansen 2010: 152). Majoritetsdemokratier gør det derfor på den ene side muligt at føre en klar politisk kurs, men da oppositionen ofte er sat ud af spil, bliver en stor del af befolkningens vilje på den anden side tilsidesat, hvorfor folkesuveræniteten derfor kan siges at svinde ind (ibid.: 215). I Danmark har oppositionen på den anden side en større medindflydelse, da

man med betydeligt flere partier i spil og på baggrund af forholdstalsvalg må forme mindretalsregeringer, som forslag for forslag skal ud og finde et flertal i parlamentet. Danmark ligger derfor under for konsensusdemokratiet, hvor regeringen ofte må gå på kompromis i dens samarbejde med oppositionen (ibid.: 152). I konsensusdemokratiet er det derfor mere kompliceret at føre en konsekvent politik, da den politiske proces ofte er domineret af forhandlinger og kompromisser mellem regeringen, dets støttepartier og oppositionen (ibid.: 215-216).

Begge former for beslutningsprocesser er dog afhængige af et parlamentsflertal, der dermed har det sidste ord. Ifølge den amerikanske retsfilosof Ronald Dworkin (1996) benægter flertalsdemokratiet ikke individets rettigheder, men det bør ikke altid være flertallet, der i sidste ende skal afgøre eller bedømme, da flertallet ikke altid har den enkeltes rettigheder og lighed for øje.

Flertalsrepræsentationens magt skal i højere grad begrænses i frygt for magtmisbrug og for netop at beskytte individet og dets rettigheder (Dworkin 1996: 16). Dworkin fremhæver derfor, at demokrati ikke altid legitimeres og skaber lighed ved, at beslutninger bliver truffet af et repræsentativt flertal i parlamentet. Han forsvarer derimod en demokratiopfattelse, hvor politiske institutioners opbygning og procedurer på baggrund af skrevne forfatninger behandler alle medlemmer af et samfund som individer med lige rettigheder. Han er derfor i høj grad fortaler for det konstitutionelle demokrati, hvor demokrati betyder regering under forudsætning af betingelser (ibid.: 17).

3.2.2 Konstitutionelt demokrati

I dag har over 20 europæiske lande særlige forfatningsdomstole, og der findes én overordnet EU-domstol i Luxembourg, der har autoritet til at prøve og eventuelt underkende medlemsstaters love i forbindelse med EU-lovgivning (Hansen 2010: 63). Det konstitutionelle demokratis grundprincip er, at enhver form for magtudøvelse kan misbruges, og den skal derfor kontrolleres, hvorfor man lægger vægt på skrevne forfatninger beskyttet af magtfulde forfatningsdomstole, og vi ser altså en begrænsning af parlamentssuveræniteten (ibid.: 61).

Det konstitutionelle demokrati arbejder på mange måder ud fra de samme præmisser og principper som flertalsdemokratiet, hvor repræsentanter valgt af befolkningen debatterer og lovgiver fra dag til dag (Dworkin 1996: 17). Men flertalsafgørelser, som netop har flertallets vilje for øje, har i sit arbejde om at tilfredsstille så stor en del af befolkningen og dermed vælgerne som muligt ikke altid den enkeltes lighed og rettigheder med i sine beslutninger. Der er derfor indimellem behov for at vige bort fra majoritetsstyrede procedurer og foretage indgreb, der bedre kan varetage ikke blot

flertallets, men også den enkeltes lighed og frihed, som i sidste ende ifølge Dworkin udgør essensen af demokrati (ibid.: 17). Dworkin præsenterer derfor ideen om flertalsafgørelses juridiske 'prøvelser' af demokratiske betingelser, der afgør, om beslutninger kan vedtages (ibid.: 23-24). Her kommer forfatningsdomstolene ind i billedet, der med udgangspunkt i forfatningen antager, at enhver form for magtudøvelse kan misbruges, hvorfor lovgivningsmagts suverænitet må neutraliseres (Hansen 2010: 64).

Konstitutionelle demokratier sætter i beskyttelsen af individet derfor menneskerettigheder i centrum og opfatter dem sågar som prækonstitutionelle, universelle rettigheder, som forfatningen ikke giver befolkningen, men som den anerkender og tager hensyn til (Baron og Herslund 2011: 61). Et godt eksempel på konstitutionelle demokratiers fokus på menneskerettigheder er artikel 1 i den tyske forfatning: "Menneskets værdighed er ukrænkelig" (ibid.: 62), der herefter danner grundlaget for udviklingen af borgerens grundrettigheder. Vi ser altså igen dette sammenstød mellem demokratiopfattelser, hvor demokrati som styreform hviler på folkesuveræniteten, mens demokrati som ideologi fokuserer på beskyttelse af menneskerettigheder, hvor parlamentet og de folkevalgte suverænitet må begrænses for at beskytte individet (Hansen 2010: 333).

Afgørende for de ovennævnte demokratiformer er den kontrast, de danske og britiske tilgange til demokrati, lovgivning og suverænitet udgør overfor den EU-baserede tilgang. Denne kontrast bunder i diskussionen om, hvem har mest magt og suverænitet til at bestemme. Her optræder EU-domstolen versus folkevalgte beslutningstagere som ganske betydningsfuld kombineret med danske og britiske holdninger til domstole generelt. Et meget vigtigt aspekt af denne kontrast, er EU-domstolens formålsfortolkende aktivisme i dets afgørelser, som lægger en politisk 'kurs' for, hvor domstolen mener, det europæiske projekt skal bevæge sig hen (Rasmussen 2008: 196). Så når lande, hvor befolkninger har overdraget suverænitet til parlamentet, står overfor europæiske jurister uden folkevalgte mandater, kan det opfattes som problematisk, at disse skal vurdere og definere politiske, økonomiske og juridiske nøglespørgsmål (Hessel og Villemoes 2014). Det altafgørende for denne diskussion og udgangspunktet for opgavens problemstilling er derfor at forstå, hvorfor og hvad konsekvenserne er ved, at Danmark og Storbritannien adskiller sig så markant fra den gængse europæiske tilgang til demokrati.

4. Begrebsafklaring

FN's Flygtningekonvention blev underskrevet i Geneve i 1951 og opstod efter Anden Verdenskrig for beskyttelse af europæiske flygtninge (UNHCR 2010: 2). Den forener tidligere international lovgivning om flygtninge og foreskriver den mest omfattende kodificering af flygtninges status og rettigheder. Konventionens artikler fastsætter minimumsstandards for staters behandling af flygtninge som adgang til uddannelse, arbejde, familiesammenføring, velfærdsydelser og dokumentation (ibid.: 3, 10-11). Den foreskriver i artikel 33, stk. 1 "non-refoulement"-princippet, der betyder, at lande ikke må udsende en asylansøger til et land, hvor den pågældendes liv eller frihed er i fare (ibid.: 30). Der er i dag 147 lande, der har underskrevet konventionen (ibid.: 5).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev vedtaget af Europarådet i 1950 og skal beskytte borgeres rettigheder, som den hertil oprettede Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal sikre (Baron og Herslund 2011: 48).

Flygtning er ifølge Flygtningekonventionens artikel 1 helt overordnet en person, der ikke er i stand til eller villig til at vende hjem til sit hjemland i frygt for forfølgelse grundet vedkommendes race, religion, nationalitet, sociale gruppe eller politiske tilhørsforhold (UNHCR 2010: 3). Anerkendes man som flygtning kan man enten være kvote- eller konventionsflygtning (Udlændingestyrelsen 2016). En konventionsflygtning er omfattet af FN's Flygtningekonvention på baggrund af ovenstående, mens en kvoteflygtning er en flygtning, der ikke befinder sig i eksempelvis Danmark, men kan blive genbosat i Danmark (ibid.).

Asylansøger er en udlænding, der endnu ikke er anerkendt som flygtning, men som søger ret til at opholde sig som flygtning og få beskyttelse af et andet land end vedkommendes hjemland (Udlændingestyrelsen 2016).

Immigrant skal forstås som en person, der bor midlertidigt eller permanent i et land, vedkommende ikke er født i. Personen har altså taget beslutningen om at immigrere til et andet land frivilligt (UNESCO).

CEAS (Common European Asylum System) er det europæiske asylsystem, der blandt andet består af de reviderede direktiver om asylprocedurer og modtagelsesforhold, kvalifikationsdirektivet, Dublin –og Eurodacforordningerne (Costello og Hancox 2014: 8).

EASO udgør Det Europæiske Asylstøttekontor, der giver praktisk og teknisk asylhjælp til medlemslandene (Europakommissionen 2015: 5).

Frontex er Det Europæiske Grænseagentur, som koordinerer og hjælper EU's medlemslande med kontrollen af unionens ydre grænser (Costello og Hancox 2014: 3).

Schengen er samarbejdet om fri bevægelighed indenfor Schengen-området. Samarbejdet vedrører også styrkelse af områdets ydre grænser og arbejdet mod grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring (Udlændingestyrelsen 2016).

Dublinkonventionen blev mellemstatsligt iværksat i 1990 og blev til Dublin II-forordningen i 2003 og Dublin-III forordningen i 2013. Systemet foreskriver, at en given asylansøgning kun skal behandles af ét medlemsland for at undgå ansøgers 'asylshopping' mellem medlemslandene. Det ansvarlige medlemsland bestemmes ud fra følgende kriterier: Det land, ansøgerens familie opholder sig i; det land, der har udstedt opholdstilladelse eller visum til ansøger; og det land, asylansøgeren først ankom til (Manners et al. 2008: 306).

5. Baggrund

5.1 Historisk overblik over den fælles europæiske asylopolitik

I starten af 1990'erne fremlagde den tyske forbundskansler Helmut Kohl ideen om et EF-samarbejde om asyl- og indvandrerpolitik, da man fra tysk side følte sig udsat overfor østeuropæisk indvandring efter Sovjetunionens opbrud (Rasmussen 2006: 41). Derfor åbnede man i 1993 ved Maastrichttraktatens ikrafttrædelse op for en europæisk asyl- og immigrationssamarbejde, der blev placeret under det nye område for retlige og indre anliggender (RIA), der udgjorde et mellemstatsligt samarbejde under søjle tre². Den mellemstatslige karakter betød, at vedtagelsen af forslag krævede enstemmighed blandt alle medlemslande og skulle vedtages i alle unionens nationale parlamenter, modsat de overnationale områder i søjle et hvor forslag kunne vedtages ved kvalificeret flertal (ibid.: 42). Grundlaget blev dermed lagt for samarbejde på dette ellers ganske følsomme område for nationalstaterne, der inden Maastrichttraktaten primært fokuserede på at begrænse tilstrømningen til landene, hvorfra fænomenet 'Fort Europa' stammer (ibid.: 15). I løbet af 1990'erne oplevede Europa et stigende antal asylansøgninger, hvilket resulterede i flere europæiske nationale asylstramninger, som dermed lagde et betydeligt pres på medlemslande med mere liberale asylopolitikker (Manners et al. 2008: 305). Man indså derfor fra europæisk side, at harmonisering og effektivisering af asyl- og immigrationspolitik vil være nødvendig, hvorfor man i 1999 ved Amsterdamtraktaten i ånden af "et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed" valgte at flytte visa, asyl og immigration fra søjle tre til søjle et (ibid.: 42). Derudover indeholdte

² Søjle et vedrører det overstatslige samarbejde, mens søjle to vedrører samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik (Manners et al. 2008: 33)

Amsterdamtraktaten et ganske væsentligt tiltag i form af Schengen-konventionen, der skulle fjerne personkontrollen ved de interne grænser og styrke de fælles ydre grænser. Konventionen indebar ligeledes ens visumregler for tredjelandstatsborgere og en styrkelse af samarbejdet om at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring gennem Frontex (ibid.: 285-286). Dele af Schengen-samarbejdet kom under søjle et og resten i søjle tre. Maastricht- og Amsterdamtraktaterne udgjorde dermed skelettet for en fælles europæisk asyl- og immigrationspolitik og skulle sikre medlemslandene en fælles, fair og effektiv løsning baseret på et fælles ansvar.

Derfor besluttede man allerede et halvt år efter Amsterdamtraktatens ikrafttrædelse at bygge videre på dette skelet, hvorfor EU's stats- og regeringschefer med højt ambitionsniveau mødtes i Tammerfors for at sætte gang i RIA-samarbejdet. Her skulle den europæiske asyl- og immigrationspolitik ikke blot vedrøre indre anliggender, men også blive en del af den fælles europæiske udenrigspolitik gennem øget ulandsbistand, hjælp til bekæmpelse af menneskesmugling og aftaler om udsendelser med lande udenfor EU – kendt som *Partnership with countries of origin* (Rasmussen 2006: 47). I 2001 fandt endnu et topmøde sted i Laeken med formålet om at konstruere en egentlig europæisk asyl- og immigrationspolitik. I denne sammenhæng fokuserede man især på at styrke og effektivisere Dublinkonventionen og immigrationsinformationssystemerne heriblandt Eurodac, hvor udvalgte retshåndhævende myndigheder ville få adgang til databasen i forebyggelse og efterforskning af kriminalitet (Europakommissionen 2014: 3). Nicetraktaten fra 2001 foretog beskedne ændringer ved selve politikken, men effektiviserede beslutningsprocessen for området med en udvidelse af kvalificeret flertalsafstemning indenfor visa, asyl og indvandring. Derudover gjorde man medlemslandenes vetorettigheder mere restriktive og satte antallet for medlemslandene, der var krævet for at starte lovgivningsproceduren ned. Tilmed blev Europaparlamentet medlovgiver i asylpolitik og retligt samarbejde i civile sager (Manners et al. 2008: 43).

I perioden mellem 1999 og 2006 udviklede asylpolitikken sig derfor ganske effektivitet, hvor man vedtog hele fire direktiver – om procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus; om anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse; om modtagelse af asylansøgere; og om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne (Folketinget 2007: 2). Men med en del nationale implementeringsvanskeligheder fremlagde Europakommissionen i 2007 sin grønbog om

det fælles europæiske asylsystem, der skulle indbyde til debat og forslag til politikken fremtid (ibid.). Kommissionen lagde især vægt på at ensarte proceduren for behandling af asylansøgninger på tværs af medlemslandene, men fokuserede også på selve fordelingen af ansøgerne, finansiell solidaritet og EU's indsats i tredjelande (ibid.: 6). Lissabontraktaten underskrevet i 2007 fjernede tidligere traktaters søjlestruktur med formålet om at forenkle og forbedre lovgivningsprocessen (Manners et al. 2008: 46). Dette betød, at de resterende aspekter af RIA-området nu også blev underlagt normen om fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal, og at EU-domstolen nu fik jurisdiktion over hele RIA-området undtagen politioperationer og national sikkerhed (ibid.: 49).

Det har gennemgående vist sig at være udfordrende at finde fælles europæiske minimumsregler på asylområdet samtidig med, at der tilsyneladende er ganske langt fra tanke til handling for området (Manners et al. 2008: 263-264). Tilmed har kravet om enstemmighed ved politikken direktiver sat sine spor, hvorfor indholdet i nogle af direktiverne har været udvandet og givet mulighed for nationale undtagelses- og fortolkningsmuligheder, der i høj grad har undermineret harmoniseringsgraden (ibid.: 309). Asyl- og immigrationspolitik er unægtelig meget følsomme emner for nationalstaten, hvorfor områderne har været udsat for en stor grad af politisering i de europæiske medlemslande. Dette forklarer også nogle af medlemslandenes tilbageholdenhed for at lade asyl- og immigrationskompetencer overgå til EU-niveau (ibid.: 305). Dette skal på den anden side sættes op mod en gradvis erkendelse af, at flygtningekrisen ikke kan løses af divergerende nationale tiltag, men kræver en fælles tilgang (Møller 2015: 3). Et paradoks der tydeligt belyses i de danske og britiske asylpolitikker og i tilgangen til en fælles europæisk asylpolitik.

5.1.1 Den fælles europæiske asylpolitik i dag

Det fælles europæiske asylsystem (CEAS) er en dynamisk størrelse, der som nævnt har været i udvikling siden 1999. Politikken bliver nu behandlet på EU-niveau i håbet om at kunne harmonisere og mainstreamere området. Den består som bekendt af flere retsakter, hvor de mest afgørende for området er tre reviderede direktiver og to reviderede forordninger, der fra 2011 til 2013 gennemgik ændringer som respons på det stigende antal flygtninge og immigranter i EU (Europakommissionen 2014: 3). Der findes derfor to faser af systemets foranstaltninger, hvor den første fase udgør minimumsstandards for regler og procedurer, der i høj grad efterlod medlemsstaterne med et større spillerum for fortolkning af lovgivningen, hvilket resulterede i uens behandlinger af asylansøgere (Costello og Hancox 2014: 4). Anden fase af EU-reglerne fastlægger på den anden side højere standarder og tættere samarbejde for at sikre ens og rimelige asylsagsbehandlinger og -procedurer

(Europakommissionen 2014: 3). De tre reviderede direktiver afspejler på mange måder hele asylansøgningens proces lige fra selve ansøgningen, sagsbehandlingen og den endelige afgørelse. Det ændrede direktiv om asylprocedurer er en af de mest afgørende komponenter af den europæiske asylpolitik, der fastsætter hele regelsættet for at søge asyl. Tidligere udgjorde direktivet den laveste fællesnævner mellem medlemslandene, der i høj grad som nævnt resulterede i nationale divergerende fortolkninger af direktivet. Men den reviderede udgave fra 2013 skal sikre et sammenhængende system med bedre effektivitet og kvalitet, der blandt andet iværksættes gennem bedre uddannelse af sagsbehandlere samt hjælp og vejledning til ansøgere med særligt behov som uledsagede børn, handikappede og traumatiserede flygtninge (ibid.: 4).

Det ændrede direktiv om modtagelsesforhold, der også blev revideret i 2013, foreskriver asylansøgerens forhold i et givent medlemsland, mens vedkommende venter på sin afgørelse. Inden revideringen så man utilstrækkelige og meget forskellige modtagelsesforhold medlemslandene imellem. Det ændrede direktiv omfatter blandt andet en harmonisering af grundlæggende rettigheder, særlig behandling og hjælp til uledsagede børn og torturofre og et tilbud om beskæftigelse inden for ni måneder (ibid.: 5).

Kvalifikationsdirektivet blev revideret i 2011 og fastsætter grundene til at give en ansøger international beskyttelse. Tidligere var dette direktiv ganske vagt defineret, hvorfor mulighederne for at få international beskyttelse divergerede mellem medlemslandene. Ændringen fra 2011 klarlægger blandt andet i bredere udstrækning, hvilke rettigheder flygtninge opnår under denne beskyttelse såsom beskæftigelse og sundhedshjælp. Derudover blev integrationsforanstaltninger og rettigheder forbedret for personer, der allerede har opnået flygtningestatus (ibid.: 6).

Dublinforordningen blev også revideret i 2013 og går i dag under navnet Dublin III-forordningen. De tidligere udgaver af forordningen viste sig at lægge et vanskeligt pres på EU's grænselande og disses modtagerkapaciteter og asylsystemer, da ansvaret for sagsbehandling oftest påhviler det land, ansøgeren først er indrejst i. Dublin III-forordningen skulle derfor forbedre systemets effektivitet gennem øget hjælp til udsatte medlemslande, bedre mulighed for familiesammenføring og juridisk klarhed for både medlemslandene og asylansøgeren (ibid.: 7). Kommissionen har foreslået, at Dublin-III forordningens asylregler i løbet af 2016 skal revideres igen, da forordningens foranstaltninger er utidssvarende i håndteringen af den stigende tilstrømning af asylansøgere. Denne såkaldte Dublin Plus-aftale vil danne rammen for etableringen af en bindende kvotefordeling af asylansøgere (Møller 2015: 11).

Den sidste afgørende ændring forekom også i 2013 i forbindelse med effektivisering af fingeraftryksdatabasen Eurodac. Ændringen, der trådte i kraft i 2015, har skullet fremskynde myndighedernes fremsendelse af data, sikre den nødvendige databeskyttelse og bidrage til bekæmpelse af kriminalitet, da politiet i medlemslandene såvel som Europol har tilladelse til at søge i Eurodacdatabasen (Europakommissionen 2014: 8).

På trods af politikken udvikling bestående af et ambitiøst lovværk, der har effektivitet og bistand for øje, er der fortsat store implementeringsvanskeligheder i medlemslandene. Dette gælder især landenes modtagerforhold og indsendelse af data til Eurodac (Europakommissionen 2015: 11). Langsom sagsbehandling, ufuldkommen dataindsamling og manglende registrering af flygtninge har derfor sat spørgsmålstegn ved systemets troværdighed. Kommissionen har talrige gange fremlagt forbedringer af systemets eksisterende komponenter som endnu en revidering af Dublinforordningen, styrkelse af Frontex samt en omfattende plan for forflyttelse af et stort antal flygtninge (ibid.: 12-13). Politikken er derfor fortsat ikke fuldkommen, hvorfor man i lyset af den nuværende flygtninge- og immigrationskrise kan forvente yderligere revideringer og tiltag. Men helt overordnet bygger politikken gennemgående på solidaritet, byrdefordeling, udøvelse af den nødvendige hjælp og anerkendelse af flygtnings rettigheder. Dette udspringer både af en erkendelse af, at en flygtninge- og immigrationskrise af denne kaliber ikke kan løses ved 28 forskellige nationale politikker, men også i overholdelsen af FN's Flygtningekonvention og EMRK.

