

Fælles om nationale løsninger i forbindelse flygtninge- og migrantkrisen

- En analyse af EU's flygtninge- og migrantpolitik og den nationale præferencedannelse i Danmark og Tyskland i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen

Gathered around national solutions regarding the refugee- and migrant crisis

- An analysis of EU's refugee and migrant policy and the national preferences of Denmark and Germany regarding the refugee and migrant crisis



Kandidatafhandling af:

Maja Sophie Smedegaard Madsen
050591
Louise Aakilde Albrechtsen
070390

Uddannelse:

Cand.ling.merc i europæiske studier
og engelsk

Vejleder:

Kathrine Ravn Jørgensen

Copenhagen Business School

15. maj 2017

Antal typeenheder inkl. mellemrum/antal sider: 246.664/108

Abstract

This Master's Thesis is an attempt to discover and explain the European Union's (EU) Refugee and Migrant Policy in the light of the European refugee and migrant crisis, which has been a reality for the EU and its member states since the beginning of 2015 and up till now. Furthermore, it deals with Danish and German national preferences developed through the crisis and how this has affected a common EU approach to address the situation on European soil.

In 2015, more than 1.1 million asylum seekers, both refugees and migrants, crossed the European borders, pushing the EU's Refugee and Migrant Policy to an edge, while challenging the cooperation between EU's member states, as different national interests appeared to be difficult to unify. From this perspective of the situation, and because it has been debated to a very large extent, it is relevant to analyse what kind of possibilities and limitations the EU has had to address the crisis with a common European approach. As part of the European integration process, the supranational level that the Commission holds is in particular relevant to include in this Master's Thesis. This is due to the fact that it is arguable whether the Commission encourages cooperation and compromise between the member states and the EU or it lacks penetration. The role of the member states, constituting the second half of the analysis, is equally relevant to include in this matter. National policies and national popular support is essential to bear in mind in relation to the development of the EU. Therefore, national preferences in Denmark and Germany are reviewed as two examples of what has happened in the EU member states during the crisis and addressed in connection with the EU's attempt to address the situation. On one hand, Denmark has, with its political opt-out, the possibility to act more freely without the EU's involvement, which has been the country's strategy from the beginning, for example by saying no to binding refugee quotas proposed by the European Commission to assist the most burdened countries, Greece and Italy. On the other hand, Germany has from the beginning of the crisis tried to gather the European Countries to address the crisis together. Germany has received critique for being too open towards the flow of refugees and migrants and dominating the common EU agenda. Due to these factors and the game changing character of the crisis, this master's thesis attempts to clarify the situation. Because of the crisis' game changing character, it is relevant to look more into.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	5
1.1 Problemformulering	6
1.2 Arbejdsspørgsmål	6
1.3 Metode.....	7
1.4 Struktur	8
2. Valg af teori	9
2.1 Neofunktionalisme.....	9
2.1.1 Kritik af neofunktionalismen.....	11
2.2 Liberal intergovernmentalisme	11
2.2.1 Kritik af liberal intergovernmentalisme	15
2.3 Nationalismeteori	15
2.4 Teoridiskussion	16
3. Valg af empiri.....	18
4. Afgrænsning	20
4.1 Begrebsafklaring	20
4.2 Forkortelser	22
5. Baggrund	23
5.1 Baggrund for flygtninge- og migrantkrisen.....	23
6. Analyse: EU's flygtninge- og migrantpolitik	26
6.1 CEAS og Dublin-forordningen	26
6.2 Mobility Partnerships med oprindelses-og transitlande	29
6.3 Frontex.....	32
6.3.1 Nødvendigheden af grænser	33
6.4 Tiltag under flygtninge- og migrantkrisen	33
6.5 A European Agenda on Migration	35
6.5.1 Mulighederne og begrænsningerne ved disse forslag	35
6.6 Relocation	40
6.7 Flexible Solidarity	41
6.8 Manglende solidaritet og demokratisk legitimitet.....	42
6.9 Multikulturalisme	46
6.10 EU-Tyrkietaftalen	48
6.11 Øget fokus på hjemsendelse og samarbejdet med Libyen	49