5.2 Danmarks asylpolitik

De danske vælgere stemte som bekendt nej til Maastrichttraktaten i 1992, hvilket kom som en overraskelse for både danske og europæiske ledere (Adler-Nissen 2014: 6). Det danske Folketing indså derfor, at der var behov for revideringer i form af danske undtagelser i traktaten, som ville gøre den acceptabel for den danske befolkning. Resultatet blev et såkaldt 'nationalt kompromis', der blev udarbejdet i Edinburgh-aftalen i 1992. Aftalen bekendtgjorde fire danske forbehold, som vil blive tilknyttet traktaten som protokoller. Disse fastlagde, at Danmark ikke vil indføre euroen; at unionsborgerskab ikke vil erstatte dansk statsborgerskab; at man ikke vil deltage i udviklingen af et fælles europæisk forsvar; og at Danmark ikke vil deltage i overnationalt samarbejde for retlige og indre anliggender (ibid.: 7). De nationale kompromisser betød, at danskerne i 1993 stemte ja til Maastrichttraktaten og de dertilhørende protokoller. Og hvis Danmark en dag skal fjerne disse forbehold og indtræde i RIA-samarbejdet på overnationalt niveau, skal der ifølge grundlovens

paragraf 20 enten være 5/6 flertal i Folketinget, og hvis dette ikke opnås, skal der afholdes folkeafstemning, da der er tale om suverænitetssafgivelse (Manners et al. 2008: 259).

Det danske retsforbehold bliver i dag betragtet som et afgørende forbehold, der i høj grad har påvirket definitionen af det dansk-europæiske forhold. Fra dansk perspektiv bevarer man suverænitet, men må forlade EU-forhandlingslokalet, når emnet diskuteres, og fra europæisk side betragtes forbeholdet som disintegration og et skår i europæisk lovharmonisering (Adler-Nissen 2014: 8). Det europæiske RIA-område har som bekendt gennem tiden bevæget sig fra et mellem- til et overstatsligt samarbejde, hvilket altså betyder, at Danmark mere eller mindre står udenfor de fleste aspekter af området. I forbindelse med EU's asylpolitik deltager Danmark hverken i vedtagelsen af retsakter, ligesom vedtagne retsakter ikke er integreret i det danske lovværk. Så i henhold til ovennævnte europæiske asylsystem deltager Danmark ikke i direktivet om asylprocedurer, direktivet om modtagelsesforhold og kvalifikationsdirektivet. Ligeledes deltager Danmark blandt andet ikke i Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og familiesammenføringsdirektivet, der giver flygtninge mulighed for familiesammenføring, når de har modtaget international beskyttelsesstatus (Folketingets EU Oplysning, UNHCR 2016: 4). Danmark har dog ved EU's samtykke indgået parallelaftaler for Dublin- og Eurodacforordningerne, hvilket har vist sig at være vigtige parallelaftaler, da man har kunne sende asylansøgere tilbage til andre medlemslande. Danmark er dog forpligtet til at implementere fremtidige ændringer i Dublinreglerne uden nogen mulighed for indflydelse på politikens udvikling (Manners et al. 2008: 312). Danmark tilsluttede sig Schengen-konventionen i 1997, hvilket betød, at man nu vil deltage i EU's fælles grænsekontrol og visumpolitik. Heller ikke her har Danmark stemmeret og deltager dermed ikke i vedtagelsen af nye retsakter, men har tilsluttet sig alle Schengen-reglerne på både mellem- og overstatsligt plan (ibid.: 261). Ved disse til- og fravalg kan Danmarks position derfor fremstå ganske fordelagtig og har til en vis grad skabt en selektiv tilgang til EU. Man kan dermed få opfattelsen af, at den danske asylpolitik har frie tøjler til at udforme sig mere restriktivt alt efter folketingsflertal, men Danmark er som bekendt fortsat bundet af FN's Flygtningekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (ibid.: 313-314).

I november 2015 gennemførte den danske regering efter en hastebehandling i Folketinget en asylpakke bestående af 34 stramninger på områderne: ændringer af vilkår på asylområdet, udsendelse af afviste asylansøgere, nye muligheder for myndigheders udvidelse af indkvarterings-

og tilbageholdelseskapalet, nye muligheder for politiets kontrol med udlændinges indrejse og ophold og en mere fleksibel boligplacering (Statsministeriet 2015). Pakken indeholder - og er især blevet kritiseret for - udskydelse af retten til familiesammenføring for flygtninge med midlertidig beskyttelse fra et til tre år (UNHCR 2016: 3). Ligeledes vedtog man, at det danske politi vil have mulighed for at visitere og eventuelt beslaglægge en asylansøgers værdigenstande, der herefter kan dække udgifterne for ansøgerens ophold. Derudover blev økonomiske ydelser til ansøgeren nedsat, man tilbagerullede asylhjælp og -rådgivning og fratog asylansøgeren mulighed for at arbejde udenfor asylcentre. Herudover vil man øge muligheden for frihedsberøvelse af afviste asylansøgere og øge kapaciteten for indkvartering gennem opførelse af teltlejligheder (Statsministeriet 2015). FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) indsendte herefter et høringssvar til de danske ændringer, hvori man udtrykte bekymring om blandt andet udsættelsen af familiesammenføring fra et til tre år. Man foreslog, at den danske regering trak ændringen tilbage og i stedet indfører mekanismer, der kan bringe flygtningefamilier sammen hurtigst muligt (UNHCR 2016: 7). Derudover tilkendegav UNHCR bekymring om danske myndigheders mulighed for beslaglæggelse af asylansøgers værdigenstande og ser det som en indgriben i deres ret til privatliv (ibid.: 15). Igen foreslår UNHCR, at den danske regering tilbagetrækker loven, da den ifølge organisationen ikke overholder internationale og europæiske menneskerettighedsstandarder (ibid.: 18).

Danmarks udlændinge-, integrations- og boligminister Inger Støjberg og udenrigsminister Kristian Jensen blev efter asylpakkens vedtagelse kaldt til høring i Europaparlamentets Udvalg for Borgerrettigheder (Laursen 2016). Her bekymrede man ligesom UNHCR sig om, hvorvidt stramningerne er konventionsstridige. Derudover har Kommissionen iværksat en undersøgelse, der skal belyse, hvorvidt de danske asylstramninger er i overensstemmelse med europæiske traktater, hvilket dog kan tage flere år (ibid.). UNHCR-høringssvaret og den Europaparlamentariske høring er siden hen blevet ved det, og Danmark har ikke oplevet yderligere undersøgelser af sin asylpolitik.

5.3 Storbritanniens asylpolitik

Storbritanniens asylpolitik afspejler ligesom den danske også en forbeholden tilgang til kompetenceoverførelse til EU, og Maastrichttraktaten blev i Storbritannien synonym på EU's vej mod en føderal superstat, der truede den britiske suverænitæt. Under Maastrichttraktaten måtte Storbritannien ligesom Danmark forhandle sig frem til protokoller for, at traktaten kunne godkendes. Disse indebar forbehold for deltagelse i ØMU's tredje fase, og at Storbritannien vil stå udenfor en social europæisk protokol (Adler-Nissen 2014: 5-6). Storbritannien deltog derfor ved

Maastrichttraktatens vedtagelse i RIA-samarbejdet, men på betingelse af søjlestrukturen hvor politikområdet forblev mellemstatsligt. Netop derfor så briterne skeptisk på Amsterdamtraktatens visioner om at overføre emner som asyl, immigration og civile retlige anliggender til den overstatslige søjle et (ibid.: 116). Og for at sikre briternes accept af dette 'søjlespring' fik landet en fordelagtig RIA-tilvalgsordning, hvor landet indenfor tre måneder kan vælge, om det vil indgå i ny lovgivning på området, eller om man vil blive ude af forhandlingerne (Peers 2009: 4).

Amsterdamtraktaten inkorporerede som nævnt Schengen-konventionen i EU's lovværk, hvilket igen kastede briterne ud i en forbeholden løsning, da man allerede i 1980'erne nægtede at fjerne grænsekontrollen. Med forbeholdet fulgte dog en protokol, hvor Storbritannien deltager i dele af Schengen-acquiset, der vedrører illegal immigration (ibid.: 7).

Forbeholdene og tilvalgsordningen har derfor givet briterne et friere spillerum til både at udforme egne politikker indenfor området og bevare grænsekontrollen. Kigger man nærmere på den britiske asylpolitik, viser det sig dog, at Storbritannien efter at have modtaget et stort antal asylansøgere via andre EU-lande indså det fornuftige i en delvis deltagelse i EU's asylpolitik (Adler-Nissen 2014: 126). Storbritannien deltager derfor blandt andet i Dublin- og Eurodacforordningerne og de første faser af direktivet om midlertidig beskyttelse, direktivet om asylprocedurer, direktivet om modtagelsesforhold og kvalifikationsdirektivet (Costello og Hancox 2014: 4). Dog deltager landet ikke i anden fase af det reviderede fælles europæiske asylsystem, da den tidligere koalitionsregering i 2013 mente, at flere nye reformer forbedrede asylansøgerens rettigheder i for bred udstrækning uagtet ansøgningens afgørelse. I den forbindelse ytrede regeringen bekymring om at give arbejdstilladelse til asylansøgere efter ni måneder, når vedkommendes sag ikke er blevet afgjort. Og man ytrede utilfredshed med restriktioner om frihedsberøvelse af afviste asylansøgere, som de nye reformer fremlagde. Derfor bevarede man i Storbritannien de første faser af politikken (ibid.: 4).

I lyset af den europæiske flygtninge- og immigrationskrise og de fælles løsninger fremlagt af EU, har Storbritannien holdt sig ganske tæt op ad fravalgsmulighederne i sin tilvalgsordning og Schengen-forbehold. I Kommissionens forslag om igen at revidere Dublinforordningen for at lette presset på EU's grænse- og modtagerlande, har Storbritannien gjort det klart, at man ikke vil deltage i en sådan revision. Fra 2003 har landet nemlig deporteret hele 12.000 asylansøgere til andre EU-lande på baggrund af Dublinsystemet (Robinson 2016). Man er dermed også skeptisk overfor det alternativ, der indtil videre er fremlagt af Kommissionen, hvor et fælles kvotefordelingssystem

skal allokere 160.000 flygtninge fra Italien og Grækenland (ibid.). Derfor kan den britiske asylpolitik på mange måder karakteriseres som 'det bedste af to verdener' (Costello og Hancox 2014: 6), da man ikke er forpligtet til at implementere europæisk asylpolitik, men på den anden side tilvælger tilbagesendelsesmuligheder, grænsekontrol og strafferetlige anliggender (ibid. 7).

De danske og britiske tilgange til asylpolitik har på baggrund af tilvalg- og forbeholdsordninger derfor mange ligheder, der belyser sensitiviteten og suveræniteten i de politiske kulturer. De danske asylstramninger og den britiske insisteren på at stå udenfor en fælles europæisk løsning kombineret med begge landes deltagelse i Dublin- og Eurodacforordningerne illustrerer et håndplukningsprincip, der gør europæisk lovharmonisering på området ganske vanskelig. Spørgsmålet er derfor, hvorfor det netop er Danmark og Storbritannien, der udgør disse forbeholdssværvægttere, og hvilke faktorer der historisk, politisk og økonomisk har placeret landene i disse tilbageholdende positioner.

5.4 Velfærdsmodeller

Det er derfor i forlængelse af Danmark og Storbritanniens asylpolitikker og i analysen af staternes tilgange til en fælles europæisk asylpolitik relevant at forstå landenes respektive velfærdsmodeller. Disse modeller vil løbende blive inddraget i analysen, da de i høj grad siger noget om Danmark og Storbritanniens socialpolitiske traditioner, der er dybt forankret i de nationale identiteter og de politiske kulturer. Socialpolitik skal forstås som "en underforstået samfundskontrakt", der unikt for hvert land indretter forholdet mellem borger og stat (Bislev 2011: 119). Der forekommer tre faktorer, der afgør, hvordan socialpolitiske systemer og dermed velfærdsmodeller udformer sig. Først markedet der udgør forsørgelseskilde til de indkomster, man får ved at deltage i det økonomiske liv eksempelvis som lønmodtager; dernæst staten der forsørger borgere gennem offentlige ydelser i forskellige sociale situationer og til sidst civilsamfundet, der normativt beskæftiger sig med menneskelige relationer, hvor man kan blive forsørget af familie og venner (ibid.: 120-121). Alt efter hvilke af disse faktorer, der dominerer mest i et samfund, udarter der sig fire forskellige velfærdsmodeller, som kan relateres til forskellige europæiske lande. Den korporative model er den mest udbredte i Europa og anvendes blandt andet i Tyskland. Den baserer sig på social forsikring, der finansieres og administreres af staten, arbejdsgivere og lønarbejdernes organisationer. Her betales de sociale ydelser af de, der modtager den, og lønmodtagere med højere lønninger får derfor også høje ydelser i sociale situationer (ibid.: 126). Dernæst den katolske velfærdsmodel, som man primært finder i de sydeuropæiske lande, hvor hovedvægten ligger på

normative værdier som familien, individets ansvar og privat velgørenhed. Her har staten en mindre betydning og størrelse (ibid.: 126-127). Den tredje model er den liberale tilgang til velfærd og forsørgelse, der primært findes i Storbritannien. Her har alle ret til skattefinansierede sociale ydelser, der dog ligger på et lavt niveau, som betegnes som et minimum, der skal sikre eksistensen af en underklasse, men som skal øge borgeres incitament til at deltage på arbejdsmarkedet (ibid.: 127). Den fjerde og sidste model er den socialdemokratiske model, der også er kendt som den universelle velfærdsmodel, hvilken anvendes i Danmark. Ligesom den liberale model er ydelser også her skattefinansierede, men er væsentlig højere end i de liberale samfund, da ydelser skal sikre borgeren en effektiv, social funktion med et forebyggende sigte. Staten spiller en meget stor rolle, da den skal skabe rammen for et godt liv, og der forekommer et positivt forhold mellem borger og stat, der bygger på solidaritet og deltagelse. Og netop solidaritetsfænomenet står centralt i modellen, da den som et mere avanceret velfærdssamfund baserer sig på en konsensus om, at alle bidrager i tanken om, at alle kan få en del af bidraget, hvorfor ydelserne kategoriseres som universelle. Modellen fordrer derfor en stor offentlig sektor med høje ydelser, der primært går til de mindst velhavende, men det kræver dermed også en høj skat, der påhviler de mest velhavende i samfundet (ibid.: 128).

Der er altså betydelig forskel på at være i kontakt med det sociale system i Danmark og eksempelvis et sydeuropæisk land, og det viser sig i forskellene på staten og den offentlige sektors størrelse, hvor mange ressourcer de respektive modeller kræver. Så når et dyrt, traditionsrigt og kontraktbaseret velfærdssamfund som det danske bliver udfordret af eksempelvis stigende indvandring af folk med lavere uddannelsesniveau, der er berettiget til at modtage danske ydelser, at der går mere ud af sektoren, end der kommer ind (Matthiessen og Mogensen 2015). Det samme gør sig gældende i det ligeledes skattefinansierede system i Storbritannien, hvor eksempelvis nyankommne asylansøgere ikke må arbejde, men får ydelser uden at have bidraget til statskassen og det britiske velfærdssystem (Home Office 2014). Disse skridt i samfundets forsørgelsesgrundlag, hvor de grundlæggende kriterier for at få fællesskabets støtte ikke er opfyldt, påvirker unægtelig de danske og britiske modeller. De er begge bygget op om loyalitet overfor nationalstaten og udgør en stor del af den nationale suverænitet. Netop derfor indregnes socialpolitiske modeller i forståelsen af de danske og britiske tilgange til europæisk asylpolitik.

6. Analyse

6.1 Europæisk integration

De danske og britiske asylpolitikker og tilgange til kompetenceoverførsel og lovharmonisering i EU viser, at vi beskæftiger os med et område, der er forbundet med national suverænitet og divergerende nationale politiske kulturer. Danmark, Storbritannien og Irland er de eneste EU-medlemslande med forbehold og tilvalgsordninger overfor RIA og dermed en fælles europæisk asylpolitik (Peers 2009: 1), hvilket dermed betyder, at resten af medlemslandene har skullet integrere deres politikker på området og implementere de dertilhørende direktiver og forordninger. Det er i denne sammenhæng relevant at rette fokus mod det faktum, at politikområdet har taget et afgørende søjlespring fra et mellem- til et overstatsligt niveau og beslutningsprocedure ved Amsterdam-, Nice- og Lissabontraktaterne. Politikken er her blevet løftet til et supranationalt plan, hvor de fleste medlemslande har erkendt, at et emne som dette skal gribes an på fællesskabsniveau, og vi ser dermed et neofunktionelt eksempel på politisk spill-over. Derudover viser politikens udvikling i henhold til andre politikområder som det indre marked, den fri bevægelighed, nedlæggelse af indre grænser og europæisk RIA-samarbejde, at der har været et behov for fælles regler og standarder for personer, der ankommer til EU og krydser de europæiske grænser. Her er der altså tale om nødvendigheden af politisk integration som følge af eksisterende europæiske politikker, hvilket dermed er funktionel spill-over. Endelig kan det argumenteres, at der er sket en institutionsbaseret spill-over for politikområdet, da Kommissionen i politikens indledende fase ved Amsterdamtraktaten fik kompetence til at kordinere asylpolitiske forslag, mens Europaparlamentet ved Nicetraktaten blev medlovgiver indenfor området. Kommissionen har herefter fremlagt talrige lovforslag, som blandt andet vedrører modtagerforhold for asylansøgere og fælles regler for familiesammenføring (Uçarar 2013: 289). Og senest har Kommissionen i april fremlagt forslag til reformering af hele det europæiske asylsystem, der blandt andet vedrører en omfattende reform – og sågar afvikling – af Dublinforordningen samt et styrket mandat til Asylstøttekontoret EASO (Europakommissionen 2016). Dette søjlespring, forstærket kommissionsmagt, såvel som talrige revideringer af afgørende direktiver og forordninger indikerer således en regional politisk integration af området.

Det er derudover også værd at nævne, hvordan udviklingen af politikområdet gradvist har mobiliseret flere organisationer og interessegrupper, der gennem tiden har forsøgt at påvirke

europæiske asylpolitiske beslutninger. Heriblandt UNHCR der på baggrund af Flygtningekonventionen og med FN-mandat monitorerer europæisk asylpolitik og kommenterer de enkelte medlemslandes tilgange og implementering af regler og standarder (UNHCR 2016: 1). Men også subnationale interessegrupper antager en europæisk tilgang, hvor blandt andet Dansk Flygtningehjælp er fortalere for asylpolitisk harmonisering og anbefaler, at Danmark tilslutter sig de fælles europæiske asylregler (Dansk Flygtningehjælp 2012: 11). Også det britiske Refugee Council er fortalere for en styrket europæisk indsats og britisk deltagelse i EU's fordelingskvote af flygtninge (Refugee Council 2015: 3-4). Disse ikke-statslige organisationer har dermed taget afstand fra selektive, nationale tilgange til beskyttelse og organisering af flygtninge, og tror i stedet på en overnational løsning. Dette indikerer således et form for loyalitetsskifte, hvor regionale og nationale organisationer til en vis grad er blevet europæiseret. Her er der dog ikke tale om en politisk elites socialisering og en politisk overførsel af loyalitet, men interesseorganisatoriske rationelle vurderinger af, at de på det supranationale niveau har større mulighed for at opnå deres interesser.

De neofunktionelle integrationsargumenter er derfor ikke helt fraværende i analysen af den fælles europæiske asylpolitik. Men som tidligere nævnt er politikens aktualitet og dennes implementering ikke, hvad man i sin tid havde forventet. En af de største udfordringer har været at blive enige om fælles standarder på baggrund af 28 forskellige regeringer, samfundsmodeller og flygtningepres, hvilket har betydet, at Kommissionen talrige gange har måtte udskyde sine deadlines i forsøget på at harmonisere afgørende og proceduremæssig asyllovgivning (Lavenex 2015: 381). Derudover har der været betydelige implementeringsvanskeligheder af selve grundstenen i den fælles europæiske asylpolitik, Dublinforordningen, ligesom der har været en ufuldstændig asylsagsbehandling ved manglende indsendelse af data til Eurodacdatabasen. Dublinsystemet brød sågar sammen i 2011, da Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EU-domstolen erklærede, at EU-lande ikke måtte tilbagesende asylansøgere til Grækenland, grundet den overbelastning landet oplever som grænse- og modtagerland (ibid. 381). Derudover valgte Tysklands kansler, Angela Merkel, i september 2015 at åbne de tyske grænser for alle syriske flygtninge og mistede på baggrund af manglende registrering af disse flygtninge Dublinforordningens mulighed for at tilbagesende ansøgerne til det første EU-land, de ankom til (Robinson 2016). Merkels tilsidesættelse af Dublinkonventionen havde dermed konsekvenser for de europæiske grænser, hvor landets nabolande heriblandt Danmark så sig nødsaget til at reagere på den tyske 'open-door'-politik ved blandt andet indsættelse af grænsekontrol ved den dansk-tyske grænse. Tyskland har dog senere indført midlertidig

grænsekontrol, som er en mulighed under Schengens grænsekodeks, hvilket dog kun er berettiget i exceptionelle krisesituationer (Europakommissionen 2015: 6). Netop derfor er disse nationale grænsekontroller set som en trussel mod Schengen-samarbejdet og dennes væsentlige rolle for den fri bevægelighed og generel europæisk integration (Laursen 2016).

Ovennævnte eksempler viser derfor et europæisk asylsystem under et anseeligt pres præget af ulige byrdefordeling og nationale afvigelser fra fælles regler og standarder. Derfor har både Kommissionen og Parlamentet som asylpolitiske koordinators reageret på store medlemsstatslige afvigelser fra blandt andet FN's Flygtningekonvention, som indkaldelsen til parlamentarisk høring efter de danske asylstrømninger i efteråret 2015 bevidner. Men man har herefter blot igangsat en undersøgelse af, hvorvidt de danske strømninger er i overensstemmelse med europæiske traktater, hvilket kan tage op til flere år (Laursen 2016). Ligeledes er Storbritannien blevet kritiseret for at afvise deltagelse i en fælles kvotefordeling af flygtninge, men det er da også blevet ved kritikken, da Storbritannien i sin tilvalgsordning blot har fravalgt lovforslaget (Refugee Council 2015: 3-4). Vi ser således ikke blot nationale politiske afvigelser, men også en svækkelse af supranationale institutioner og deres legitimitet, der dermed styrker og til en vis grad berettiger en mere statsfokuseret tilgang til europæisk lovharmonisering indenfor asylpolitik. Danmark og Storbritanniens muligheder for rationel afvejning af fordele og ulemper ved deltagelse i en fælles asylpolitik og efterfølgende afstandtagen til europæisk lovharmonisering viser, hvordan nationale interesser og suverænitet har været præget af de danske og britiske politiske kulturer. Ved landenes forbehold og tilvalgsordninger tegner der sig et billede af dominerende statsfokuserede tilgange til europæisk integration, og vi står nu tilbage med spørgsmålet om hvorfor?

6.1.1 Danmark

Forståelsen af den danske præferencedannelse udgør rammen for den integrationsteoretiske analyse af, hvorfor Danmark ikke deltager i en fælles europæisk asylpolitik. Først fokuseres på det politiske aspekt af dansk præferencedannelse gennem en analyse af debatten, værdierne og forslagene fra ledende danske politiske partier og politikere. Derefter vendes perspektivet mod civilsamfundet og udvalgte aktørers tilgang og indflydelse på den danske asylpolitik, ligesom den danske befolknings holdning ligeledes undersøges. Løbende inddrages aspekter af den danske velfærdsmodel i forklaringen og forståelsen af, hvorfor danske aktører mener og agerer, som de gør.

6.1.1.1 Politisk præferencedannelse

Flygtninge- og indvandrerdebatten har uægtelig fyldt meget i Danmark, og emnerne bliver ofte politiseret og forbundet med andre politiske emner heriblandt velfærd, beskæftigelse og EU (Matthiessen og Mogensen 2015). Derudover er emnet ganske følsomt for befolkningen såvel som hos beslutningstagerne, da udlændingepolitik oftest associeres med noget, der bør håndteres indenrigspolitisk (Møller 2015: 9). Asyl og immigration blev især betonet under Folketingsvalget i juni 2015 og udgjorde en stor del af partiernes valgprogrammer og kampagner, der generelt lagde an til en strammere asylpolitisk linje. Hos Socialdemokraterne fremhævede man især partiets stramninger for modtagelse af asyl for første gang i 12 år i efteråret 2014, ved indførelse af midlertidig opholdstilladelse for personer, der ikke er individuelt forfulgt (Kristensen 2015). Derudover lagde partiet i sin valgkampagne stor vægt på at få flygtninge og indvandrere i arbejde ved skabelsen af 30.000 jobforløb (ibid.). Hos Venstre mente man, at Socialdemokraternes stramninger var for vage og påpegede i stedet, at tilstrømningen af asylansøgere skal bremses ved blandt andet at gøre Danmark mindre attraktiv at søge asyl i. Partiet fremlagde derfor i valgkampen flere økonomiske asylpolitiske stramninger, der blandt andet vedrørte afskaffelsen af kontanthjælp for nyankomne flygtninge, der skulle erstattes med en lavere ydelse på SU-niveau samt genindførelse af optjeningsprincippet for modtagelse af børnecheck og folkepension (ibid.). Dansk Folkeparti lagde i valgkampen en endnu strammere asyl- og indvandrerpolitisk linje og fremhævede specifikt, hvordan en stram udlændingepolitik skulle begrænse antallet af muslimer, der kommer til Danmark. Partiet plæderede blandt andet for, at danske jobs skulle besættes af danskere, hvorfor danske virksomheder skal kunne bevise behovet for at ansætte udlændinge frem for danskere (ibid.). Efter valget har diskussionen om indførelse af grænsekontrol vakt kontrovers hos både den danske befolkning og hos politikerne, men i efteråret 2015 tilkendegav et flertal i Folketinget bestående af Venstre, Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne, at de ønsker at styrke den danske grænsekontrol, mens et politisk flertal ligeledes ikke ønsker deltagelse i en EU-fordelingskvote af flygtninge (Møller 2015: 1-2).

Regeringspartiet Venstre anerkender, at Danmark skal påtage sig et ansvar overfor flygtninge, men med fokus på at bevare dansk sammenhængskraft. Derfor afspejler Venstres asylstramninger det faktum, at man mener, at de generøse danske vilkår har gjort Danmark mere attraktivt at søge asyl i (Statsministeriet 2015). Perspektivet om at føre en national suveræn politik uafhængig af europæisk

indflydelse møder stor opbakning fra regeringens største støtteparti og Danmarks næststørste parti³, Dansk Folkeparti. Partiets formand Kristian Thulesen Dahl, beskriver i forbindelse med EU's handlekraft under flygtninge- og immigrationskrisen, at: "Kun når landene handler selv – eller når der skal være valg – ser det ud til, at der sker noget" (Dahl 2016). Han tilføjer ligeledes, at EU dermed ikke har været en del af løsningen men en del af problemet og påpeger derfor, at unionen slet ikke kan løse en krise af denne kaliber. Og i forbindelse med Kommissionens mange lovforslag til løsninger af krisen som tidligere omtalte kvotefordeling siger Thulesen Dahl: "Nu står Danmark takket være vores forbehold udenfor denne omfordeling" (ibid.). EU bliver fra Dansk Folkepartis side fremstillet som en rigid, bureaukratisk klub, der nok kan tale om tingene, men endnu ikke har været i stand til at vise resultater i løbet af krisen (ibid.). Generelt er partiets udlændingepolitik præget af devisen om, at Danmark er danskernes land, og at dansk sammenhængskraft er betinget af en homogen befolkningssammensætning. Netop derfor mener partiet, at Danmark og danskerne ikke skal påtvinges indvandring af mennesker fra andre kulturer og etnicitet og vil derfor modarbejde ethvert forsøg på at skabe et multietnisk, multikulturelt Danmark (Dansk Folkeparti 2009). Som hovedregel skal flygtninge ifølge Dansk Folkeparti hjælpes i deres nærområde eller i lande med deres egen kulturkreds. Kommer asylansøgere til Danmark, skal de ifølge Dansk Folkeparti ikke integreres i det danske samfund og må hverken studere eller arbejde, mens de afventer afgørelse på deres sag (ibid.). I forlængelse af dette påpeger partiet, at omfordelingsprincippet og den lighedstanke, der ligger bag den danske velfærdsmodel, kan være uforståelig overfor mange udefrakommende. Derfor er partiet imod, at det danske samfund forandrer sig, så leveforholdene tilpasses mennesker, der er flygtet, og at Danmark som konsekvens delvist tilsidesætter hensynet til sine egne borgere (ibid.).

Dansk Folkepartis skeptiske udgangspunkt til en fælles europæisk asylpolitik fremstår med partiets indvandrer- og EU-kritiske baggrund ikke som en overraskelse. Hvad der dog kan betragtes som et anseeligt holdningsskifte er Socialdemokraternes stramninger af de danske asylregler for første gang i 12 år i efteråret 2014 (Socialdemokraterne 2015: 13) og partiets senere støtte til Venstre-regeringens asylpakke i efteråret 2015. Derudover besluttede partiet i foråret 2015, mens det fortsat havde regeringsmagten, at omprioritere en del af den danske udviklingsbistand til også at skulle dække asyludgifter, hvilket dog ikke betød, at man hævede udgifterne til udviklingsbistanden. Man lægger hos partiet stor vægt på, at flygtninge ikke skal ende som klienter i det danske samfund,

³ Dansk Folkeparti fik 21,1 % af de danske stemmer og 37 mandater i Folketinget (Danmarks Statistik 2015)

hvilket betyder, at flygtninge skal bidrage til samfundet for at kunne modtage økonomisk understøttelse. Dermed bringes den danske velfærdsmodel ligesom hos Dansk Folkeparti ind i det politiske udspil, hvor flygtningene dog hos Socialdemokraterne bliver en del af den 'underforståede samfundskontrakt', hvor de skal yde for at kunne nyde (ibid.: 12). Man mener nemlig fra Socialdemokratisk side, at den danske samfundsmodel, der bygger på tillid og samhørighed, langsomt bliver truet af det stigende antal udlændinge, heriblandt flygtninge, der kommer til Danmark. Derfor mener partiets formand, Mette Frederiksen, at der skal ydes en større hjælp i nærområderne, og de flygtninge, der så kommer hertil, skal forstå, at Danmark er et "samfund, hvor ret og pligt er fundamentet" (Frederiksen 2015). Hun påpeger i forlængelse af dette, at antallet af flygtninge, der kommer til Danmark, ikke er ligegyldigt, og at der er grænser for, hvor mange flygtninge Danmark kan tage imod, "hvis vi vil opretholde vores sammenhængskraft, vores værdier og have integrationen til at fungere." (ibid.). Hendes partifælle Henrik Sass Larsen samstemmer med formanden i sin kommentar: "Jeg er kommet frem til, at jeg ikke er villig til at bringe det danske velfærdssamfund som offer for at få flest mulige folk herop. Jeg prioriterer danskerne og danskernes velfærd og velstand højere, end jeg prioriterer flygtninge." (Gjertsen 2016: 4). Sass Larsen henviser her til, hvordan manglen på kendskabet til den danske samfundsmodel er et af hovedproblemerne for velfærdssamfundets integration af udlændinge: "Det vestlige samfund er karakteriseret ved, at man gerne vil have, at ens børn klarer sig bedre end en selv. Det mangler jeg at se mange steder hos de grupper. Viljen til at smelte ind i samfundet, man er en del af." (ibid.: 5).

Her ser vi to magtfulde politikere fra Danmarks største parti⁴ tale til en af de vigtigste komponenter af den danske selvopfattelse og nationale identitet – velfærd. Begge refererer de også til solidaritetsfænomenet, hvor det manglende kendskab til at yde for at kunne nyde fremhæves som en trussel for den danske model. Mette Frederiksen, Henrik Sass Larsen og Kristian Thulesen Dahl sætter alle fokus på velfærdsmodellens sårbarhed og beskyttelse af den store offentlige sektor og høje niveau for sociale ydelser, der er finansieret af danskerne selv. Som en del af den danske politiske kultur forstår politikerne, hvordan udefrakommende, der ikke kender det danske politiske og kulturelle filter baseret på loyalitet og tillid, kan fremstå som problematiske modtagere af statens goder. Derudover fremhæver Thulesen Dahl forudsætningen for solidaritet i form af homogenitet og sammenhængskraft, men benævner ikke disse elementer i EU regi, da han ganske enkelt ikke mener, der forekommer den samme tillid og tilknytning til det europæiske projekt.

⁴ Socialdemokraterne fik 26,3 % af de danske stemmer og 47 mandater i Folketinget (Danmarks Statistik 2015)

Selvom Socialdemokraterne er mere EU-venligt stemt end Dansk Folkeparti, samstemmer partiet ligeledes også med Dansk Folkeparti, når det kommer til dansk deltagelse i en fælles europæisk asylpolitik. Man mener hos Socialdemokraterne, at dansk asylpolitik skal bestemmes i Danmark, hvilket retsforbeholdet som bekendt sikrer (Socialdemokraterne 2015: 13). Sass Larsen påpeger, at hvert EU-land selv skal kunne bestemme, hvor mange flygtninge man ønsker at tage og er dermed imod en EU-baseret fordelingskvote: ”De enkelte lande i Europa skal have herredømme over, hvad de vil.” (Gjertsen 2016: 6). Partiet understreger ligeledes, at selvom danskerne stemte ja til en tilvalgsordning for RIA-området i december 2015, vil det være med et politisk asylløfte om, at Danmark ikke vil deltage i en fælles europæisk asylpolitik uden endnu en folkeafstemning. Igen ser vi denne enighed blandt Danmarks største og andet største partier, der begge er tilfredse med det danske retsforbeholds muligheder for at føre en suveræn, restriktiv asylpolitik uafhængig af europæisk indflydelse.

Det vil dermed sige, at den altoverskyggende politiske præferencedannelse for dansk deltagelse i en fælles europæisk asylpolitik står ganske klar. Danmarks tre største partier mener alle, at Danmark ikke skal deltage i en europæisk asylpolitik primært baseret på beskyttelse af den danske velfærdsmodel, det danske retsforbehold og opfattelsen af, at et politikområde som dette skal håndteres indenrigspolitisk. Vi ser således rationelle, politiske afvejninger, hvor fordelene og ulemperne ved deltagelse i europæisk samarbejde metodisk er blevet vurderet. De politiske partier fokuserer på beskyttelsen af uafhængighed, politisk identitet og økonomiske goder, da der talrige gange i partiprogrammer, kommentarer og taler lægges vægt på det traditionsrige, følsomme og skattefinansierede velfærdssamfund. Folketingets ukrænkelige suverænitet bliver derudover understreget i opfattelsen af, at asylpolitik generelt skal besluttet nationalt. Den intergovernmentale, statsfokuserede opfattelse af internationalt samarbejde og suverænitetsoverdragelse er derfor evident. Samtidig er EU-asylpolitikens skrøbelige system præget af sammenbrud og manglende implementering, der ligeledes har fået danske politiske partier overbevist om, at asylspørgsmål skal løses indenrigspolitisk og af det suveræne Folketing.

6.1.1.2 Civilsamfundets præferencedannelse

Som tidligere nævnt er den nationale præferencedannelse også præget af ikke-statslige aktører, der forsøger at påvirke beslutningstagere og befolkningen. Ved en analyse af danske interessegruppers holdning til dansk og europæisk asylpolitik belyses ikke blot den nationale, rationelle tilgang til

mellemstatsligt samarbejde, men også hvorvidt disse grupper agerer på et europæisk, overnationalt plan. For et nuanceret perspektiv og forståelse analyseres holdninger hos tre indflydelsesrige interessegrupper: Dansk Flygtningehjælp, Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Landsorganisationen i Danmark (LO). Afslutningsvist inddrages den danske befolknings tilgang til dansk asylpolitik og til deltagelse i fælles europæisk asylpolitik.

Dansk Flygtningehjælp er Danmarks største rettighedsbaserede humanitære NGO og er neutral overfor dansk partipolitik. Organisationens arbejder ud fra principperne om, at "menneskets ret til et liv i værdighed går forud for politik og principper", og at "fordrevnes rettigheder respekteres" (Dansk Flygtningehjælp 2012: 5). Generelt skal flygtningeproblemer ansues ud fra et bredt, langsigtet perspektiv, hvorfor organisationen mener, at flygtningekriser skal løses internationalt baseret på den humanitære folkeret og øvrige internationalt anerkendte menneskerettigheder. Samtidig mener organisationen, at verdens ressourcerstærke lande bør afsætte flere midler til beskyttelse af flygtninge og implementere fælles standarder, der harmonerer med internationale konventioner (ibid.: 7). Netop derfor støtter man ensartede europæiske regler og procedurer for effektiv beskyttelse af flygtninge og anbefaler, at "Danmark hurtigst muligt tilslutter sig de fælles europæiske asylregler, og at den danske regering aktivt arbejder for at få vedtaget et europæisk regelsæt, der sikrer en ensartet, effektiv og retfærdig flygtningebeskyttelse, hvor bekæmpelse af misbrug af regler ikke sker på bekostning af asylansøgerens retssikkerhed." (ibid.: 11). I forlængelse af dette mener man, at der skal være en bedre implementering af fælles regler og en højere grad af solidaritet mellem medlemslandene for at opretholde evnen og viljen til at yde den nødvendige beskyttelse af flygtninge. Organisationens finder det derudover nødvendigt at revidere Dublinforordningen for at forbedre solidariteten til unionens hårdt belastede grænse- og modtagerlande og tage større hensyn til, hvor asylansøgeren vil opholde sig i Europa (ibid.: 11-12). De gældende regler for at få asyl i Danmark tolkes i dag ifølge Flygtningehjælpen meget snævert i forhold til internationale forpligtelser, og da organisationen læner sig op ad UNHCR's retningslinjer, mener man, at danske regler for tildeling af asyl bør udvides og harmoniseres med UNHCR's standarder (ibid.: 13-14). Organisationens har altså rationelt vurderet, at der er behov for et europæisk og internationalt perspektiv og tilsiger sig dermed troen på, at europæisk integration og supranational ageren er en del af løsningen på flygtningekrisen. Flygtningehjælpen har som bekendt ikke noget politisk mandat, men organisationens besidder en fast plads i Flygtningenævnet, der udgør en klageinstans for Udlændingestyrelsens afgørelser i asylsager (Udlændingestyrelsen

2016). Dansk Flygtningehjælp forsøger derudover gennem kampagner, landsindsamlinger og høringsvar at påvirke både befolkningen og regeringen mod europæisk lovharmonisering og revideringer af denne samt dansk deltagelse heri.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har som interesseorganisation for det danske private arbejdsmarked også indflydelse på dansk asyl- og immigrationspolitik, når flygtninge er kommet til Danmark. Organisationen er af den opfattelse, at vellykket integration af flygtninge skal ske på det danske arbejdsmarked, og man mener derfor at asylansøgere allerede i asylansøgningsfasen skal screenes for uformelle og formelle kompetencer (Dansk Arbejdsgiverforening 2016: 2). I forlængelse af dette fremhæver DA den danske demografiske udvikling som et incitament til at få flygtninge integreret på arbejdsmarkedet, da der i fremtiden vil være færre etniske danskere i arbejdsstyrken (ibid.: 18). I trepartsforhandlingerne i marts 2016 blev DA som repræsentant for arbejdsgiverne enig med fagbevægelsen (LO) og regeringen om en fremtidig beskæftigelsesrettet integrationsindsats for flygtninge (ibid.: 1). Aftalen indgås i kendsgerningen af, at kun 4 ud af 10 flygtninge, der har opholdt sig i Danmark i 10 år, har fast arbejde kombineret med en nyere undersøgelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet⁵, som viser, at 6 ud af 10 flygtninge er ufaglærte (Søndergaard 2016). Aftalen omhandler blandt andet, at flygtninge skal arbejde, når de kommer til Danmark for at forsørge sig selv og deres familie. Flygtninge vil deltage i en 2-årig integrationsuddannelse, hvor de vil modtage en ydelse, der svarer til integrationsydelsen, der er fastsat som en elevløn med udgangspunkt i SU-systemet (Dansk Arbejdsgiverforening: 8-9). Derudover får de danske virksomheder, der ansætter flygtninge i ovennævnte ordning op til 40.000 kroner for deres medvirken i den aktive beskæftigelsesindsats (ibid.: 13). DA har dermed forhandlet sig frem til gunstige forhold for de danske private arbejdsgivere, der både får en udvidet mulighed for billig arbejdskraft og en økonomisk støtte for at deltage i ordningen. Der er derfor i aftalen fokus på integration af flygtninge i Danmark, men der ses også indikatorer på et forsøg på beskyttelse af velfærdsmodellen og arbejdet for ikke at gøre flygtninge til klienter af det danske samfund. Ligeledes er den danske demografiske udvikling og fremtidig mangel på arbejdskraft vigtig i anerkendelsen af at yde en indsats i modtagelsen og integrationen af flygtninge.

⁵ Foretaget blandt 1044 flygtninge, der flyttede ud i 20 forskellige danske kommuner i første halvår af 2015 (Søndergaard 2016)

Landsorganisationen i Danmark, LO, der repræsenterer de danske lønmodtagere har gennemgående i trepartsforhandlingerne fokuseret på, at ”en styrket indsats for flygtninge sker i balance med alle de andre personer, som mangler et ståsted på arbejdsmarkedet” (LO 2016). Organisationens harmonerer på flere punkter med arbejdsgivernes tiltag i forhandlingerne som hurtig screening af flygtnings formelle og uformelle kompetencer i asylansøgningsfasen, flygtnings beskæftigelsesmuligheder i de danske kommuner, danskundervisning og en større virksomhedsrettet indsats (ibid.). LO’s formand, Lizette Risgaard påpeger derudover, at ”Vi skal have flere flygtninge til at blive selvforsørgende, uden at det sker på bekostning af de ledige, der allerede i dag står og mangler et arbejde eller en uddannelse” (ibid.). Og hun fokuserer derfor både på deisen om at yde for at kunne nyde samtidig med, at billigere udenlandsk arbejdskraft ikke skal gå ud over danskere, der står udenfor arbejdsmarkedet. I og med at den endelige trepartsaf tale for integration af flygtninge både inkluderer en forholdsvis lav integrationsydelse samtidig med at danske virksomheder modtager en økonomisk bonus for at ansætte flygtninge under ordningen til en lavere løn, angiver resultatet, hvordan arbejdsgivere stilles i en gunstig situation.

Med disse politiske og interesseorganisatoriske tilgange til dansk asylpolitik og europæisk lovharmonisering, er det ligeledes relevant at undersøge, hvordan den danske befolkning forholder sig til emnet. Der er, som det fremgår af analysen af ovenstående nationale præferencedannelser, divergerende holdninger mellem de politiske og interesseorganisatoriske udgangspunkter. Det er her især vigtigt at bemærke, hvordan et politisk flertal er imod dansk deltagelse i en fælles europæisk asylpolitik og EU’s fordelingskvote og i stedet ønsker en styrket dansk grænsekontrol. For i en undersøgelse foretaget af Eurobarometer/TNS opinion på vegne af Europarlementet fra oktober 2015, mener 83 % af de adspurgte danskere, at antallet af asylansøgere skal distribueres bedre mellem EU-landene, hvoraf 74 % af disse mener, at dette skal udføres på baggrund af en bindende EU-fordelingskvote (Europaparlamentet 2015: 27-30, bilag 1). 78 % af EU-gennemsnittet mener, at asylansøgere skal fordeles bedre mellem alle EU-landene, og ud af disse svarer 75 % af gennemsnittet, at fordelingen skal varetages gennem bindende kvoter, hvor medlemmer som Cypern (91 %) og Tyskland (89 %) ligger i top, mens lande som Rumænien (44 %) og Slovakiet (51 %) ligger i bunden (ibid.: 27-30). Her er det vigtigt at bemærke, at Tyskland i 2015 modtog

35,2 % af det samlede antal førstegangsyasylansøgere⁶ i EU; Ungarn modtog 13,9 %, Sverige 12,4 %, mens Danmark modtog 1,7 % (Eurostat 2016: 2, bilag 2). Antallet af førstegangsyasylansøgere per million indbyggere i de fremhævede medlemslande udgør i Tyskland 5.441 ansøgere per million indbyggere, 16.016 for Sverige, 17.699 for Ungarn og 3.679 i Danmark (ibid.: 2). Til sammenligning er disse tal ganske anderledes i Rumænien, hvor dette tal er 62 ansøgere per million indbyggere, og i Slovakiet er der 50 ansøgere per million indbyggere (ibid.: 2). Danmark ligger over EU-gennemsnittet på 2.470 førstegangsyasylansøgere per million indbyggere, hvilket kan indikere, hvorfor flertallet af de adspurgte danskere i Eurobarometerundersøgelsen støtter en bedre EU-distribueret af flygtninge, og at flere af disse mener, dette bør ske gennem en fælles fordelingskvote. Dette harmonerer med en national Gallupundersøgelse foretaget for Berlinske i august 2015, hvor 73 % af de adspurgte danskere er enige eller overvejende enige i, at flygtninge, der søger asyl i et EU-land, bør fordeles mere ligeligt mellem landene, sådan som Kommissionen har foreslået, mens 15 % er uenige eller overvejende uenige (Winther 2015a, bilag 3).