6.12 EU og de udenrigspolitiske aftaler.....	51
Delkonklusion	52
7. Danmark.....	53
7.1 Det danske retsforbehold.....	53
7.2 Politisk præferencedannelse	53
7.3 Civilsamfundets præferencedannelse.....	57
7.4 Befolkningens præferencedannelse	60
7.5 Den danske velfærdsmodel.....	63
7.6 Det økonomiske rationale.....	64
7.7 Det kulturelle rationale.....	66
Delkonklusion	69
8. Tyskland	71
8.1 Politisk præferencedannelse	71
8.2 Velfærd.....	75
8.3 Civilsamfundets præferencedannelse.....	76
8.4 Befolkningens Præferencedannelse	78
8.5 Foreneligheden med islam.....	82
8.6 Et tysk Europa.....	86
Delkonklusion	87
9. Opblomstring af den politiske højrefløj	88
Delkonklusion	91
10. Diskussion	91
10.1 Integrationsteorierne.....	92
10.1.1 Forklaringskraft.....	94
10.2 Nationalismeteorien	95
10.2.1 Forklaringskraft.....	96
11. Konklusion	97
12. Litteraturliste.....	99

1. Indledning

Omkring 1,3 millioner flygtninge og migranter ankom til Europa i løbet af 2015, hvilket er en markant stigning sammenlignet med tidligere år. Flygtninge- og migrantkrisen kom til udtryk i omfanget af antallet af mennesker samt manglen på en fælles europæisk tilgang til håndtering af de mange mennesker, hvilket tilmed har skabt konflikt mellem medlemslandene. Den europæiske union (EU) har igennem konkrete politiske tiltag, blandt andet harmonisering af fælles asylpolitik, skærpet grænsebevogtning af ydre grænser, samarbejde med tredjeverdenslande, EU-Tyrkiet-aftalen samt fordeling af flygtninge, forsøgt at adressere flygtninge- og migrantkrisen (European Commission 2015). Nationalpolitiske interesser har samtidig besværliggjort processen mod en fælles løsning på krisen. Fra 2010 til 2016 er opbakningen til den politiske højrefløj fordoblet i Europa med en accelerering i 2015 og 2016, da flygtninge og migranter begyndte at strømme til (Hansen 2016). Med udgangspunkt i Danmark og Tyskland gik Dansk Folkeparti (DF) helt konkret fra 436.726 stemmer ved folketingsvalget i 2011, til at få 741.746 stemmer ved sidste folketingsvalg i 2015 (Folketingsvalg 2015). I Tyskland er det nye tyske højrefløjsparti *Alternativ für Deutschland* (AfD), ud fra meningsmålinger (Tagesschau 2017), nu det tredjestørste parti i Tyskland og har slået det gamle parti *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) ved flere nylige delstatsvalg (Scheibye 2016). Holdningen til flygtninge og migranter har bevæget sig i en retning med mere afstandtagen både blandt befolkningerne og i det politiske landskab. AfD's partileder, Frauke Petry, har blandt andet udtalt: *"(...) at det tyske grænsepoliti bør have lov at skyde flygtninge, som forsøger at komme ind i landet illegalt"* (White 2016). Kenneth Kristensen Berth, DF's EU-politiske ordfører, har udtalt: *"Du må ikke sejle inden for denne her territorialgrænse, hvis du gør det, så bliver du enten beskudt, eller også bliver du vendt om og sejlet tilbage"* (Ritzau 2016). Selvom Berth senere har modificeret udtalelsen til: *"(...) man i yderste konsekvens kan affyre varselsskud"* (Ibid.), præger disse holdninger mediebilledet og er gode eksempler på, hvordan tonen er blevet skærpet under krisen. Det er interessant at se nærmere på, hvilke muligheder og begrænsninger EU har for at føre en fælles europæisk politik for at adressere flygtninge- og migrantkrisen. Herudover er det også væsentligt at se på, hvordan den nationale præferencedannelse i de europæiske lande har været med til at udfordre en fælles europæisk løsning, hvor fokus i denne opgave vil være på Danmark og Tyskland.