I forbindelse med afstemningen om retsforbeholdet i december 2015 opstod der debat om, hvorvidt en mulig tilvalgsordning vil betyde en glidebane mod kompetenceoverdragelse til EU af dansk asyl- og immigrationspolitik på trods af politikernes tidligere omtalte asylpolitiske løfte om ny afstemning og i understregelsen af, at Danmark selv skal bestemme over sin asylpolitik (Winther 2015a.). Afstemningen resulterede som bekendt i et 'nej' til omdannelse af forbeholdet til en tilvalgsordning. I en undersøgelse ligeledes foretaget af Gallup for Berlinske i december 2015 spurgte man specifikt ind til baggrundene for danskernes valg ved afstemningen om retsforbeholdet, hvor 68 % af nej-vælgerne begrundede deres kryds med, at de ikke ønsker at afgive suverænitet, 52 % svarede, at de ikke ønsker mere EU, mens 31 % stemte nej, fordi de ikke ønsker fælles flygtninge/asylpolitik med EU (Winther 2015b, bilag 4). I tidligere omtalte Gallupundersøgelse fra august 2015 svarer 50 % af danskerne 'ja' til spørgsmålet: "Hvis danskerne stemmer ja til en tilvalgsordning, bør Danmark så deltage i EU's samarbejde om fælles regler for indvandring, asyl og grænsekontrol?", hvorimod 34 % svarer nej til dette (Winther 2015a, bilag 3). Det var således ikke flertallet af danskerne, der frygtede denne asyl- og immigrationspolitiske glidebane, og der er

⁶ Førstegangsyasylansøger: first time asylum applicant/seeker: a person having submitted an application for international protection or having been included in such application as a family member, for the first time (Eurostat 2016: 5)

nærmere tegn på et form for holdningsskred i forhold til tidligere undersøgelser og ligeledes en divergens mellem befolkningen og de danske politikere i opfattelsen af, hvorvidt Danmark skal deltage i overnationalt samarbejde for asyl- og immigrationspolitikken. Dette indikerer derfor ikke, at danskerne ønsker en mindre restriktiv politik på området, men kan i højere grad afspejle, at man opfatter deltagelse i asylpolitisk lovharmonisering som en mere retfærdig og effektiv løsning på håndtering og distribuering af asylansøgere i Europa (ibid.). Danskernes svar skal derudover ses i lyset af beretninger fra Europas grænse- og modtagerlande, der har håndteret flygtningestrømme forskelligt, hvor Ungarn har bygget hegn til den kroatiske grænse, Tyskland åbner sine grænser for syriske flygtninge, Storbritannien stopper flygtninge og immigranter ved den franske havneby Calais, mens grækerne har udstedt forbud mod at hjælpe flygtninge (ibid.). Man kan derfor fra ovenstående målinger i højere grad udlede, at danskerne i lyset af at have modtaget flere førstegangsasylansøgere end EU-gennemsnittet kombineret med afvigende asylberetninger ønsker en mere solidarisk fordeling af en fælles byrde.

Et område, der dog viser overensstemmelse mellem befolkningen og politikerne, er tilgangen til dansk grænsekontrol. I en meningsmåling foretaget af Wilke for Jyllands-Posten i februar 2016 angående den midlertidige grænsekontrol ved den dansk-tyske grænse, viser det sig nemlig at 52,4 % af de adspurgte danskere mener, at den nationale grænsekontrol bør være permanent, mens 39,7 % er imod dette (Bruhn 2016, bilag 5). Fokuserer man mere specifikt på, hvilke vælgere der foretrækker den permanente grænsekontrol, er 70,9 % af blå bloks vælgere for kontrollen mens 22,6 % er imod. Dette forklarer ligeledes, hvorfor den nuværende regering har indført og får opbakning til den dansk-tyske grænsekontrol. På den anden side af det politiske spektrum siger 32,7 % af rød bloks vælgere ja til at gøre grænsekontrollen permanent, hvorimod 60,2 % siger nej (ibid.).

Baseret på ovenstående meningsmålinger vedrørende europæiske såvel som danske løsninger på flygtninge- og immigrationskrisen tegner der sig til en vis grad en forklaring på, hvorfor de danske politikere har handlet, som de har, især i forbindelse med indførelse af dansk grænsekontrol. Men på den anden side viser meningsmålingerne også, at der forekommer en divergens mellem befolkningen og politikernes opfattelse af en europæisk løsning især i form af fordelingskvoten af flygtninge. I spørgsmålet om dansk deltagelse i EU's asyl- og immigrationspolitik i forlængelse af en eventuel tilvalgsordning, har den danske befolkning vurderet, at der er behov for en fælles europæisk distribuering af en fælles europæisk byrde. I opfattelsen af en fair, effektiv og solidarisk

overstatslig håndtering af flygtninge, betegner det ikke nødvendigvis ønsket om, at Danmark skal føre en mildere asylpolitik, men derimod befolkningens hentydning til at alle medlemslande skal bære deres del af ansvaret. De danske politikere afviser dog fortsat dansk deltagelse i en fælles europæisk asyl- og immigrationspolitik og en fælles fordelingskvote af flygtninge og ønsker at føre en national, suveræn asylpolitik. Denne kendsgerning kan ligeledes spores i ja-partiernes⁷ tilsagn ved afstemningen om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning i december 2015, hvor man i et asylpolitisk løfte og ikke et juridisk løfte forsikrede vælgerne om, at udlændingepolitikken fortsat skal afgøres i Danmark, og at man ikke vil deltage i en overnational asylpolitik. Man vil i tilfælde af et 'ja' udskrive en ny folkeafstemning om dansk deltagelse i EU's asyl- og immigrationspolitik, hvis ja-partierne ønsker at opgive deres vetoret på området til befolkningen (Møller 2015: 10). Dette løfte belyser derfor emnets indenrigspolitiske sensitivitet for både befolkningen og politikerne.

Den danske nationale præferencedannelse er derfor præget af en politisk liberal intergovernmental, statsfokuseret opfattelse af, hvor udlændingepolitikken hører hjemme. Her er det især beskyttelsen af den danske velfærdsmodel og dennes solidariske, tillidsbaserede fundament, som står centreret i partiernes argumenter. Derudover viser der sig en vis politisk tilfredshed med det danske retsforbehold, der på sin vis legitimerer det danske fokus på suverænitet og uafhængighed i form af indsættelse af grænsekontrol og udelukkelse af dansk deltagelse i fordelingskvoten. Netop derfor er det ganske paradoksalt, når komponenter i civilsamfundet plæderer for dansk deltagelse i europæisk lovharmonisering af menneskeretlige årsager og i nødvendigheden af udenlandsk arbejdskraft grundet landets demografiske udvikling. Tilmed mener et flertal af den adspurgte danske befolkning, at den europæiske flygtningekrise ikke kan løses af 28 forskellige nationale tilgange, men at der er behov for en fair, overnational distribuering og løsning. Der er derfor nødvendigvis ikke tale om et neofunktionelt loyalitetsskifte, hvor civilsamfundet og den danske befolkning ønsker suverænitetsoverdragelse til supranationale institutioner, men i højere grad en nyere neofunktionel ontologisk rational choice-opfattelse, hvor samarbejde på netop dette område pragmatisk er blevet vurderet som en nødvendighed. Dette belyser således de fremhævede aktørers forskellige anskuelsesvinkler, hvor de ikke-folkevalgte interessegrupper ud fra interesser og handlekraft har vurderet, at de bedst kan opnå deres definerede præferencer, hvis Danmark deltager i europæisk asylpolitik. På den anden side kan man i lyset af de politiske partiers valgkampagner og regeringens

⁷ SF, Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Venstre og Konservative (Møller 2015: 13)

nuværende politik udlede, at emnets sensitivitet og indenrigspolitiske karakter ifølge politikerne skal håndteres i det suveræne Folketing. Den danske befolkning udgør afslutningsvist en mellemting mellem de interesseorganisatoriske og politiske præferencer, hvor man på den ene side ønsker dansk grænsekontrol, men hvor et flertal på den anden side er villig til at overdrage suverænitet til en fælles EU-løsning ved blandt andet fordelingsnøglen af flygtninge.

6.1.2 Storbritannien

Den britiske præferencedannelse og politiske kultur analyseres ligeledes på baggrund af politiske og interesseorganisatoriske holdninger til emnet. Også her inddrages den britiske befolknings tilgang til britisk asylpolitik og deltagelse i en fælles europæisk asylpolitik, mens der løbende perspektiveres til elementer af den britiske liberale velfærdsmodel.

6.1.2.1 Politisk præferencedannelse

Storbritannien har som tidligere nævnt en tilvalgsordning overfor EU's retlige og indre anliggender herunder den europæiske asylpolitik, mens landet har fuldt forbehold overfor Schengen-samarbejdet. Regeringspartiet og landets største parti, The Conservatives⁸, har udtalt, at man ikke ønsker at tilvælge nye revideringer af den europæiske asylpolitik's direktiver og forordninger, mens man fuldstændig afviser en bindende kvotefordeling af flygtninge (Costello og Hancox 2014: 4). Nationalt indtog asyl- og immigrationsdebatten en stor del af det britiske parlamentsvalg i maj 2015, da immigration til Storbritannien aldrig har været større end i disse år (Wilkinson 2015). The Conservatives førte valgkamp på at sænke nettoindvandringen med titusinder ved blandt andet at afskære visse ydelser for immigranter (ibid.). Derudover fremlagde den britiske indenrigsminister, Theresa May, efter valget en 'tough new plan for asylum', der som udgangspunkt skal få antallet af asylansøgere i Storbritannien til at falde markant (Travis 2015). Her vil hun reformere britisk asylpolitik, mens hun tager afstand fra en fælles europæisk løsning, da asylansøgninger fra folk, der er kommet hele vejen til Storbritannien, ifølge May skal behandles i landets nabolande. May mener nemlig ikke, at briterne skal tilbyde asyl til folk, der har været så privilegeret, at de er nået hele vejen til Storbritannien, men i stedet tilbyde britisk hjælp til flygtningelejre i nærområderne: "I want us to reduce the asylum claims made in Britain, and as we do so, increase the number of people we help in the most troubled regions" (ibid.). Derudover foreslår May, at muligheden for at sende folk tilbage til deres hjemland skal styrkes, mens der skal indføres yderligere opholdsrestriktioner for asylansøgere, der er rejst igennem sikre lande for at komme til Storbritannien. Ydermere vil

⁸ The Conservatives fik 36,9 % af de britiske stemmer og 331 pladser i parlamentet (BBC 2015)

indenrigsministeren på længere sigt gennemgå de internationale juridiske definitioner af asyl- og flygtningestatus for at forbedre definitionen af, hvem Storbritannien skal tilbyde beskyttelse (ibid.). Theresa May indgår som indenrigsminister i den magtfulde britiske Conservatives-regering og er blandt andet ansvarlig for områder som immigration, visum og asyl. Hendes position er derfor betydningsfuld både for det britiske parlament og den britiske befolkning, hvorfor denne 'tough new plan for asylum', der er kritisk overfor en fælles europæisk asylpolitik, påvirker den britiske politiske præferencedannelse.

Theresa May omtaler desuden asyl i forbindelse med den britiske offentlige sektor og det britiske velfærdssystem, hvor hun, som de danske politikere, bekymrer sig om den belastning, asylansøgerne har på systemet: "We have to do this for the sake of our society and our public services – and for the sake of the people whose wages are cut, and where job security is reduced, when immigration is too high" (Travis 2015). Vi ser igen denne nationale beskyttende tilgang til velfærdsmodellen, der ifølge indenrigsministeren skal forsvares gennem strammere suveræne regler, på trods af de lave britiske sociale ydelser, der dog som de danske er skattefinansierede. Denne tilgang er især præget af en mistillid til de mennesker, der kommer til landet, hvor May mener, at: "There are people who need our help and there are people who are abusing our good will and I know whose side I'm on." (ibid.). May giver her et forsøg på at skelne mellem flygtninge og immigranter, men hendes udspil bærer præg af, at regeringen generelt ønsker at nedbringe immigrationstallet, hvorfor May i samme ombæring nævner udenlandske studerende, EU-immigranter og en generel omskrivning af reglerne for fri bevægelighed (ibid.).

Det er i denne sammenhæng relevant at nævne premierminister David Camerons udskrivelse af britisk EU-referendum, hvor briterne d. 23. juni i år skal stemme om enten helt at forlade EU eller forblive i unionen under reformerede forhold. I ind-ud-kampagnerne spiller udlændingepolitik en stor rolle, hvor fortalere for at blive i EU blandt andet påpeger, at immigration til Storbritannien ikke nødvendigvis vil falde, hvis man forlader unionen, da lande udenfor EU i dag har højere immigrationsrater end Storbritannien (The Economist 2016), hvor blandt andet Tyrkiet bør nævnes. De, der ønsker, at Storbritannien skal forlade EU, hvilket indbefatter UKIP og dele af Conservatives ledet af Londons tidligere borgmester, Boris Johnson, fokuserer iblandt mange emner på det faktum, at man vil stå udenfor den fri bevægeligheds 'open-door-policy' og dermed ikke længere skal diskriminere mellem EU- og ikke-EU-borgere (ibid.).

Det kan argumenteres, at den britiske indenrigsminister i sit asylpolitiske forslag har set sig inspireret af det EU-kritiske parti, UKIP (United Kingdom Independence Party), der fik tredje flest britiske stemmer ved valget i 2015⁹. Partiet fokuserede under den britiske valgkamp i høj grad på immigration – især fra EU –, og hvordan et britisk EU-exit vil give briterne mulighed for suverænt at styre indvandring til landet (Wilkinson 2015). UKIP er ikke overraskende imod og kritisk overfor den fælles europæiske asylpolitik, og partiets leder, europaparlamentariker Nigel Farage, lægger især vægt på det faktum, at: ”The Common migration policy proposed by Brussels lays out definitions for asylum so wide that they could include people fleeing not only war but poverty. A colossal change that opens the EU to levels of immigration from Africa and elsewhere that are unimaginable” (UKIP 2015). Her påpeger Farage altså, hvordan den europæiske løsning er mangelfuld i definitionen af, hvem der skal have asyl, selvom denne er baseret ud fra FN’s Flygtningekonvention (Europakommissionen 2014: 5), og han foreslår sågar, at terrorister og ekstremister vil få lettere adgang til EU og Storbritannien ved den fælles europæiske asylpolitik (UKIP 2015). UKIP-lederen fremhæver herudover i Europaparlamentarisk plenum, hvordan især briterne er hårdt ramt af flygtninge- og immigrationskrisen, og at: ”77 % of the population say we cannot take immigration at current levels” (ibid.). Farage foreslår derfor et australsk pointsystem, hvor flygtninge og immigranternes opholdsgrundlag bliver vurderet på baggrund af deres kvalifikationer, arbejds erfaring og engelskkundskaber (ibid.).

På den anden side af det britiske politiske spektrum står Storbritanniens andet største parti Labour¹⁰, der under valgkampen i 2015 indrømmede, at elementer af partiets tidligere asyl- og immigrationspolitik har været fejlslagne (Wilkinson 2015). Man førte derfor valgkamp for reformering af det britiske immigrationssystem, der blandt andet indeholdte styrkelse af grænsekontrollen, sanktionering af virksomheder der anvender illegal arbejdskraft og fratagelse af immigranternes ydelser de første to år de opholder sig i landet (ibid.). Partiets nyvalgte leder, Jeremy Corbyn udtrykte i forbindelse med premierminister David Camerons udtalelser om EU’s flygtningeaftale med Tyrkiet¹¹, at Storbritannien må spille en mere positiv rolle i den europæiske flygtningekrise. Han påpeger, at alle europæiske nationer har et ansvar for at arbejde koordineret for

⁹ UKIP fik 12,6 % af de britiske stemmer og 1 plads i parlamentet (BBC 2015)

¹⁰ Labour fik 30,4 % af de britiske stemmer og 232 pladser i parlamentet (BBC 2015)

¹¹ Aftale mellem EU og Tyrkiet, hvor EU kan tilbagesende alle flygtninge og migranter, der ulovligt kommer fra Tyrkiet. For hver syrer, EU tilbagesender, kan Tyrkiet sende en syrisk flygtning fra tyrkiske flygtningelejre til Europa. Tyrkiet får i aftalen 3 mia. €, udsigt til visumfrihed og åbner budgetkapitel for optagelsesforhandlinger (DR 2016)

at hjælpe de flygtninge, der er kommet til Europa og om at få løst konflikten i Syrien og dets nærområde. Corbyn roser derfor regeringen for den økonomiske støtte, man har bidraget med til flygtningelejre. Men han kritiserer på den anden side Camerons plan om at tage imod 20.000 håndplukkede flygtninge over de næste fire år fra flygtningelejre og dermed regeringens afvisning af at tage imod EU-kvoteflygtninge, der allerede opholder sig i Europa. Corbyn kritiserer også EU's aftale med Tyrkiet og henviser til Amnesty Internationals udtalelser, der indikerer, at aftalen er i strid med international lov, og at: "Turkey is not a safe country for refugees and migrants, and any return process predicated on its being so will be flawed, illegal" (Corbyn 2016). Her nævner han blandt andet sine bekymringer om menneskerettighedssituationen i Tyrkiet. Corbyn er imod et britisk EU-exit, der netop understreger hans vilje til at finde en fælles europæisk løsning: "Can we not for once, please, Prime Minister, co-operate with every other European country on a European-wide response to the crisis engulfing the lives of so many people, rather than avoid our responsibilities?" (ibid.). Ved henvisningen til et britisk europæisk ansvar understreger Corbyn således, at man i konteksten af EU-referendum og britisk EU-skepsis ikke må glemme det faktum, at man, indtil andet er besluttet, fortsat er medlem af en fælles union, hvor solidaritet og byrdefordeling i disse år viser sig nødvendige.

I forbindelse med Labours generelle tilgang til britisk deltagelse i en fælles europæisk asylpolitik, tilvalgte Labour-regeringen mellem 1999 og 2004 som tidligere nævnt de første faser og dermed minimumsstandarder af direktivet for midlertidig beskyttelse, direktivet for asylprocedurer, kvalifikationsdirektivet og direktivet om modtagerforhold (Costello og Hancox 2014: 4). Til dette tilvalg udtalte tidligere premierminister, Tony Blair, at den britiske tilvalgsordning tillod Storbritannien at udvikle et system præget af "the best of both worlds" (ibid.: 7). Altså er man fra Labours side for en kordineret europæisk løsning på den nuværende flygtningekrise, mens man er tilbageholdende overfor implementeringen af et større europæisk asyllovværk, der ellers skal sikre fælles standarder og procedurer. Det siges at være en generel tendens, at de britiske beslutningstagere har haft tilbøjelighed til at tilvælge europæiske foranstaltninger, der begrænser udlændinges muligheder for at komme ind i EU ved blandt andet britisk deltagelse i udvalgte Frontex-operationer. Samtidig har landet fravalgt beskyttende europæiske foranstaltninger for flygtninge såsom familiesammenføring og rettigheder for udlændinge med opholdstilladelse i landet (ibid.: 7). I dette "best of both worlds"-mantra kan man derfor i høj grad tale om en statsfokuseret, intergovernmental rationel afvejning af, hvilke politiske elementer man har vurderet vil gavne det

britiske samfund på baggrund af blandt andet beskyttelse af den britiske velfærdssektor, tidligere open-door politikker og en stigende britisk EU-skepsis, der er mundet ud i en britisk ind-ud referendum.

6.1.2.2 Civilsamfundets præferencedannelse

For en nuanceret analyse af britisk præferencedannelse fremhæves også her det britiske civilsamfunds holdninger til national og europæisk asylpolitik. Her undersøges holdninger fra det britiske Refugee Council, en af Storbritanniens største erhvervsorganisationer Confederation of British Industry (CBI) og paraplyorganisationen for størstedelen af landets fagforeninger Trades Union Congress (TUC). Afslutningsvist belyses og analyseres den britiske befolknings holdning til en fælles europæisk løsning og den britiske indsats overfor flygtningekrisen.

Det britiske Refugee Council er en af Storbritanniens ledende, uafhængige velgørenheds-NGO'er, der støtter og rådgiver flygtninge og asylansøgere. Organisationen kommer i dets briefing fra september 2015 med flere kritikpunkter og forslag til den britiske regering, hvor udgangspunktet er, at Storbritannien modtager betydeligt færre flygtninge end andre EU-medlemslande som Tyskland, Sverige og Ungarn. "The UK government should be playing a far more constructive role in responding to the crisis by, in particular, working with our EU partners to see how the UK could provide protection to a greater proportion of the world's refugees." (Refugee Council 2015: 2). NGO'en henviser dermed til, at den ønsker større britisk deltagelse i europæisk asylsamarbejde og kritiserer derfor den britiske regering for ikke at indgå i EU's kvotefordeling af flygtninge. I briefinggen kritiseres også regeringens tilbud om at modtage 20.000 flygtninge fra flygtningelejre over de næste fire år, da der må handles i større tal nu og her (ibid.: 1). Afslutningsvist påpeger organisationen, at Storbritannien kan spille en større, effektiv rolle i flygtningekrisen ved at gennemføre implementeringen af Dublin III-forordningen. Her lægges der især vægt på forordningens foranstaltninger om respekten for familiesammenføring, der vil vise solidaritet ikke blot overfor asylansøgeren, men med de mest belastede EU-medlemslande. Tilmed mener man, at Storbritannien må suspendere muligheden for at tilbagesende asylansøgere under Dublin-forordningen (ibid.: 4). Refugee Council reagerede desuden også på den britiske indenrigsminister, Theresa Mays 'tough new plan for asylum' og beskrev hendes initiativer som angreb på fundamentale principper af international lov, hvor folk på flugt har ret til at søge asyl i Storbritannien (Travis 2015). Den administrerende direktør for Refugee Council, Maurice Wren, udtalte om Mays opfattelser af asylansøgere, der er kommet til Storbritannien at: "The home

secretary's idea that the few refugees who reach Britain's shores under their own steam are not in need of protection is fundamentally flawed. Becoming a refugee is not solely the privilege of the poor or infirm." (ibid.).