1.1 Problemformulering

På baggrund af ovenstående problematik beskæftiger afhandlingen sig med spørgsmålet:

Hvilke muligheder og begrænsninger står EU's flygtninge- og migrantpolitik over for i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen? Og hvordan har krisen påvirket den nationale præferencedannelse i Danmark og Tyskland?

1.2 Arbejdsspørgsmål

1. Hvilken flygtninge- og migrantpolitik har EU ført i forhold til at adressere flygtninge- og migrantkrisen?
2. Hvilke muligheder og begrænsninger har dette medført for EU og samarbejdet mellem medlemslandene? Hvordan kan integrationsteorierne neofunktionalisme og liberal intergovernmentalisme forklare dette?
3. Hvilken politik har Danmark og Tyskland ført i forhold til at adressere flygtninge- og migrantkrisen? Hvordan kommer den nationale præferencedannelse til udtryk i samfundet?
4. Hvordan kan opblomstringen af de nationale højrefløjspartier i Danmark og Tyskland forklares i forbindelse med den nationale præferencedannelse?

1.3 Metode

I det følgende afsnit redegøres der for opgavens metodiske overvejelser med henblik på, hvilke analyseredskaber opgaven bygger på. Der anvendes en metodisk kombination af den kvantitative- og kvalitative metode, som skal underbygge opgavens arbejdsspørgsmål mest muligt fyldestgørende. De kvantitative data, som bliver benyttet igennem opgaven, vil være grafer, figurer, statistikker og meningsmålinger. Disse vil primært komme fra analyseinstitutter, organisationer og politiske institutioner. De kvalitative data, som bliver benyttet igennem opgaven, vil være bøger, artikler, hjemmesider, udtalelser, tidsskrifter og akademiske artikler fra relevante personer, organisationer og institutioner, som har udtalt sig om flygtninge- og migrantkrisen eller andre vedrørende emner.

Den hermeneutiske metode vil herudover være gennemgående for opgaven. Helt grundlæggende betyder hermeneutik, at man vil læse meningen ud af en tekst, uanset hvilken slags tekst, der er tale om. Hermeneutikken er senere hen blevet systematiseret og blevet til en fortolkningslære, også kaldet den hermeneutiske metode. Fokus for metoden er, at menneskers forståelse spiller en rolle i forhold til, hvordan man agerer i verden og i forhold til ens viden om verden. Metoden er kendetegnet ved at beskæftige sig med regler for fortolkning, fordi misforståelse er lig med mislykket kommunikation. Der opereres med den hermeneutiske cirkel, som betegner den udveksling, der sker mellem del og helhed. Det er sammenhængen mellem disse to, der er meningsskabende, og det er relationen herimellem, der muliggør forståelse og fortolkning. Pointen er, at man skal blive ved med at fortolke, indtil man når en meningsgivende udlægning af en tekst. Det er vigtigt at tage højde for forholdet mellem en tekst og forfatteren eller teksten og dens kontekst, og hvilke intentioner, der har været bag. Fortolkeren selv spiller herudover en afgørende rolle, fordi man forstår og fortolker på baggrund af ens egen begrebsverden og er derfor aktiv i processen (Højberg 2004). Der vil i opgaven blive taget højde for den aktive del af fortolkningsprocessen samt forfatterens rolle i en given tekst. Forforståelser og fortolkninger, som stammer fra egne erfaringer, observationer, personlige holdninger og i opgavens anvendte teorier, vil blive forsøgt udfordret løbende igennem opgaven. Det tages desuden i betragtning, at teorierne ikke kommer med sandheden, men bør afprøves og udfordres i forhold til den anvendte empiri. Denne tilgang er vigtig for at gøre opgaven så alsidig og transparent som mulig i forhold til antagelser og forforståelse, som stammer fra eksisterende begrebsverdener og opfattelser.

1.4 Struktur

Indledning

- Problemstilling
- Teori
- Empiri

Baggrund

- Flygtninge- og migrantkrisen

1. Analyse: *EU's flygtninge- og migrantpolitik*

- EU's politik
- Initiativer og udvikling
- ***Muligheder og begrænsninger***
- Manglende demokratisk legitimitet
- Grænser
- Supranationalisme og multikulturalisme
- Solidaritet

2. Analyse: *Præferencedannelse i Danmark og Tyskland*

- ***Danmark***
- Regeringens politik
- Samfundsaktørerne
- Velfærd og multikulturalisme
- ***Tyskland***
- Regeringens politik
- Samfundsaktørerne
- Foreneligheden med islam og EU
- ***Opmønstret af de nationale højrefløjens partier***

3. Diskussion

- Hvordan teorierne i analysen bidrager til at forklare: 1) EU's muligheder og begrænsninger i forhold til at adressere flygtninge- og migrantkrisen og 2) den nationale præferencedannelse Danmark og Tyskland i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen.

4. Konklusion

2. Valg af teori

Opgavens teoretiske fundament vil blive baseret på integrationsteorierne neofunktionalisme og liberal intergovernmentalisme samt Thierry Baudets nationalismeteor.

Disse teorier skal være med til at belyse EU's muligheder og begrænsninger for at agere på vegne af fællesskabet samt samspillet med de europæiske lande. Idet integrationsteorierne har vanskeligt ved at forklare, når landene ikke kan samarbejde, skal nationalismeteorien anvendes i forsøget på at forklare dette. Herudover vil der blive inddraget supplerende teorier, hvilket der kort vil blive gjort rede for i teoridiskussionen.

2.1 Neofunktionalisme

Neofunktionalismen blev udviklet i 1950'erne af den amerikanske politolog Ernst B. Haas i bogen *The Uniting of Europe* og blev skabt for at udfordre de to dominerende teorier klassisk realisme og idealisme. Neofunktionalismen er en af de vigtigste klassiske integrationsteorier inden for den europæiske integrationsproces, fordi det var den, der blev brugt under dannelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Det Europæisk Økonomiske Fællesskab (Kelstrup et al. 2012: 187). Teorien blev udbredt i 1950'erne og havde stor succes de næste 15-20 år. Teorien er også kendt som "den funktionelle føderalisme", fordi teorien kombinerer føderalisternes tanker om overstatslighed med funktionalisternes tanker om sektorbestemt integration (Ibid.).

Neofunktionalisterne tillægger nationalstaterne en afgørende rolle, når det handler om de indledende faser af den europæiske lovgivningsproces (Kelstrup et al. 2012: 188). Dog lægger de langt større vægt på de ikke-statslige aktørers rolle, når det handler om yderligere integration, som de mener finder sted, når der gradvist opstår et loyalitetsskifte fra nationalstaterne til for eksempel EU. Grundtanken bag neofunktionalismen er, at integration på ét politisk område fører til integration på et andet område. Dette sker, når staterne overgiver noget af deres suverænitet til de overstatslige EU institutioner inden for et specifikt område, som ofte vil medføre, at løsningen i EU-regi vil påvirke andre politikområder, og der opstår hermed det såkaldte spill-over. Indenfor neofunktionalismen arbejder man med tre typer af spill-over: 1) funktionelt spill-over, 2) politisk spill-over og 3) institutionsbaseret spill-over.

Ved funktionelt spill-over antages det, at når nationalstater deltager i integration på et sektorbestemt område, vil det med tiden føre til yderligere integration på andre sektorbestemte områder. Et eksempel på funktionelt spill-over kan være, at afskaffelsen af grænser internt i EU har

skabt et behov for at samarbejde om et fælles asylsystem, idet flygtninge og migranter kan bevæge sig frit imellem de europæiske lande (Ibid: 187).

Ved politisk spill-over er neofunktionalisternes antagelse, at integration igennem effektive løsninger på vigtige problemer inden for specifikke politikområder kan skabe støtte til et nyt politiske centrum for substatslige- og ikke-statslige aktører i samfundene. Antagelsen er, at integration inden for et bestemt område vil føre til, at politiske aktører (for eksempel borgere og organisationer) ændrer deres politiske holdninger og giver støtte til den nye politiske arena og til de nye autoriteter (Ibid:188).

Den institutionsbaserede spill-over er en beskrivelse af, når overstatslige institutioner fordrer yderligere integration på politikområder for at fremme EU samarbejdet (Jensen 2013: 63).