Vi ser dermed en betydningsfuld interessegruppe, der ikke blot er imod britisk fravalg af en fælles europæisk asylpolitik og bindende fordelingskvoter, men som også ser store problemstillinger med den nationale asyllovgivningen, den britiske regering fører.

En interesseorganisation, der også har reageret på indenrigsministerens udtalelser, er erhvervsorganisationen Confederation of British Industry (CBI). Som reaktion på Mays udtalelser om, hvordan asylansøgere og immigranter udgør en stor belastning for den britiske offentlige sektor, fastslog formanden for CBI, Carolyn Fairbairn, at Storbritannien bliver nødt til at se ud over egne grænser for fremtidig velstand (Fairbairn 2015). Her påpeger hun især, hvordan britiske virksomheder skal have muligheden for at få den bedste, specialiserede udenlandske arbejdskraft til landet, og at den britiske regering ikke bør lave yderligere visumrestriktioner på området (ibid.). Hun henviser her til Storbritanniens internationale omdømme som finansiel og kulturel centrum, hvilket en anti-immigrationsretorik på mange måder kan ødelægge. Fairbairn taler derfor ikke specifikt om regeringens asylstramninger eller om forholdet til europæisk asyllovharmonisering, men om konsekvensen af den diskurs indenrigsministeren lægger for det britiske erhvervsliv. Derudover påpeger Fairbairn, at integration af udlændinge på det britiske arbejdsmarked netop bidrager til den britiske offentlige sektor og modsiger sig dermed Mays påstande om, hvordan denne gruppe mennesker belaster det britiske velfærdssystem.

En anden ganske vigtig civilsamfundsmæssig aktør har også meldt sig ind i den britiske flygtningedebat i form af paraplyorganisationen for størstedelen af Storbritanniens fagforeninger, TUC (Trades Union Congress). Organisationens udtrykker i en udtalelse specifikt om flygtninge, hvordan den er forarget over den britiske regerings svar på flygtningekrisen (TUC 2015). Her fremhæves, hvordan en stor del af organisationens medlemmer er påvirket af regeringens utilstrækkelige tilgang til flygtninge- og immigrationskrisen heriblandt medlemmer som grænsepersonale, tog- og lastbilchauffører. Man kritiserer især den britiske regerings fokus på at styrke sine grænser og grænsekontrol, der blandt andet har bidraget til skabelsen af improviserede flygtninge- og immigrationslejre som i den franske havneby Calais. Derudover er TUC også ganske skuffet over regeringens tilbud om at modtage 20.000 flygtninge fra flygtningelejre i løbet af de

næste fire år, hvilket den kategoriserer som "woefully and wholly inadequate" (ibid.). I stedet ønsker organisationen, at Storbritanniens svar på krisen skal harmonere med landets internationale forpligtelser og tilbyde asyl til så mange folk som muligt, der flygter fra krig og konflikt. I forlængelse af dette foreslår TUC, at Storbritannien samarbejder med EU-medlemslandene i etableringen af en europæisk humanitær evakuerings- og genbosættelsesplan. Derfor vil organisationen samarbejde med dets europæiske partnere i ETUC (European Trade Union Confederation) for en fælles fagforeningsstrategi, der skal presse Storbritannien og andre EU-medlemmer til at acceptere en retfærdig kvotefordeling af flygtninge (ibid.). Fagforeninger har nemlig ifølge TUC gode muligheder for både at påvirke sine medlemmer og siddende regeringer: "Unions should spread these messages through communications with members and through articulating in society at large the case that this human catastrophe needs a profound and immediate response." (ibid.). Derfor ser organisationen det som sin pligt at påpege, hvordan flygtninge kan være vigtige aktiver i Storbritannien og Europa: "Today's refugees can become an asset for the EU economy and societies tomorrow" (ibid.).

TUC søger dermed europæiske samarbejder og løsninger, og gruppen påpeger endda sin magtfulde position i påvirkningen af dens medlemmer – især de, der er ramt af regeringens aktuelle politikker – i sit ønske om en mere respektfuld retorik blandt befolkningen såvel som hos politikerne (ibid.). Vi har derfor med en subnational aktør at gøre, der flytter sit fokus mod en overnational tilgang og ønsker at overbevise sine medlemmer og regering om, at samarbejde på europæisk niveau rationelt gavner britiske interesser, da flygtninge fremhæves som vigtige aktiver for britisk økonomi og arbejdsmarked. Og i TUC's samarbejde med ETUC og dennes overnationale karakter, kan disse organiserede interesser fremmes og spredes i et fælles europæisk forum. Organisationens vil dermed, såfremt den lever op til sine udtalelser, kunne komme til at spille en stor rolle for europæisk integration, hvorfor vi ser et loyalitetsskifte og en elite socialisering af interesseorganisationen.

I forbindelse med den britiske befolknings holdning til en fælles europæisk løsning på flygtninge- og immigrationskrisen, viser der sig som i Danmark divergerende holdninger mellem politikerne og vælgerne. I en Eurobarometer/TNS opinion-undersøgelse foretaget på vegne af Europaparlamentet vedrørende EU's største udfordringer viser det sig, at 78 % af de adspurgte briter mener, at asylansøgere skal fordeles bedre mellem EU-medlemslandene, hvilket udgør den samme procentdel, som EU-gennemsnittet (Europaparlamentet 2015: 27, bilag 1). Af disse 78 % mener 68 % af de adspurgte briter, at asylansøgerne skal fordeles baseret på en bindende fælles europæisk

fordelingskvote (ibid.: 30). Storbritannien modtog i 2015 3,1 % af det samlede antal førstegangsyasylansøgere¹² i EU, hvilket udgjorde 591 ansøgere per million britiske indbyggere (Eurostat 2016: 2, bilag 2). Landet ligger derfor under EU-gennemsnittet på 2.470 førstegangsansøgere per million indbyggere (ibid.). Det viser sig i en undersøgelse foretaget af YouGov i september 2015 på vegne af den britiske avis The Sun, at 71 % af de adspurgte briter mener, at asyl og immigration er det vigtigste emne, Storbritannien står overfor nu (Dahlgreen 2015, bilag 6). Som en sidebemærkning påpeger 45 % af de adspurgte, at premierminister David Cameron har håndteret flygtningekrisen dårligt, mens 21 % mener, at han har klaret krisens udfordringer godt (ibid.). Det kan derfor også her argumenteres, at der forekommer en uenighed mellem befolkningen og politikerne i tilgangen til den politiske håndteringen af krisen. Men spørger man mere specifikt ind til, hvorvidt den britiske befolkning ønsker, at landet skal tage imod flere flygtninge fra den hårdest ramte og største gruppe flygtninge fra Syrien, mener 51 % af de adspurgte, at Storbritannien ikke skal tage imod flere syriske flygtninge, end man har gjort indtil nu, mens 36 % mener, at Storbritannien skal tage imod flere flygtninge end hidtil (ibid.). Der tegner sig dermed et billede af, at briterne som danskerne ønsker en fair og effektiv fælles europæisk løsning i form af fordelingskvoter i troen på, at dette vil betyde mindre belastning for Storbritannien.

Helt overordnet er det britiske civilsamfund utilfreds med den britiske regerings indsats overfor den nuværende flygtninge- og immigrationskrise. Her kritiseres både på David Camerons mål for modtagelse af 20.000 flygtninge indenfor de næste fire år og Theresa Mays plan for asylstramninger – 'tough new plan for asylum'. Erhvervsorganisationen og fagforeningerne påpeger begge, hvor vigtigt det britiske omdømme i denne debat er og tænker og agerer derfor i overnationale baner for at fremme en fælles og fair europæisk løsning, som de mener, Storbritannien skal indgå i. Et flertal af den britiske befolkning ønsker ligeledes en europæisk asylopolitisk løsning gennem en fordelingskvote. På baggrund af forskellige vilkår ses således en britisk interesseorganisatorisk præferencedannelse præget af troen på en fair, overnational distribuering af flygtninge overfor en politisk og befolkningsmæssig 'best of both worlds'-tilgang, hvor lovgivningen foregår indenlands, mens elementer af løsningen kan anskues i europæisk perspektiv.

¹² Førstegangsyasylansøger: first time asylum applicant/seeker: a person having submitted an application for international protection or having been included in such application as a family member, for the first time (Eurostat 2016: 5)

Sammenfattende står det klart for både den danske og britiske præferencedannelse, at begge lande rationelt har vurderet, at man ikke ønsker at deltage i størstedelen af et overstatsligt samarbejde for det europæiske asylpolitiske område. Der forekommer ikke en fuldkommen politisk afvisning af overnational lovgivning, da begge lande har anset medlemskab i blandt andet Dublin- og Eurodacforordningerne som gunstige for danske og britiske interesser. De nationale præferencer viser derudover deres kompleksitet i en divergens mellem befolkninger og politikere, der afspejler afvigende opfattelser af europæisk lovharmonisering og løsningsmuligheder som fordelingskvoten for flygtninge. Præferencerne bliver yderligere nuanceret gennem inddragelsen af ikke-folkevalgte, subnationale interessegrupper, der vurderer, at deres interesser bedst opnås ved deltagelse i europæisk asyllovharmonisering. Afgørende er dog, at det britiske 'best of both worlds' og det danske retsforbehold markerer, hvordan en liberal intergovernmental, præferencedannende proces er mundet ud i en statsfokuseret tilgang til europæisk integration.

6.2 Demokratitraditioner

Følgende afsnit analyserer danske og britiske demokratitraditioner og vender dermed blikket mere historisk og politisk kulturelt mod, hvorfor de to lande har deres nuværende tilgange til asylpolitik, EU og europæisk asyllovharmonisering.

Som tidligere belyst er de neofunktionelle argumenter for europæisk asylpolitisk lovharmonisering og integration ikke helt fraværende både på dansk-britisk plan og på europæisk niveau. Dette er blandt andet begrundet ved subnationale aktørers europæisering ved Dansk Flygtningehjælp, Refugee Council og Trades Union Congress' overnationale perspektiver for deltagelse i en europæisk asylpolitik og gennem organisationernes samarbejde med overnationale aktører på området. På EU-niveau er der tegn på funktionel spill-over, da politikken tilblivelse og senere udvikling som påvist er sket som følge af andre politikområder, der har skabt nødvendigheden af en fælles tilgang til netop asyl. Den politiske spill-over er evident, da den asylpolitiske beslutningsproces gennem EU's traktatudvikling via et 'søjlespring' er blevet løftet fra et mellem-til et overstatsligt niveau. Og den institutionsbaserede spill-over viser sig i supranationale institutioner som Kommissionen, Europaparlamentet og EU-domstolens muligheder for at påvirke politikken udvikling. Især EU-domstolens magt samt dennes politisk-juridiske samspil med Kommissionen (Rasmussen 2008: 23) er interessant at undersøge nærmere i forståelsen af EU's demokratiske indretning sammenlignet med de danske og britiske demokratitraditioner.

EU-domstolen er som tidligere nævnt en formålsfortolkende institution, der med Kommissionens støtte flere gange har dømt til fordel for europæisk integration af specifikke politikområder, der til en vis grad har favoriseret det overnationale og undermineret det mellemstatslige (Rasmussen 2008: 23). Domstolen vurderer både EU-institutioner og medlemslandes lovgivning i forbindelse med overholdelse EU-traktater og EU's forfatningsret og kontrollerer derfor 29 forskellige retstraditioner og retssamfund – EU's eget og de 28 medlemslandes (ibid.: 116, 141). Institutionens overnationale natur gør, at europæiske beslutninger gør sig 'umiddelbart gældende' eller indtræder 'umiddelbart/direkte virkende' i medlemslandene og trænger derfor med sin retslige forrang uhindret ind i nationalstaternes retsordener (ibid.: 169-170). Domstolen kategoriseres som aktivistisk og politiserende, da den i sine beslutninger vægter traktaternes ord lavt og som udgangspunkt arbejder ud fra medlemslandenes erklærede formål om en stadig tættere union (ibid.: 202). Vi har altså med en supranational, ikke-folkevalgt, retsskabende institution at gøre, der gennem sin levetid har anskaffet sig en ganske magtfuld position (Baron og Herslund 2011: 49). Der er derfor ingen tvivl om, at denne forfatningsfortolkende, juridiske magt belyser, hvordan EU's grundlag bygger på det konstitutionelle demokrati.

Den europæiske demokratiske indretning er i sin opbygning præget af lande som Tyskland og Frankrig, hvor skrevne forfatninger og dertilhørende rettigheder beskyttes og prøves af magtfulde forfatningsdomstole (Baron og Herslund 2011: 50). Da det er folket og folkets suverænitet, der står centreret i de konstitutionelle demokratier, er borgernes rettigheder i centrum og betragtes som prækonstitutionelle og universelle. Dette kan blandt andet ses i den tyske forbundskansler Angela Merkels åbning af de tyske grænser for syriske flygtninge i september 2015, da der i den tyske forfatning er specificeret rettigheder for flygtninge: "Politisk forfulgte nyder asylret"¹³ (ibid.: 63). Dette gør sig gældende, selvom flygtningene ikke er tyske statsborgere, hvilket altså belyser rettighedens universelle karakter. Tyskland fremstår således som repræsentant for det konstitutionelle demokrati, hvor man på baggrund af historisk erfaring lægger vægt på kontrol af lovgivningsmagten, hvilken domstolene skal varetage. Med beskyttelsen mod lovgiverens magtmisbrug og dennes respekt for borgerens rettigheder i baghovedet bliver domstolene dermed 'vogtere af forfatningen' (ibid.: 71). Og netop denne tilgang gør sig ligeledes gældende for EU-domstolen, der i sin kontrol af EU-institutionerne og medlemslandenes overholdelse af de skrevne traktater udgør en form for europæisk forfatningsdomstol. Forskellen er dog, at EU-domstolens

¹³ Artikel 16a af den tyske forfatning (Baron og Herslund 2011: 63)

retspraksis ofte ikke skelner mellem jura og politik, og at domstolen selv sætter standarden for, hvor langt dens kompetencer rækker. Den europæiske domstol går derfor ofte længere end de konstitutionelle demokratiers domstole i dens kreative policy-making, hvor den får muligheden for at føre sin egne politikker (Rasmussen 2008: 192-193). Dette element er et af de mest fremtrædende skel mellem de danske og britiske flertalsdemokratiske opfattelser af magt, legitimitet og suverænitet, der anser en aktiv, overnational institutions juridiske og politiske indblanding for en udfordring for landets interne suverænitet (Baron og Herslund 2011: 71).

6.2.1 Danmark

Det demokratitraditionelle sammenstød ses især i dansk opfattelse af den folkevalgte suveræns magt og deisen om, at der ikke er nogen over eller ved siden af det danske Folketing. Denne opfattelse belyser, hvorfor de danske domstole og især Højesteret står svagt i den danske lovgivningsproces. Ingen instans skal nemlig kunne kontrollere eller bestemme over de beslutninger, som det repræsentative, folkevalgte flertal har vedtaget (Baron og Herslund 2011: 52). Derfor foreskriver den danske grundlov ikke, at domstole skal kunne kontrollere Folketingets beslutninger (ibid.: 53), hvorfor de danske domstole meget sjældent blander sig i, hvorvidt lovgivningsmagten respekterer grundlovens bestemmelser (Rasmussen 2008: 191). Helt generelt skal de danske domstole kontekstfortolke og anvende de regler, som grundloven og Folketinget har besluttet (ibid.: 194) og på den måde ikke i samme grad som forfatningsdomstolene teste eller efterprøve parlamentets lovgivning. Dette indikerer igen et stort skel mellem EU og Danmark, da beslutninger i Danmark træffes af demokratisk valgte repræsentanter, mens de i EU-kontekst involverer udnævnte EU-dommere (ibid.: 202). Mens de danske domstole er forholdsvis tilbageholdende, når det kommer til kontrol og prøvelser af dansk lovgivning, ønsker de samtidig så lidt indblanding udefra som muligt – et 'hertil-og-ikke-længere' princip –, da deres funktion er at tjene ét nationalt samfund og én national retsstat (ibid.: 140-142).

Ser man nærmere på, hvordan EU-domstolen asylopolitisk har haft mulighed for at påvirke Danmark, fremstår især to domme markante for den danske udlændingepolitik. Metock-dommen og Zambrano-dommen beskæftiger sig begge med EU-borgeres familiesammenføringsrettigheder med asylafviste tredjelandstatsborgere (Rasmussen 2011). Metock-dommen fra 2008 vedrører vandrende arbejdstageres ret til familiesammenføring med ægtefæller, der ikke har statsborgerskab eller opholdstilladelse i et EU-land (Irland). Mens Zambrano-dommen fra 2011 omhandler forældre uden statsborgerskab eller opholdstilladelse i et EU-lands ret til ophold og arbejde i EU, da deres

børn er født i et medlemsland (Belgien) og dermed er blevet belgiske statsborgere og unionsborgere (Holstein 2011). På trods af det danske retsforbehold, der som bekendt indbefatter asyl- og immigrationspolitik, vedkommer dommene arbejdskraftens fri bevægelighed og dermed det indre marked og dertilhørende foranstaltninger, som Danmark deltager i og derfor skal rette sig efter. Metock-afgørelsen påvirker derfor Danmark i den forstand, at danske statsborgere, der opholder sig i et EU-land og dermed bruger sin ret til fri bevægelighed, kan familiesammenføres med tredjelandstatsborgere udenom den danske udlændingelovgivning. Zambrano-kendelsen rammer især Danmark, da den danske udlændingelov foreskriver, at børn har ret til dansk statsborgerskab, hvis blot forældrene er gift, og en af forældrene er dansk statsborger (ibid.).

Dommene resulterede dermed i udlændingepolitisk kompetenceoverdragelse af et område, man i Danmark opfatter som et indenrigspolitisk anliggende, hvilket frembragte kritik hos de danske politikere (ibid.). I Venstre foreslog daværende statsminister, Anders Fogh Rasmussen, efter Metock-dommen at man forsøgte at ændre det direktiv, der gav afgørelsen hjemmel, mens tidligere velfærdsminister, Karen Jespersen, foreslog, at man boykottede EU-domstolens afgørelser. Hos Dansk Folkeparti mente man, at den daværende regering var for tilbageholdende i sin kritik af EU-domstolen, hvorfor partiet valgte at gøre Metock-dommen til et tema i finanslovsforhandlingerne i 2008 gennem nationale spærreballoner og en endnu skarpere kurs overfor EU (ibid.). Dommene mødte også stor kritik fra EU-teoretikere som professor i EU-ret Hjalte Rasmussen, der betegner Metock- og Zambrano-dommene som ulovlige og i strid med dansk immigrationsret (Rasmussen 2011). Begge kendelser beviser ifølge Rasmussen, hvordan nationale love vedtaget af folkevalgte repræsentanter bliver gennemhullet af udnævnte EU-dommere, der ikke står til ansvar overfor nogen. Rasmussen kritiserer den overnationale domstols kreative aktivisme og suverænitetserobrende ageren og påpeger ligesom Venstres Karen Jespersen, at den eneste 'medicin' mod dommene er at ignorere deres afgørelser. Alt i alt betegner professoren domme af denne kaliber som et problem for EU og medlemsstaterne som retsstater og demokratier (ibid.). Der har endnu ikke været et reelt dansk politisk opgør med den magtfulde EU-domstol og de afgørende domme, der viste sig modstridende med den danske udlændingelov.

Reaktionerne over domstolens suverænitetserobrende afgørelser skal derfor ses i lyset af danskernes tillid til det suveræne Folketing og i opfattelsen af, at den danske asyl- og immigrationspolitik er legitimeret ved et demokratisk folkevalgt flertal og ikke udnævnte dommere. I forbindelse med tidligere omtalte asylpakke fra efteråret 2015 bliver denne lovgivning på trods af dens

omdiskuterede indhold opfattet som et indenrigspolitisk anliggende, der ikke skal interveneres af supranationale institutioner som EU-domstolen og Kommissionen. Politikken blev yderligere styrket og legitimeret grundet det danske konsensusdemokrati, hvor mindretalsregeringen fandt et flertal hos sit parlamentariske grundlag på højrefløjen og hos landets største parti, Socialdemokraterne. Så selvom det ofte kan være udfordrende at føre en fast politisk kurs i konsensusdemokratiet, var dette ikke tilfældet ved asylstramningerne. Det brede flertal bag lovgivningen viste ligeledes, hvordan parlamentet har større indflydelse på lovgivningen i et konsensusdemokrati, hvilket også styrkede asylpakkens legitimitet (Hansen 2010: 152). Denne demokratiske identitet påviser dermed, hvorfor udefrakommende asylpolitiske regler og normer som den europæiske fordelingskvote anses som værende en trussel mod den danske suverænitet, da Folketinget ganske enkelt ikke er vant til at dele sin magt med andre (Baron et al. 2015).

Vender man blikket mod, hvordan dette juridiske sammenstød påvirker europæiske menneskerettigheders implementering i Danmark, blev landet i 1992 medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og integrerede dermed dennes rettigheder i dansk ret (Baron og Herslund 2011: 57-58). Alligevel refereres der ofte til de grundlovssikrede rettigheder (ibid.: 58), hvilket igen indikerer denne skepsis overfor overnationalt institutioner og domstolskontrol generelt. Samtidig indikerer denne dualitet også en 'best of both worlds'-tilgang, hvor Danmark har internationale forpligtelser, men opfatter det danske Folketing og grundloven som dominerende. Denne tvetydige opfattelse af rettigheders nationale eller overnationalt karakter kan således bidrage til forklaringen på de danske politikere og befolkningens brogede tilgang til asylspørgsmål, hvor elementer af løsningen kan anskues i europæisk perspektiv, men hovedvægten ligger på den indenrigspolitiske og dermed det suveræne Folketings magtbeføjelser.