Neofunktionalisterne mener, at det ofte er svært, når nationalstater skal nå til enighed, fordi de har nationale interesser og varetøret, hvilket kan føre til svækkede aftaler, også kaldet *"the lowest common denominator"* (Niemann & Schmitter 2009: 56). Hvis der er en tredje instans, såsom en overstatslig institution, vil det være nemmere at indgå kompromisser på tværs af nationalstaterne og deres interesser, også kaldet *"splitting the difference"* (Kelstrup et al. 2012: 189). Hvis denne tredje instans styrkes og får formelle beføjelser, mener neofunktionalisterne, at instansen sikrer varetagelse af fællesskabets interesser, hvilket kaldes *"upgrading of the common interests"* (Niemann & Schmitter 2009: 56).

Ernst B. Haas har defineret politisk integration således: *"Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones"* (Haas 1968: 16).

Med Ernst B. Haas' definition af politisk integration, skal det forstås, at nationalstaterne og de substatslige aktører flytter deres forventninger, aktiviteter og loyalitet til det overstatslige niveau. På den måde overflyttes magten til det overstatslige niveau, og politikområder, som førhen blev varetaget af nationalstaterne, bliver nu varetaget af den overstatslige instans. Derved øges magten på det overstatslige niveau, mens den indskrænkes på det nationale niveau.

2.1.1 Kritik af neofunktionalismen

Neofunktionalismen har været udsat for en del kritik, især i 1970'erne, hvor det Europæiske Fællesskab oplevede en økonomisk krise og en stagnation i den politiske integration, hvilket er i strid med tankegangen i neofunktionalismen. Teorien blev delvist glemt herefter og levede først op igen i slutningen af 1980'erne. Teorien er blevet kritiseret for at undervurdere, i hvilken grad staterne vil handle ud for egne interesser (Kelstrup et al. 2012: 189). Ydermere er neofunktionalismen blevet kritiseret for, at teorien ikke virker på områder med "high politics", som for eksempel sikkerhedspolitik, som er store politiske områder med høj prioritet hos nationalstaterne (Ibid.). Kritikken skyldes, at medlemslandene, som traktaternes herrer, er de mest magtfulde aktører og dominerende i en stor del af de centrale europæiske institutioner. Medlemslandene er for eksempel de eneste repræsentanter i COREPER og Ministerrådet. Det er også dem, der lægger den overordnede europæiske kurs i Det Europæiske Råd, og ydermere er det medlemslandene, som vælger kommissærer til Kommissionen. Den eneste af de store institutioner i EU, som ikke styres af medlemslandene er EU-domstolen (Rasmussen 2008: 14). Et tredje kritikpunkt er, at neofunktionalismen har en naiv opfattelse af, at integration på specifikke sektorområder fører til et skifte i politiske holdninger i en positiv retning over for yderligere integration (Kelstrup et al. 2012: 189).

2.2 Liberal intergovernmentalisme

Tankerne bag liberal intergovernmentalisme kommer fra den institutionelle liberalisme, hvor udgangspunktet er, at internationale institutioner er uafhængigt vigtige for nationalstaten og kan fremme samarbejdet mellem disse. EU er, ifølge teorien, en regional international organisation. Teorien forsøger at forklare, at institutionerne i EU er med til at modarbejde manglende tillid mellem medlemslandene. Dette sker, fordi information bliver delt mellem landene, og de dermed har viden om, hvad der foregår i andre lande. Derudover mindsker samarbejdet frygt imellem landene, og institutionerne skaber en stabil platform for forhandling. Ifølge teorien mindsker det høje niveau af institutionalisering i EU således ustabile forhold i det internationale samarbejde og styrker forholdet mellem landene (Jackson og Sørensen 2010: 111-112).

Teorien fokuserer på de udfordringer, som internationale institutioner står over for i en globaliseret verden, for eksempel den manglende magt og legitimitet, som er nødvendig for at kunne bære et stort politisk ansvar. I teorien lægges der vægt på vigtigheden af nationalstatens rolle. Den forsøger at forklare, hvilke faktorer, der udgør landes efterspørgsel på institutionelt samarbejde og integration (Ibid.: 112). Opgaven her vil tage udgangspunkt i Andrew Moravcsiks bidrag til liberal intergovernmentalisme, som er et forsøg på at nytænke integrationsteorien.