6.2.2 Storbritannien

Parlamentssuveræniteten ses ligeledes i Storbritannien, hvor der er forekommet en todeling af magten mellem parlamentet og tronen, hvorfor disse institutioner er de eneste, der anses for suveræne statsmagter. Netop derfor opfattes de britiske domstole ikke på linje med det britiske samfunds ledende magtinstanser, og der findes derfor ikke nogen domstolskontrol af det britiske parlaments beslutninger (Baron og Herslund 2011: 58). I forbindelse med det britiske folks rettigheder eksisterer der ikke et samlet dokument, hvor de britiske grundrettigheder er sammenskrevet (ibid.: 58), hvilket yderligere besværliggør domstolenes kontrol af lovgivernes opretholdelse af rettigheder. Det britiske folks rettigheder bliver ligeledes udfordret i landets

dualistiske opbygning mellem national og international ret, hvor sidstnævnte ikke har gyldighed, før parlamentet transformerer den internationale lov til national, britisk lov. Storbritannien er derfor flere gange blevet udfordret ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og landet er mellem 2000 og 2008 blevet dømt 185 gange¹⁴ for ikke at overholde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), hvilken Labour-regeringen implementerede i form af Human Rights Act i 1998 (ibid.: 59-60). Landet har haft store vanskeligheder ved implementeringen af den EMRK, da denne bygger på den europæiske retlige tilgang bundet op på proportionalitetsprincippet, der beskytter individet mod unødigt magtanvendelse, hvorfor afgørelsen skal være rimelig i forhold til forbrydelsen. Den britiske retstradition bygger på den anden side på (ir)rationalitetsprincippet, der i højere grad beskytter staten, hvor en dom kan tages op til revision, hvis dommen har været imod rationel tænkning og sund fornuft (ibid.: 60). Premierminister David Cameron har i forbindelse med EU-afstemningen til juni i sin 'speech on Europe' fra november 2015 foreslået, at man reformerer forholdet til den EMRK ved at fjerne Labour's Human Rights Act fra 1998 og i stedet introducerer en 'British Bill of Rights' (Cameron 2015). Han understreger, at man i den forbindelse vil genoprette britiske domstole og det britiske parlaments rette roller. I samme ombæring understreger han Europaparlamentets vigtige rolle, men at de nationale parlamenter er mere betydningsfulde, da det er her, man ifølge Cameron finder demokratisk legitimitet og ansvarlighed, mens man værner om subsidiaritetsprincippet (ibid.).

I Storbritannien har EU-domstolens afgørelser ligeledes påvirket landets udlændingelovgivning på trods af landets RIA-tilvalgsordning og Schengen-forbehold. Her er det især en EU-dom fra 2014¹⁵, der tillader britiske statsborgere, der benytter deres ret til fri bevægelighed at medtage familiemedlemmer, der ikke er EU-statsborgere, til Storbritannien. Specifikt vedrørte sagen en britisk-irsk mand bosiddende i Spanien og hans colombianske kones visumpligt i Storbritannien. Konen havde spansk opholdskort, hvilket gjorde at EU-domstolen gav familien medhold, og konen blev derfor visumfritaget i Storbritannien (Barrett og Riley-Smith 2014). Kendelsen resulterede i kritiske røster fra britiske politikere, hvor premierminister David Cameron blandt andet påpegede, at Storbritannien netop har så strenge visumregler, fordi der ikke forekommer ens procedurer og standarder for udstedelse af opholdstilladelser på tværs af EU-medlemslandene. UKIP's immigrationsordfører, Steven Woolfe, udtalte, at kendelsen er endnu et bevis på, hvordan

¹⁴ Her er Danmark blevet dømt fem gange (Baron og Herslund 2011: 59)

¹⁵ Sean McCarthy og Patricia McCarthy Rodriguez mod Secretary of State for the Home Department (Barrett og Riley-Smith 2014)

Storbritannien ikke kan kontrollere egne grænser, så længe man er medlem af EU. Han påpegede derudover, at dommen åbner op for millioner af menneskers ret til fri bevægelighed, da Storbritannien nu skal anerkende opholdstilladelser, der kan have været udsat for bedrageri og misbrug (ibid.). Dommen vakte også reaktioner i det britiske civilsamfund, hvor blandt andet formanden for tænketanken MigrationWatch UK, Lord Green of Deddington, fremhævede, hvordan dommen er endnu en i rækken af EU-domstolens kendelser, der svækker briternes immigrationskontrol, og at direktivet trumfer landets mulighed for at forhindre misbrug af dokumentation. EU-domstolens magtfulde aktivisme og dennes tolkning af fri bevægelighed er derfor blevet afgørende emner i den britiske ind-ud referendumdebat. En af David Camerons krav til et reformeret britisk EU-medlemskab har derfor blandt andet været restriktioner for EU-immigranternes ret til britiske velfærdsydelser (ibid.). Han foreslår i sin 'speech on Europe', at et reformeret britisk EU-medlemskab vil betyde, at immigranter fra EU skal have boet og bidraget til landet i fire år, før de kan modtage udvalgte ydelser og sociale boligtilbud. Dette vil desuden betyde en gennemgang af EU-domstolens kendelser vedrørende retten til fri bevægelighed, der skal sætte briterne i stand til at kontrollere immigration fra EU bedre, end man gør i dag (Cameron 2015).

Briterne ønsker som danskerne derfor at føre en suveræn, indenrigspolitisk udlændingepolitik uden domstolskontrol. Og som tidligere omtalt har den britiske asylpolitik og indenrigsminister Theresa Mays asylstrammingsforslag grundet det britiske majoritetsdemokrati lettere ved at blive gennemført i det britiske parlament. Her kan regeringen i højere grad end i Danmark føre en fast politisk kurs uden at tage hensyn til oppositionen i form af især Jeremy Corbyn og Labour. Den britiske regering fremstår derfor magtfuld i det britiske parlament, og da der ikke findes en domstolskontrol af de britiske beslutninger, giver dette endvidere Cameron og hans regering friere tøjler i lovgivningen. Da Storbritannien ikke har en samlet nedskreven forfatning, har parlamentet i princippet kunne gennemføre en hvilken som helst lovgivning uden juridisk henhold til en ledende forfatning, hvilket dog ændrede sig ved landets EU-medlemskab gennem højere love i EU's traktater og den EMRK (Hansen 2010: 165). Det kan derfor endvidere argumenteres, at den britiske EU-skepsis også stammer fra EU-rettens forrang, hvor man i Storbritannien ikke er vant til at få udenlandsk ret pålagt fra oven. Derfor har den britiske RIA-tilvalgsordning på mange måder styrket det britiske parlaments suverænitet og udvidet Cameron og Mays muligheder for at føre en strammere politik på området.

Danmark og Storbritannien har med deres respektive flertalsdemokratiske traditioner en ganske anden opfattelse af samfundets indretning og institutionernes magt i forhold til den gængse europæiske tilgang. Lovgivningsmagten og dermed parlamenterne opfattes som de mest legitime og autentiske repræsentanter for de danske og britiske befolkninger og deres vilje, hvorfor suveræniteten er 'absolut' overdraget til de folkevalgte (Baron og Herslund 2011: 51). Der er altså en fælles anerkendelse af, at flertallet har det sidste ord, og at hele befolkningen må indfinde sig med dette. Både de danske og britiske regeringer sidder i landenes parlamenter og har i begge tilfælde især det britiske stor indflydelse på lovgivningen (ibid.: 51). Danmark og Storbritannien er begge mistroiske overfor en institution som EU-domstolen og dennes forrang og aktivistiske ageren kombineret med det faktum, at EU-domstolens dommerne på trods af deres magtfulde positioner ikke er folkevalgte. Der er altså ikke blot tale om en trussel mod nationalstaternes suverænitet, men ved institutionens demokratiske underskud et legitimitetsspørgsmål. Der er derfor for begge landes vedkommende tale om et sammenstød af afgørende, dybe juridiske og demokratiske værdier. Og netop derfor er et emne som asylpolitik, der på den ene side debatteres i stor udstrækning i hele Europa, men på den anden side især i Danmark og Storbritannien primært anses for værende et indenrigspolitisk anliggende, et godt eksempel på et juridisk og politisk kulturelt sammenstød. Det er problematisk for danskerne og briterne, når EU-retten har forrang over den nationale lovgivning, og når denne har direkte virkninger i medlemslandene (Hessel og Villemoes 2014). For politiske nøglespørgsmål som asylpolitik er i dansk og britisk tradition aldrig blevet vurderet eller defineret af ikke-folkevalgte dommere (ibid.), men af hvad man altid har betragtet som den mest legitime og suveræne flertalsdemokratiske styreform via folkevalgte repræsentanter i nationale parlamenter.

7. Diskussion

På baggrund af ovenstående vil følgende afsnit diskutere forskelle og ligheder mellem de anvendte teorier og ikke mindst udlede, hvor stor forklaringskraft teorierne udgør isoleret og i samspil med hinanden for netop dette område. I forståelsen af hvilke teorier, der bedst kan forklare danske og britiske forbeholdne tilgange til en fælles europæisk asylpolitik, dannes et solidt teoretisk fundament for besvarelse af opgavens problemformulering.

7.1 Integrationsteorier

Neofunktionalismen og den liberale intergovernmentalisme er begge forenklinger af virkeligheden i forståelsen af europæisk integration. Begge teorier har gennem tiden udviklet sig både som bidrag

og kritik af tidligere teorier og som reaktion på politisk, økonomisk og kulturel udvikling og består derfor af flere forskellige elementer. Netop derfor er teorierne udvalgt i analysen af en omfangsrig, sensitiv og omdiskuteret politik, som asylpolitikken udgør. Afgørende er teoriernes afvigende opfattelser af, hvor aktørers loyalitet ligger, og hvordan man handler derud fra, der i samspil kan bidrage til en bred, nuanceret forståelse af danske og britiske tilgange til europæisk asylpolitik.

7.1.1 Ligheder og forskelle

I og med at intergovernmentalismen og senere den liberale intergovernmentalisme er udviklet som en kritisk reaktion og modspil til neofunktionalismen, betyder dette, at nogle af Ernst B. Haas' ideer og opfattelser går igen i intergovernmentalismen, mens Andrew Moravcsik har præsenteret nye ideer og perspektiver. Begge anerkender de staters vigtige roller i internationalt samarbejde, og samtidig opfatter begge det europæiske forum som uundgåeligt og som et afgørende projekt for opnåelse af interesser. Derfor kan både neofunktionalisterne og de liberale intergovernmentalister forklare, hvorfor nogle aktører som eksempelvis subnationale interessegrupper som Dansk Flygtningehjælp og Refugee Council søger at opnå deres asylopolitiske præferencer på et overstatsligt europæisk niveau. Baggrunden for denne form for europæisering forklares dog med forskellige fundamenter, hvor neofunktionalismen understreger et loyalitetsskifte og forventning om at kunne påvirke nationale regeringer mod europæisk asylovharmonisering. Mens intergovernmentalismen påpeger, hvordan rationelle vurderinger af fordele og ulemper kan resultere i europæisk overnationalt samarbejde, såfremt interesseorganisationernes interesser bedst opnås her.

Helt overordnet er en af de mest afgørende forskelle mellem de to integrationsteorier deres teoretiske funktion og kunnen. Neofunktionalismen antager på den ene side en deskriptiv karakter med fokus på, *hvad* der er sket og hvorfor, mens liberal intergovernmentalisme i højere grad arbejder mere metodisk i forståelsen af, *hvordan* og hvorfor europæisk integration har fundet sted. Dette påvirker dermed det niveau, teorierne arbejder på, da den liberale intergovernmentalisme metodisk først lægger vægt på den nationale vurderingsproces, hvor fordele og ulemper ved europæisk samarbejde rationelt afvejes for derefter at fokusere på selve den mellemstatslige forhandling, såfremt en nation kalkulerer dette som interessefremmende (Cini 2013: 79). Hos neofunktionalisterne arbejder man i stedet på det overnationale plan i troen på, at aktører på sigt oplever et loyalitetsskifte og i stedet forsøger at fremme europæiske præferencer (Jensen 2013: 64). Det betyder derfor også store teoretiske afvigelser i opfattelsen af EU's institutioner, deres magt og funktion, især når det kommer til et sensitivt emne som asylpolitik. Neofunktionalismen anser især

Kommissionen og EU-domstolen som magtfulde supranationale aktører i europæisk integration. Og set i lyset af asylpolitisk lovharmonisering, der fordrer fælles regler og procedurer på tværs af grænser, kræver dette ifølge teorien en overnational myndigheds monitorering og kompetence til at sanktionere medlemsstater, der ikke efterkommer de fælles foranstaltninger. Teorien validerer derfor nødvendigheden af, at EU-domstolen har forrang for national ret, og at denne institutionsbaserede spill-over er et resultat af politisk og juridisk integration. Den liberale intergovernmentalisme opfatter på den anden side EU-institutionerne som under medlemsstaternes kontrol, der derfor kun handler efter, hvad der tjener staterne og deres interesser (Rasmussen 2008: 14). Så når en institution som EU-domstolen, der ikke er underlagt medlemslandenes direkte styring (ibid.: 14), indtrænger og har forrang i national udlændingelovgivning, kan den liberale intergovernmentalisme ligeledes anvendes til at forklare, hvorfor lande som Danmark og Storbritannien er kritiske overfor EU-domstolen, da kendelserne som blandt andet Zambrano og Metock går imod de nationale interesser for politikområdet. Liberal intergovernmentalisme ligger på baggrund af et statsfokuseret afsæt vægt på Ministerrådet, hvor medlemsstaterne agerer på mellemstatsligt niveau efter metodisk national kalkulerende af fordelene og ulemperne ved et sådant samarbejde. Dette indikerer dermed forskellene i teoriernes grundtanker, hvor staterne på baggrund af en realistisk tankegang på den ene side kun samarbejder, når de har vurderet, at deres interesser kan blive indfriet ved blandt andet Dublin- og Eurodacforordningerne. Eller at man på den anden side bliver ude af en udarbejdelsen af fælles politikker, hvis suveræne interesser er vurderet til ikke at blive indfriet, såsom den europæiske asylpolitik og de danske og britiske regerings afvisninger af deltagelse i en fælles fordelingskvote. Netop denne intergovernmentale metodiske afvejning, som i analysen bliver belyst på baggrund af nationale politiske kulturer, civilsamfundets interesser og holdninger og demokratiske traditioner, kan bidrage til forklaringen på de danske og britiske forbehold og tilvalgsordninger.

7.1.2 Forklaringskraft

Derfor viser den liberale intergovernmentalisme at have stor forklaringskraft for de danske og britiske statsfokuserede tilgange til deltagelse i en europæisk asylpolitik. For Danmark belyser især den dominerende suverænitets- og velfærdspolitiske præferencedannelse, hvorfor der ikke er forekommet et afgørende politisk loyalitetsskifte og dermed en elite socialisering af asylpolitiske beslutningstagere. Man har ganske enkelt modsat de resterende RIA-medlemmer ikke deltaget i udviklingen og opfattelsen af, at et politikområde som dette skal håndteres på et overnationalt niveau grundet den historiske politiske kultur, der især blev stadfæstet ved retsforbeholdets

udarbejdelse ved Maastrichttraktaten i 1992. Ligeledes viser beskyttelsen af den sårbare og omkostningsrige velfærdsmodel som en afgørende faktor for den danske tilbageholdenhed i en overstatslig styring og distribuering af, hvor mange flygtninge medlemslande skal tage imod. Der er derfor både tale om en dansk pragmatisk vurdering af den økonomiske socialpolitiske belastning, flygtninge har på det danske samfund, kombineret med det faktum, at man er vant med, at et område som dette ikke dikteres af supranationale instanser. På den anden side kan denne pragmatiske karakter også spores hos et flertal af befolkningen, der rationelt har vurderet, at muligheden for at deltage i enkelte elementer af europæisk asylpolitik og løsning på den nuværende flygtninge- og immigrationskrise kan være gavnligt for en retfærdig, effektiv fælles distribuering af Europas asylansøgere.

For Storbritannien har den nationale præferencedannelse været præget af en tilvalgsordning, der har åbnet op for det bedste af to verdener. Den tidligere Labour-regeringen kalkulerede nationalt, at britisk deltagelse i første fase og dermed minimumsstandarden af fælles europæiske regler og procedurer for håndtering af flygtninge vil være gunstigt for landet. Men på den anden side blev det rationelt vurderet, at de britiske grænser skulle kontrolleres, hvorfor grænseregler ikke skulle harmoniseres med EU-landene, hvilket resulterede i Schengen-forbeholdet. Her har den liberale intergovernmentalisme således en stor forklaringskraft, da de statsbaserede interesser har banet vejen ikke blot for en fordelagtig RIA-tilvalgsordning, men også for en britisk kontrol af, hvad der i høj grad kan betragtes som national suverænitet – nemlig grænser (Manners et al. 2008: 281).

Alligevel viser elementer af neofunktionalismen forklaringskraft, både når det kommer til udviklingen af selve politikken gennem spillover-fænomenet, men også i subnationale aktørers loyalitetsskift. Som bemærket løbende i opgaven spores der elementer af politisk spill-over via asylpolitikens søjlespring; funktionel spill-over i erkendelsen af, at åbne grænser og det indre marked fordrer en fælles tilgang til netop asylpolitik; og institutionsbaserede spill-over i styrkelsen af supranationale institutioner som Kommissionen, Europaparlamentet og EU-domstolen. Danmark og til dels Storbritannien har dog stået udenfor denne form for integration. For Danmark var dette især evident, da den politiske spill-over gradvist løftede RIA-samarbejdet op på et overnationalt niveau, hvilket dermed kastede Danmark ud i en afstemning om ændring af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, da retsforbeholdet foreskriver, at Danmark kun deltager i mellemstatsligt RIA-samarbejde. Afstemningen endte som bekendt i et dansk 'nej', og viser således yderligere en afvisning af opbakningen til områdets overstatslige karakter. Ligeledes kan det britiske takken nej

til anden fase af asylpolitiske direktiver indikere, hvordan man ikke ønsker at deltage i yderligere integration og harmonisering af den fælles asylpolitik og dennes udvikling. Denne tilgang gør sig ligeledes gældende for flere EU-prægede områder, hvorfor nogle grupper af det britiske samfund rationelt har vurderet, at Storbritanniens interesser er bedre beskyttet, hvis landet står udenfor EU. Neofunktionalismen har derfor vanskeligheder i forklaringer af danske og britiske politiske tilgange, hvor der øjensynligt ikke er forekommet en elite socialisering og et politisk loyalitetsskifte. Men teorien viser dog sin styrke, når det kommer til de udvalgte interessegrupper og deres holdninger til deltagelse i EU's asylpolitik. De interesseorganisatoriske europæiseringsprocesser kan kategoriseres som politisk spill-over, men bærer præg af, at der ikke er forekommet en afgørende politisk reformering af asylområdets indenrigspolitiske karakter. Teorierne kan i sammenspil belyse, hvordan det asylpolitiske område i høj grad er præget af at være opfattet som et nationalt anliggende, hvorfor det netop viser sig at være udfordrende for interessegrupper at påvirke landene mod en asylpolitisk europæisk lovharmonisering. Samtidig står det klart, at rationalisme og pragmatisme kombineret med en statsfokuseret opfattelse placerer den liberale intergovernmentalisme som den afgørende forklaringsfaktor for danske og britiske tilgange til en fælles europæisk asylpolitik.

7.2 Demokratitraditioner

Fremhævelsen af divergerende opfattelser af demokrati belyser helt essentielt, hvordan et samfund forstår magt, legitimitet og suverænit. Elementer der alle viser sig afgørende for den lovgivende, udøvende og dømmende magt samt hvilke af disse, der i samfundets lovgivning skal have det sidste ord. I diskussionen mellem flertalsdemokratiske og konstitutionelle tilgange, fremhæves især forskellige opfattelser af elementer som tillid til lovgivningsmagten, betydningen af forfatningen, og hvilken rolle den dømmende magt skal spille. På baggrund af analysen viser det sig, at lighederne er få og forskellene mange mellem de danske og britiske flertalsdemokratier overfor det konstitutionelle EU.

7.2.1 Ligheder og forskelle

I forbindelse med traditionernes ligheder står det på baggrund af analysen klart, at begge demokratitraditioner er resultater af historiske erfaringer. Her er især perspektiveringen og sammenligningen med Tyskland relevant, da man på baggrund af tidligere styre har set nødvendigheden i, at lovgivningsmagten skal kontrolleres for at beskytte borgernes rettigheder. Man kan herudover spore ligheder i de to demokratiformers opfattelse af lovgivningsprocessen,

hvor folkevalgte repræsentanter fremlægger og debatterer lovgivning fra dag til dag. Men allerede her spores de første forskelle i form af flertalsafgørelser overfor individets rettigheder, hvilket resulterer i institutionelle afvigelser.

Derfor er lighederne mellem de to demokratiformer ganske få, mens forskellene på den anden side bevidner om, at der i høj grad er tale om et kultursammenstød mellem de to tilgange. Da en lighed mellem de to demokratitraditioner er, at deres grundlag baserer sig på historiske erfaringer, udgør dette paradoksalt nok også en af de største forskelle. Dette viser sig især i kontrollen af statsmagten og beskyttelsen af borgerens rettigheder overfor beskyttelsen af selve staten og hermed parlamentet. Fokuserer man på, hvordan dette institutionelle kultursammenstød er evident i danske og britiske tilgange til fælles europæisk asyllovharmonisering, belyser analysens fremhævede domme, hvordan EU-domstolen i forlængelse af dens juridiske forrang har påvirket dansk og britisk udlændingelov. Eksemplerne tydeliggør uens opfattelser af institutioners rolle for udlændingelovgivning, hvor Danmark og Storbritannien begge anser området som et indenrigspolitisk anliggende, der skal håndteres i de suveræne parlamenter. Ligeledes udgør en af de store forskelle mellem samfundsordenenerne, hvordan magt legitimeres. Flertalsdemokratierne overdrager suveræniteten til folkevalgte repræsentanter, og lovgivning opnår dermed legitimitet i flertallets afgørelser. På den anden side er den ikke-folkevalgte EU-domstolskontrols legitimeret i beskyttelsen af borgerens rettigheder på baggrund af forfatningen/traktater. Med to divergerende opfattelser af afgørende begreber som legitimitet og suverænitet tegner der sig et billede af, hvorfor samfund som Danmark og Storbritannien adskiller sig fra flertallet af EU-landene og fra det princip, EU er funderet på.

7.2.2 Forklaringskraft

I og med der derfor er tale om to forskellige former for politiske kulturer og retstraditioner, udgør begge demokratiformer relevante forklaringsmodeller for, hvorfor Danmark og Storbritannien har deres respektive forbeholdne tilgange til en fælles europæisk asylpolitik i sammenstødet med EU's konstitutionelle demokrati. Ved netop at forstå de historiske elementer og grunden til, at der forekommer uens opfattelser af institutionelle magtrelationer, bidrager begge demokratitraditioner med store forklaringskræfter især i forbindelse med flertalsdemokratiske perspektiver på den konstitutionelle EU-domstols kompetencer. Samspillet mellem de to demokratiformer giver derfor en bredere forståelseshorisont, der på den ene side kan forklare, hvordan supranationale institutioner kan påvirke national lovgivning, mens det flertalsdemokratiske perspektiv i højere grad kan lede opmærksomheden hen på forståelsen af et nationalt suverænitetsbeskyttende perspektiv.

Ved analytisk at kombinere de to tilgange udvides også forståelsen for en mere generel dansk-britisk skepticisme til EU's institutionelle opbygning, der netop bidrager til en politisk kulturel forklaring på, hvorfor der er tale om et kultursammenstød.

8. Konklusion

På baggrund af analysen og diskussionens fund munder konklusionen og dermed svaret på problemformuleringen og arbejdsspørgsmålene ud i et nuanceret svar på, hvilke asylpolitikker Danmark og Storbritannien fører, og hvorfor de ikke deltager i en fælles europæisk asylpolitik. Ved anvendelsen af de udvalgte integrations- og demokratiteoretiske perspektiver muliggøres det både at forstå danske og britiske politiske kulturers påvirkning af nationale asylpolitikker, men også hvordan dette kan forklare, hvorfor Danmark og Storbritannien er forbeholdne overfor deltagelse i EU's asylpolitik. I analysen af de nationale politiske og civilsamfundsmæssige præferencer står det klart, at asylpolitik udgør et sensitivt og komplekst område, der oftest associeres som et indenrigspolitisk anliggende. De danske og britiske regeringspartier har begge i lyset af flygtninge- og immigrationskrisen fremlagt restriktive asylpolitiske tiltag, mens de på baggrund af forbehold og tilvalgsordninger tager afstand fra deltagelse i en fælles europæisk asylpolitik og modtagelse af EU-kvoteflygtninge. I Danmark er der på trods af konsensusdemokratiet forekommet en klarere politisk linje for asylstramninger, da landets tre største partier blandt andet stemte for udskydelsen af retten til familiesammenføring fra et til tre år for flygtninge med midlertidig beskyttelse; nedsættelse af ansøgerens økonomiske ydelser; mulighed for beslaglæggelse asylansøgers værdigenstande samt øget mulighed for frihedsberøvelse af afviste asylansøgere. I Storbritannien har regeringen i lyset af majoritetsdemokratiet gode vilkår for at gennemføre den fremlagte 'tough new plan for asylum', der blandt andet indbefatter reform af britisk asylpolitik, hvor ansøgninger skal behandles af landets nabolande, mens man vil yde en større britisk hjælp i nærområderne. Vi ser altså restriktive nationale asylpolitikker, der ikke er bundet af europæiske reviderede asyldirektiver. I forståelsen af hvorfor landene politisk prioriterer en restriktiv national tilgang kombineret med forbeholden overfor EU's asylpolitik, står det klart, at de skattefinansierede velfærdsmodeller udgør afgørende forklaringsfaktorer. Begge landes politikere fremhæver beskyttelsen af de solidariske, loyalitets- og tillidsbaserede modeller i modtagelsen af et stigende antal asylansøgere. Det påpeges endda, hvordan danskernes velfærd og velstand vægtes højere end flygtninge, mens der fra britisk side lægges vægt på de briter, som udsættes for lønnedsættelser og lavere jobsikkerhed som konsekvens stigende immigration. Fokuseres der på civilsamfundets præferencer divergerer de ikke-folkevalgte

aktører fra den dominerende politiske tilgang. Her argumenteres der på baggrund af menneskerettigheder, solidaritet, demografisk udvikling og internationalt omdømme for harmonisering og deltagelse i europæisk asylpolitik og fordelingskvote. De danske og britiske befolkninger harmonerer til en vis grad med organisationerne, da et flertal fra begge lande ønsker bedre distribuering af asylansøgere mellem EU-landene baseret på en fælles europæisk fordelingskvote. Et dansk befolkningsflertal bakker tilmed op om deltagelse i EU's samarbejde om fælles regler for indvandring, asyl og grænsekontrol, hvis danskerne stemte ja til en tilvalgsordning. Målingerne betyder dermed ikke, at befolkningerne ønsker en mindre restriktiv asylpolitik, hvilket begge parlamentsvalgsresultater ligeledes indikerer, men belyser, hvordan man ønsker en mere retfærdig og effektiv løsning og håndtering af asylansøgere. Analysen af de nationale præferencedannelser gør det klart, hvordan landene rationelt i en liberal intergovernmental vurderingsproces har vægtet fordele og ulemper ved deltagelse i EU's asylpolitik, hvilket i lyset af forbehold og tilvalgsordninger er mundet ud i statsfokuserede tilgange til lovharmonisering. Ligeledes tegner der sig ved tilvalg og parallelaftaler en 'bedste af to verdener'-tilgang til national og europæisk asylpolitik. Mens beskyttelsen af velfærdsmodellerne i høj grad bidrager til et politisk kulturelt forklaringsmønster på de forbeholdne tilgange, viser det sig ligeledes, at de danske og britiske flertalsdemokratiske traditioner påvirker det skeptiske syn på EU-lovharmonisering. Tilbageholdende domstole, ukrænkelige parlamenter, legitimitetsspørgsmål og ikke mindst opfattelsen af udlændingelovgivning som et indenrigspolitisk anliggende bevidner afgørende kultursammenstød mellem dansk-britiske og EU-baseret demokratitraditioner. Det står derfor klart, at Danmark og Storbritannien ikke deltager fuldt i en fælles europæisk asylpolitik på baggrund af politisk kulturelle faktorer som beskyttelsen af de skattefinansierede velfærdsmodeller, opfattelsen af asylpolitik som et indenrigspolitisk område og divergerende demokratiopfattelser belyst i kultursammenstødet mellem demokratitraditioner.

9. Referencer

Adler-Nissen, R. (2014) *Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Immigration*. Cambridge University Press.

Baron, I. og Herslund, M. (2011) Magten og borgerne – rettigheder i forfatninger. I Baron, I., Fich, C. og Herslund, M. (red) (2011) *Fra Leviathan til Lissabon. Magt og Rettigheder i Europæiske Forfatninger*. København: Jurist –og Økonomforbundets Forlag, s. 35-74.

Baron, I., Herslund, M. og Humlebæk, C. (2015) Danmark og EU: Demokrati-kulturer ude af takt. *Altinget*. Tilgængelig på: <http://www.altinget.dk/artikel/danmark-og-eu-demokrati-kulturer-ude-af-takt> (13. april 2016).

Barrett, D. og Riley-Smith, B. (2014) European Court ruling threat to Britain's borders. *The Telegraph*, 18. december 2014. Tilgængelig på: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/11300829/European-court-ruling-threat-to-Britains-borders.html> (20. april 2016).

BBC (2015) Results. *BBC News*, 2015. Tilgængelig på: <http://www.bbc.com/news/election/2015/results> (23. april 2016).

Bislev, S. (2011) Socialpolitiske modeller. I Larsen, J. E. og Møller, I. H. (2011) *Socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag, 117-140.

Bruhn, M. (2016) Måling: flertal ønsker permanent grænsekontrol. *Jyllands-Posten*, 7. marts 2016. Tilgængelig på: <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE8493113/maaling-flertal-oensker-permanent-graensekontrol/> (20. april 2016).

Cameron, D. (2015) Prime Minister's speech on Europe. Tale holdt i Chatham House, 10. november 2015. Tilgængelig på: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (23. april 2016).

Cini, M. (2013) Intergovernmentalism. I Cini, M. og Borragán, N. P. (2013) *European Union Politics*. Oxford University Press, 71-84.

Corbyn (2016) Jeremy Corbyn's statement in response to Cameron's EU-Turkey Refugee Crisis Deal. 21. marts 2016. Tilgængelig på: <http://jeremycorbyn.org.uk/articles/jeremy-corbyns-statement-in-response-to-camerons-eu-turkey-refugee-crisis-deal/> (30. marts 2016).

Costello, C. og Hancox, E. (2014) The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law. *Migration Observatory, University of Oxford*, 2. maj 2014. Tilgængelig på: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/UK_EU_Asylum_Law_0.pdf (9. marts 2016).

Dahl, K. T. (2016) Mens der snakkes i EU, så lad OS handle. *Dansk Folkeparti*, 7. marts 2016. Tilgængelig på: http://www.danskfolkeparti.dk/Mens_der_snakkes_i_EU_så_lad_OS_handle_ (18. marts 2016).

Dahlgreen, W. (2015) No increase in Syrian refugee numbers – public. *YouGov*, 6. september 2015. Tilgængelig på: <https://yougov.co.uk/news/2015/09/06/no-increase-syrian-refugee-numbers/> (7. april 2016).

Danmarks Statistik (2015) Resultater – hele landet. *Danmarks Statistik*, 20. juni 2015. Tilgængelig på: <http://www.dst.dk/valg/Valg1487635/valgopg/valgopgHL.htm> (23. april 2016).

Dansk Arbejdsgiverforening (2016) Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration. *Dansk Arbejdsgiverforening*, marts 2016. Tilgængelig på: <http://www.da.dk/bilag/Trepartsaftale%20om%20arbejdsmarkedsintegration.pdf> (25. marts 2016).

Dansk Flygtningehjælp (2012) Positioner og holdninger i flygtningepolitikken. Dansk Flygtningehjælps holdningskompas. *Dansk Flygtningehjælp*, februar 2012. Tilgængelig på: <https://flygtning.dk/media/1142356/dfh-holdningskompas.pdf> (16. marts 2016).

Dansk Folkeparti (2009) 5. Udlændinge-, asyl- og integrationspolitik. *Dansk Folkeparti*, 2009. Tilgængelig på: http://www.danskfolkeparti.dk/Udlændinge-_og_asylpolitik (18. marts 2016).

Diez, T. og Wiener, A. (2004) Introducing the Mosaic of Integration Theory. I Wiener, A. og Diez, T (2004) *European Integration Theory*. Oxford University Press, 1-21.

DR (2016) OVERBLIK: Her er de ni punkter i Tyrkiet-aftale. *DR*, 18. marts 2016. Tilgængelig på: <http://www.dr.dk/nyheder/udland/overblik-her-er-de-ni-punkter-i-tyrkiet-aftale> (26. april 2016).

Dworkin, R. (1996) *Freedom's Law – The Moral Reading of the American Constitution*. Oxford University Press.

Europakommissionen (2014) Et fælles europæisk asylsystem. *Europakommissionen*, 2014. Tilgængelig på: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_da.pdf (22. januar 2016).

Europakommissionen (2015) Managing the refugee crisis: The immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration. *Europakommissionen*, 29. september 2015. Tilgængelig på: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_en.pdf (8. Februar 2016).

Europakommissionen (2016) Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe. *Europakommissionen*, 6. April 2016. Tilgængelig på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm (15. april 2016).

Europaparlamentet (2015) European Parliament Eurobarometer (EB/EP 84.1). *Europaparlamentet*, 14. oktober 2015. Tilgængelig på: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/eb84_1_synthese_analytique_partie_1_migration_en.pdf (4. marts 2016).

Eurostat (2016) Asylum in the EU Member States – Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat*, 4. Marts 2016. Tilgængelig på:
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (15. april 2016).

Fairbairn, C. (2015) Why Britain must look abroad to help assure its future prosperity. *The Telegraph*, 13. december 2015. Tilgængelig på:
<http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/12048412/Why-Britain-must-look-abroad-to-help-assure-its-future-prosperity.html> (6. april 2016).

Folketinget (2007) Kommissionens grønbog om det fælles europæiske asylsystem. *Folketinget*, 21. juni 2007 Tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20061/almDEL/uuI/bilag/223/385058.pdf> (4. marts 2016).

Folketingets EU Oplysning. Asylpolitik. *Folketingets EU-Oplysning*. Tilgængelig på:
<http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/politikker/reilige-og-indre-anliggender/asylpolitik> (3. februar 2016).

Frederiksen, M. (2015) Antallet af udlændinge har en betydning. *Socialdemokraterne*, 1. oktober 2015. Tilgængelig på: <http://www.socialdemokraterne.dk/da/nyhedsarkiv/2015/10/antallet-af-udlaendinge-har-betydning/> (22. marts 2016).

Frontex (2016) Risk Analysis for 2016. *Frontex*, marts 2016. Tilgængelig på:
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (16. april 2016).

Gjertsen, M. N. (2016) ”Jeg prioriterer danskerne og danskerne velfærd og velstand højere, end jeg prioriterer flygtninge.” *Jyllands-Posten*, 17. januar 2016, 4-7.

Haas, E. B. (2004) *The Uniting of Europe*. University of Notre Dame Press.

Hansen, M. H. (2010) *Demokrati som Styreform og som Ideologi*. Museum Tusculanum Press.

Hessel, N. og Villemoes, S. K. (2014) Ingen højere. *Weekendavisen*, 3.-9. januar, 1,6.

Holstein, E. (2011) EU-domstolen overtrumfer Folketinget. *Altinget*, 14. marts 2011. Tilgængelig på: <http://www.altinget.dk/artikel/2011-5-2-eu-domstolen-overtrumfer-folketinget> (20. april 2016).

Home Office (2014) Asylum applicant's rights and responsibilities. *Home Office*, 21. februar 2014. Tilgængelig på: <https://www.gov.uk/government/publications/asylum-applicants-rights-and-responsibilities/asylum-applicants-rights-and-responsibilities> (29. april 2016).

Jensen, C. S. (2013) Neo-functionalism. I Cini, M. og Borragán, N. P. (2013) *European Union Politics*. Oxford University Press, 59-70.

Kristensen, F. B. (2015) Få overblik i udlændingedebatten: Det mener partierne. *Politiken*, 10. juni 2015. Tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/politik/folketingsvalg2015/ECE2707499/faa-overblik-i-udlaendingedebatten-det-mener-partierne/> (20. april 2016).

Laursen, N. K. (2016) EP formand: 'Grundlaget for EU er i fare'. *Information*, 28. Januar 2016. Tilgængelig på: <https://www.information.dk/indland/2016/01/ep-formand-grundlaget-eu-fare> (14. marts 2016).

Lavenex, S. (2015) Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity. I Wallace, H., Pollack, M. A. og Young, A. R. (2015) *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, 367-387.

LO (2016) Sund fornuft i første delaftale om integration. *LO*, 26. februar 2016. Tilgængelig på: http://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2016/02/3part_LRI.aspx (6. marts 2016).

Manners, I., Sørensen, C., Rasmussen, M. K., Adler-Nissen, R., Gammeltoft-Hansen, T., Flockhart, T., Rasmussen N. A., Marcussen, M., Ersbøll E., Kelstrup, J og Møller, A. (2008) *De danske forbehold overfor Den Europæiske Union*. Dansk Institut for Internationale Studier, 2008. Tilgængelig på:

http://pure.diis.dk/ws/files/68948/De_danske_forbehold_Udviklingen_siden_2000_B_.pdf (14. januar 2016).

Matthiessen, P. C. og Mogensen, G. V. (2015) Medierne fortegner realiteterne. *Berlingske*, 19. august 2015. Tilgængelig på: <http://www.b.dk/kronikker/medierne-fortegner-realiteterne> (3. marts 2016).

Moravcsik, A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31:4, 473-524.

Møller, B. (2015) Danskere foretrækker fælles EU-løsninger om asyl og grænser. *Tænk tanken Europa*, 22. oktober 2015. Tilgængelig på: http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_danskere_foretraekker_faelles_eu-loesninger_om_asyl_og_graenser.pdf (26. marts 2016).

Peers, S. (2009) UK and Irish opt-outs from EU Justice and Home Affairs (JHA) law. *Statewatch*, 26. juni 2009. Tilgængelig på: <http://www.statewatch.org/news/2009/jun/uk-ireland-analysis-no-4-lisbon-opt-outs.pdf> (11. januar 2016).

Rasmussen, H. (2008) *EU-Ret i Grundtræk*. Samfundslitteratur.

Rasmussen, H. (2011) EU-Domstolen dømmer ulovligt. *Berlingske*, 16. marts 2011. Tilgængelig på: <http://www.b.dk/kronikker/eu-domstolen-doemmer-ulovligt> (23. april 2016).

Rasmussen, H. K. (2006) *Mellem kontrol og afmagt: EU's asyl- og indvandringspolitik*. Dansk Institut for Internationale Studier, 2006. Tilgængelig på: http://www.diis.dk/files/media/documents/publications/kornoe_eusasylopolitik.pdf (2. marts 2016).

Refugee Council (2015) Refugee Council Briefing. *Refugee Council*, september 2015. Tilgængelig på: https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0003/5659/Refugee_Council_Briefing_-_SNP_Opposition_Day_debate_9_Sep_2015.pdf (3. februar 2016).

Robinson, D. (2016) How the EU plans to overhaul 'Dublin regulation' on asylum claims. *The Financial Times*. 20. januar 2016. Tilgængelig på: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/d08dc262-bed1-11e5-9fdb-87b8d15baec2.html#axzz42s9xV9JX> (14. marts).

Rosamund, B. (2005) The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, 12:2, 237-254.

Schmitter, P. C. (2004) Neo-functionalism. I Wiener, A. og Diez, T (2004) *European Integration Theory*. Oxford University Press, 45-74.

Socialdemokraterne (2015) Det Danmark du kender. *Socialdemokraterne*, maj 2015. Tilgængelig på: http://www.socialdemokraterne.dk/media/2630/det-danmark-du-kender_valggrundlag_fv15.pdf (23. marts 2016).

Statsministeriet (2015) Asylpakke. *Statsministeriet*, 13. november 2015. Tilgængelig på: http://www.stm.dk/publikationer/Asylpakke_15/index.html (9. marts 2016).

Søndergaard, B. (2016) Seks ud af ti flygtninge er uuddannede. *Kristeligt Dagblad*, 27. februar 2016, 1.

The Economist (2016) A background guide to "Brexit" from the European Union. *The Economist*, 24. februar 2016. Tilgængelig på: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/02/graphics-britain-s-referendum-eu-membership> (28. februar 2016).

Travis, A. (2015) Theresa May announces drive to limit right to claim asylum in the UK. *The Guardian*, 6. oktober 2015. Tilgængelig på: <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/oct/06/theresa-may-announces-new-plan-to-limit-right-to-claim-asylum-in-uk> (27. marts 2016).

TUC (2015) General Council statement on refugees. *TUC*, 16. september 2015. Tilgængelig på: <https://www.tuc.org.uk/about-tuc/congress/congress-2015/general-council-statement-refugees> (4. april 2016).

Uçarer, E. M. (2013) The Area of Freedom, Security, and Justice. I Cini, M. og Borragán, N. P. (2013) *European Union Politics*. Oxford University Press, 281-295.

Udlændingestyrelsen (2016) Asyl. *Udlændingestyrelsen*, 4. februar 2016. Tilgængelig på: https://www.nyidanmark.dk/da-dk/spoergsmaal_og_svar/asyl.htm (9. marts 2016).

UKIP (2015) Rapid implementation of a common EU migration and asylum policy would be wholly unacceptable. *UKIP*, 29. april 2015. Tilgængelig på: http://www.ukip.org/rapid_implementation_of_a_common_eu_migration_and_asylum_policy_would_be_wholly_unacceptable (28. marts 2016).

UNESCO. Glossary: Migrants and migration. *UNESCO*. Tilgængelig på: http://www.unesco.org/most/migration/glossary_migrants.htm (2. februar 2016).

UNHCR (2010) Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. *UNHCR*, december 2010. Tilgængelig på: http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html#_ga=1.151932729.1228264842.1454403858 (2. februar 2016).

UNHCR (2016) UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87: Lov om ændring af udlændingeloven. *UNHCR*, 6. januar 2016. Tilgængelig på: http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Denmark/UNHCR_Comments_on_Danish_law_proposal_L87_January_2016.pdf (9. marts 2016).

Wilkinson, M. (2015) Immigration policies: General Election 2015 and how each party will tackle it. *The Telegraph*, 5. marts 2015. Tilgængelig på: <http://www.telegraph.co.uk/news/general-election-2015/11451936/General-Election-2015-Immigration-policy.html> (24. april 2016).

Winther, B. (2015a) Flertal af danskere støtter fælles asylpolitik i EU. *Politiko*, 25. august 2015. Tilgængelig på: <http://www.politiko.dk/nyheder/flertal-af-danskere-stoetter-faelles-asylpolitik-i-eu> (25. april 2016).

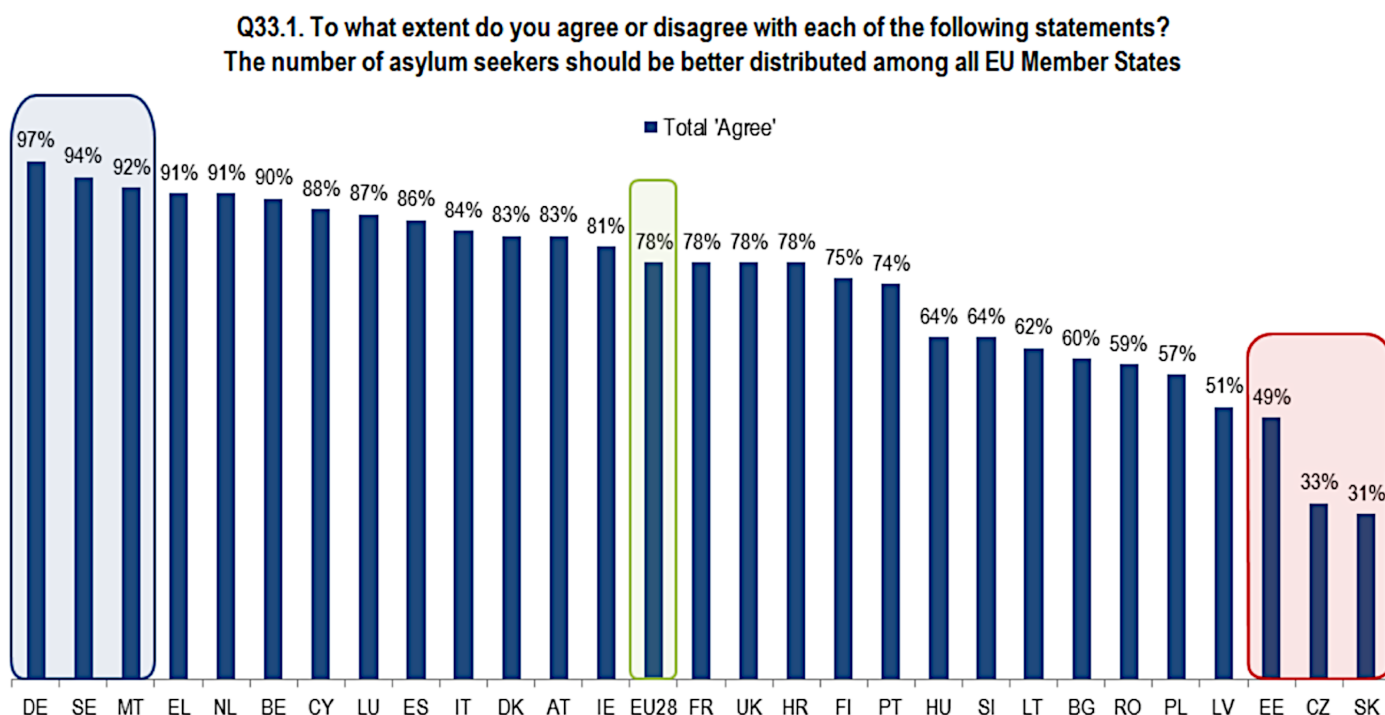
Winther, B. (2015b) Gallupmåling: Derfor stemte vi nej. *Politiko*, 5. december 2015. Tilgængelig på: http://www.politiko.dk/nyheder/gallupmaaling-derfor-stemte-vi-nej?_ga=1.14869622.174937488.1413623384 (26. april 2016).

10. Bilag

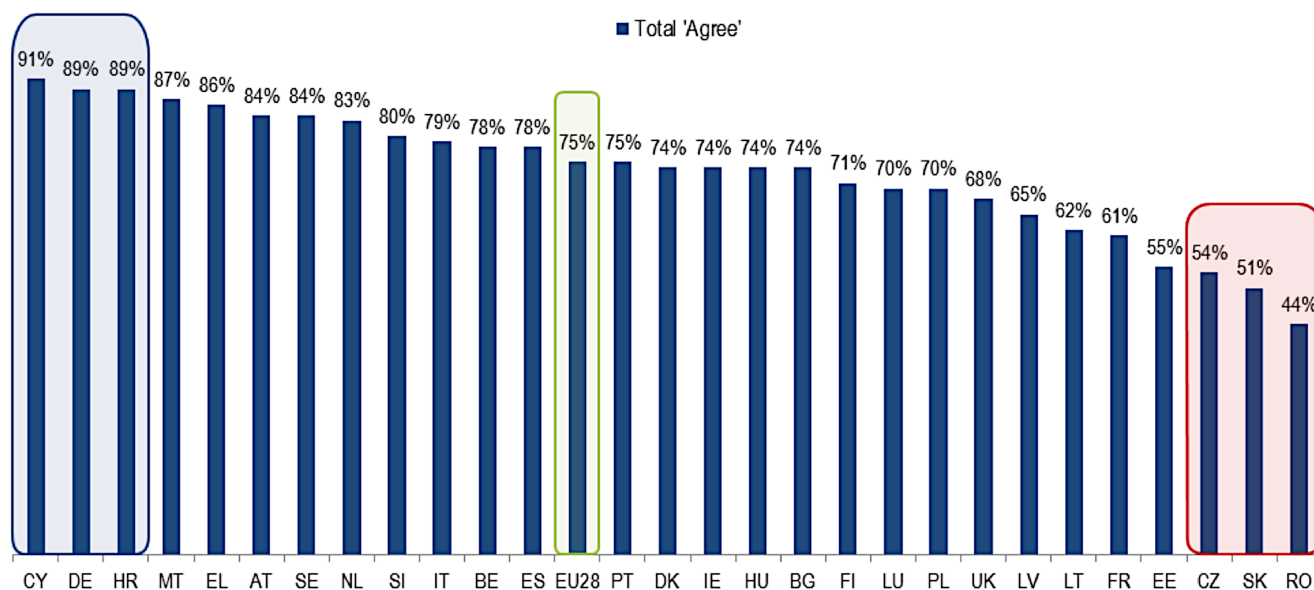
10.1: BILAG 1: Eurobarometer/TNS opinion for Europaparlamentet, oktober 2015

Europaparlamentet (2015) European Parliament Eurobarometer (EB/EP 84.1). *Europaparlamentet*, 14. oktober 2015. Tilgængelig på:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/eb84_1_synthese_analytique_partie_1_migration_en.pdf (4. marts. 2016).



Q33.2. To what extent do you agree or disagree with each of the following statements?*
The distribution of asylum seekers should be decided at EU level on the basis of binding quotas



* Basis: respondents who agree with the statement:

"The number of asylum seekers should be better distributed among all EU Member States"
(78% of the total sample at EU level)

10.2: BILAG 2: Eurostat, marts 2016

Eurostat (2016) Asylum in the EU Member States – Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat*, 4. Marts 2016. Tilgængelig på:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (15. april 2016).

First time asylum applicants in the EU Member States

	Number of first time applicants			Share in EU total (%)	Number of applicants per million inhabitants*
	2014	2015	Change (in %) 2015 / 2014	2015	2015
EU	562 680	1 255 640	+123%	100.0%	2 470
Belgium	14 045	38 990	+178%	3.1%	3 463
Bulgaria	10 805	20 165	+87%	1.6%	2 800
Czech Republic	905	1 235	+36%	0.1%	117
Denmark	14 535	20 825	+43%	1.7%	3 679
Germany	172 945	441 800	+155%	35.2%	5 441
Estonia	145	225	+54%	0.0%	172
Ireland	1 440	3 270	+127%	0.3%	707
Greece	7 585	11 370	+50%	0.9%	1 047
Spain	5 460	14 600	+167%	1.2%	314
France	58 845	70 570	+20%	5.6%	1 063
Croatia	380	140	-63%	0.0%	34
Italy	63 655	83 245	+31%	6.6%	1 369
Cyprus	1 480	2 105	+42%	0.2%	2 486
Latvia	365	330	-10%	0.0%	165
Lithuania	385	275	-29%	0.0%	93
Luxembourg	1 030	2 360	+129%	0.2%	4 194
Hungary	41 215	174 435	+323%	13.9%	17 699
Malta	1 275	1 695	+33%	0.1%	3 948
Netherlands	21 780	43 035	+98%	3.4%	2 546
Austria	25 675	85 505	+233%	6.8%	9 970
Poland	5 610	10 255	+83%	0.8%	270
Portugal	440	830	+89%	0.1%	80
Romania	1 500	1 225	-18%	0.1%	62
Slovenia	355	260	-27%	0.0%	126
Slovakia	230	270	+18%	0.0%	50
Finland	3 490	32 150	+822%	2.6%	5 876
Sweden	74 980	156 110	+108%	12.4%	16 016
United Kingdom	32 120	38 370	+19%	3.1%	591
Norway	10 910	30 470	+179%	-	5 898
Switzerland	21 940	38 060	+73%	-	4 620

Number of first time applicants is rounded to the nearest 5. Calculations are based on exact data. * Inhabitants refer to the resident population at 1 January 2015.

- Not applicable

10.3: BILAG 3: Gallup meningsmåling, august 2015

Winther, B. (2015a) Flertal af danskere støtter fælles asylpolitik i EU. *Politiko*, 25. august 2015.

Tilgængelig på: <http://www.politiko.dk/nyheder/flertal-af-danskere-stoetter-faelles-asylpolitik-i-eu> (25. april 2016).

Støtte til EUs asylpolitik

Alle tal i pct.



»Hvis Danskerne stemmer ja til en tilvalgsordning, bør Danmark så deltage i EUs samarbejde om fælles regler for indvandring, asyl og grænsekontrol?«



»Hvor enig eller uenig er du i, at flygtninge, der søger om asyl i et EU-land, bør fordeles mere ligeligt mellem landene, sådan som EU-kommissionen har foreslået?«



»Bør indsatsen for at redde skibbrudne asylsøgere i Middelhavet droppes helt?«



TNS Gallups undersøgelse er gennemført 20.- 21. august 2015 og er baseret på GallupForum webinterview med 1.025 repræsentativt udvalgte vælgere landet over på 18 år eller derover.

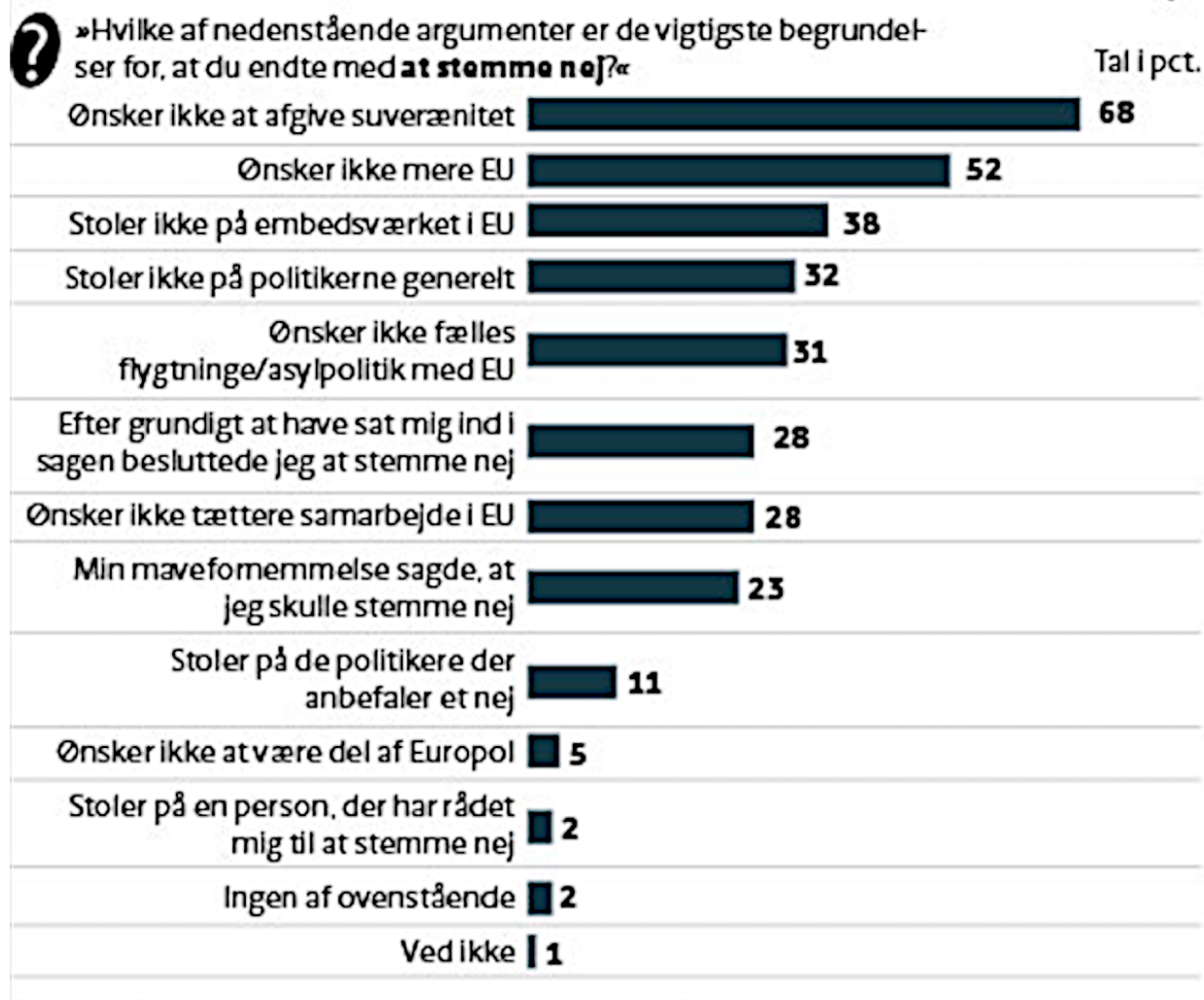
© TNS GALLUP FOR BERLINGSKE TIDENDE

BERLINGSKE INFOGRAFIK / ML

10.4: BILAG 4: Gallup meningsmåling, december 2015

Winther, B. (2015b) Gallupmåling: Derfor stemte vi nej. *Politiko*, 5. december 2015. Tilgængelig på: http://www.politiko.dk/nyheder/gallupmaaling-derfor-stemte-vi-nej?_ga=1.14869622.174937488.1413623384 (26. april 2016).

Derfor stemte danskerne nej

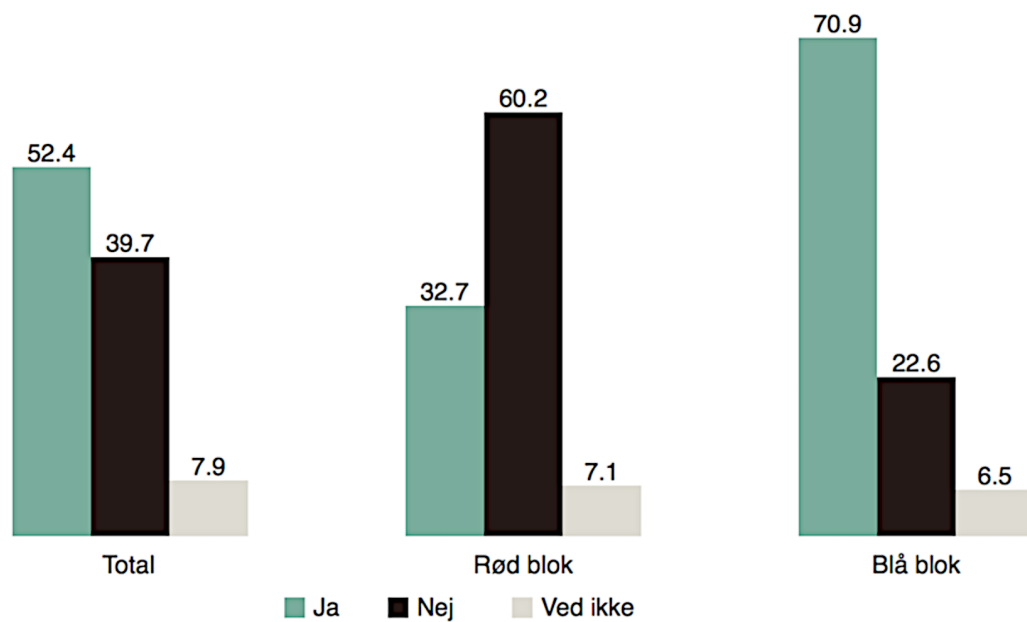


TNS Gallups undersøgelse er gennemført 3-4. december 2015 og er baseret på GallupForum webinterview med 1.475 repræsentativt udvalgte vælgere landet over på 18 år eller derover.

10.5: BILAG 5: Wilke meningsmåling, februar 2016-04-19

Bruhn, M. (2016) Måling: flertal ønsker permanent grænsekontrol. *Jyllands-Posten*, 7. marts 2016. Tilgængelig på: <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE8493113/maaling-flertal-oensker-permanent-graensekontrol/> (20. april 2016).

Danmark har indført en midlertidig grænsekontrol ved den dansk-tyske grænse. Mener du, at grænsekontrollen skal gøres permanent? Kilde: Wilke. Adspurgte: 2.041, den 12.-21. februar 2016. TAL I PCT.



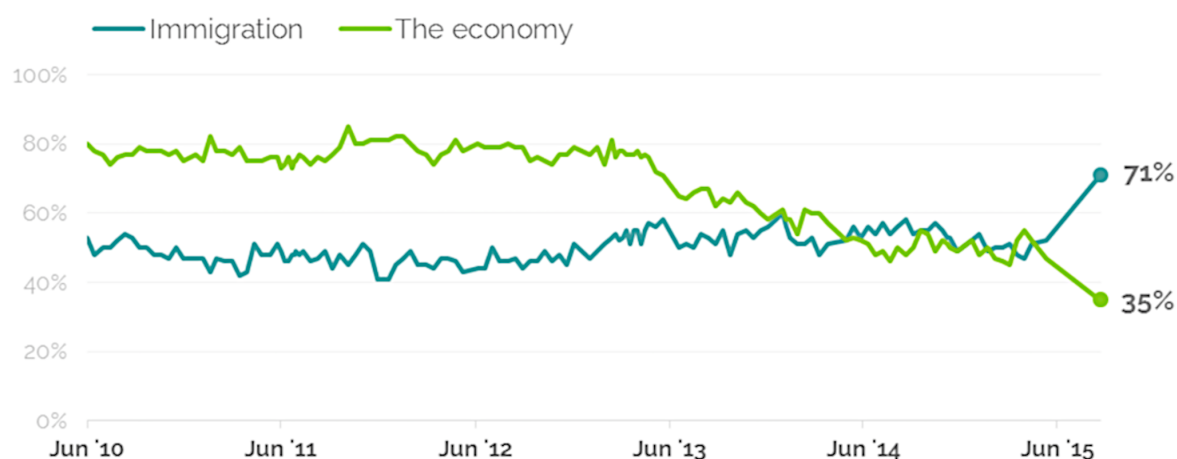
10.6: BILAG 6: YouGov undersøgelse foretaget på vegne af The Sun, september 2015

Dahlgreen, W. (2015) No increase in Syrian refugee numbers – public. *YouGov*, 6. september 2015.

Tilgængelig på: <https://yougov.co.uk/news/2015/09/06/no-increase-syrian-refugee-numbers/> (7. april 2016).

Most important issues

% who say the following are the most important issues facing the country



YouGov | yougov.com

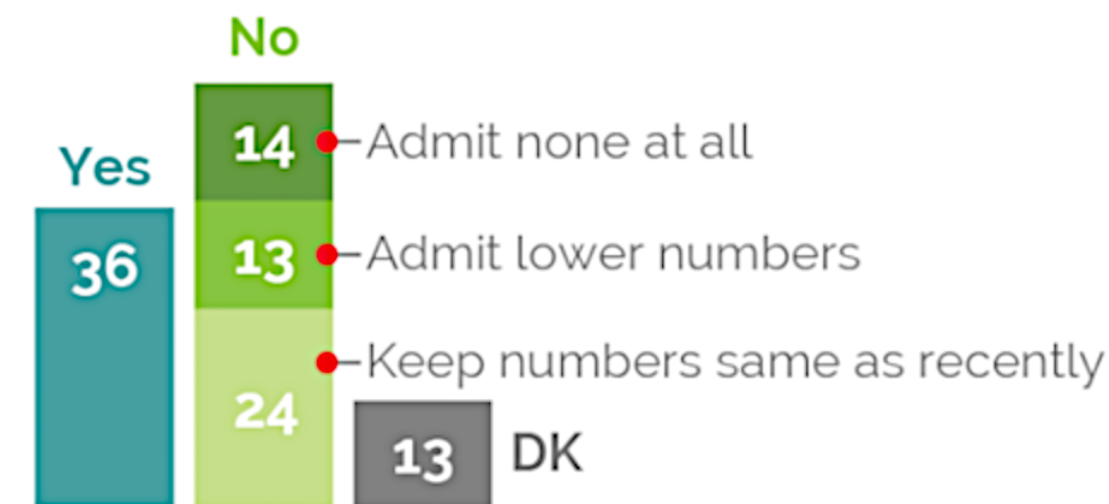
Latest update: Sep. 3-4, 2015

How well or badly do you think David Cameron has handled the European refugee crisis?

Very well	4	8	2	2	5	5	4	2	5	4	5	4	5	6	6	3	3	2
Fairly well	17	30	6	14	19	16	17	11	13	17	22	19	14	13	18	16	16	19
TOTAL WELL	21	38	8	16	24	21	21	13	18	21	27	23	19	19	24	19	19	21
Neither well nor badly	27	34	18	32	27	26	27	28	26	25	29	26	27	31	27	26	25	23
Fairly badly	20	17	26	33	18	20	20	17	25	19	19	22	19	16	21	18	25	17
Very badly	25	5	43	18	25	27	23	28	20	30	23	24	26	25	22	27	24	31
TOTAL BADLY	45	22	69	51	43	47	43	45	45	49	42	46	45	41	43	45	49	48
Don't know	7	6	4	2	6	4	10	14	11	5	3	5	10	9	6	9	6	8

Extra Syrian refugees?

Should Britain admit higher numbers of Syrian refugees than it has recently? %



YouGov | yougov.com

Sept. 3-4, 2015

YouGov / The Sun Survey Results

Sample Size: 1579 GB Adults

Fieldwork: 3rd - 4th September 2015