Ifølge Moravcsik er kernen i international politik individer og grupper i samfundet, der agerer inden for nationalstatens rammer. Nationalstatens politik reflekterer indenrigsbaserede forskellige og skiftende individer og gruppers præferencer i samfundet. International politik går ud på at indfri hjemlige præferencer, men samtidig tage højde for de begrænsninger, der følger af andre nationalstaters præferencer (Ibid.: 124-125). Således lægger teorien både vægt på nationalstaten som primær aktør og anerkender samtidig det internationale system. Moravcsik ser ikke kun én vej for internationalt samarbejde og integration, som for eksempel konstant og yderligere integration som i neofunktionalismen, men mener, at afhængig af de nationale præferencer fører det til enten fred og mere samarbejde eller konflikt. Nationalstaten er ikke en stærk aktør i sig selv, men relativt svag, idet den blot følger de stærkeste grupper i samfundets præferencer. Teorien er derfor samfundscentreret og ikke statscentreret, men den lægger mere vægt på nationalstaten i forhold til neofunktionalismen, fordi de nationale samfundsinteresser er styrende for nationalstatens adfærd (Ibid.: 261).

Moravcsik beskriver den nationale præferencedannelse, som han kalder "*domestic preference formation*", således: "*The foreign policy goals of national governments are viewed as varying in response to shifting pressure from domestic social groups, whose preferences are aggregated through political institutions. National interests are, therefore, neither invariant nor unimportant, but emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form, and new policy alternatives are recognised by governments. An understanding of domestic politics is a precondition for, not a supplement to, the analysis of the strategic interaction among states*" (Tatham 2011: 54-55). Han mener, at samfundsgruppernes indflydelse på de nationale regeringer og deres tilgang til EU bliver skabt ud fra, hvor meget de kan vinde eller tabe af den europæiske integration og den politiske udvikling i EU (Ibid.).

I forhold til hvordan europæisk integration sker, mener Moravcsik, at den overstatslige institution, Kommissionen, får tildelt magt som et resultat af at anvende teknisk, strategisk og politisk information. Dette stiller Kommissionen i en position, hvor den nemt kan fremsætte løsningsforslag, mægle forhandlinger mellem medlemslandene i EU og mobilisere vælgerne i et land. Det er nationale behov for politisk udvikling, der fordrer international integration og ikke overstatslige institutioner i sig selv, hvilket er helt afgørende for den teoretiske tankegang. Han beskriver: "*To a very large extent, the demand for co-operative policies creates its own supply*" (Moravcsik 1995: 618) og mener ikke, at Kommissionen har nogen form for monopol eller overordnet magt i forhold til at drive integrationen imellem landene. Denne opfattelse af Kommissionen er vigtig at huske på som en afgørende forskel i forhold til neofunktionalismen.

Ser man på EU's historiske udvikling og de beslutninger, der har ført til yderligere integration imellem medlemslandene, vil Moravcsik mene, at det er sket på baggrund af nationale regerings forhandlinger og bevidst uddelegering af suverænitet til EU's institutioner. Dette er sket af egen fri vilje, fordi nationale interesser kunne imødekommes herigennem, og er ikke tvunget ned over hovederne på landene af overstatslige magter med uforudsete konsekvenser. Han beskriver EU som: "(...) *a successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy coordination*" (Kelstrup et al. 2012: 195) og definerer processen, som driver det internationale samarbejde, ud fra to forhandlingsniveauer: 1) det nationale, hvor national præferencedannelse sker og 2) det mellemstatslige, hvilket efterfølgende fører til internationale aftaler, for eksempel traktater og traktatændringer i EU (Ibid.: 195). I forhold til den nationale forhandlingsproces mener Moravcsik, at det især er grupper med økonomiske interesser, og som særligt påvirkes af internationale økonomiske forhold, der har mulighed for at påvirke de nationale regeringer. I den mellemstatslige forhandlingsproces forhandler regeringer som rationelle aktører om at få de nationale præferencer imødekommet. Det er de større lande, som har mest indflydelse, men for alle lande er der nogle afgørende elementer, som trækker dem mod samarbejdet (Ibid.: 196). Disse er: "1) *truslen om forhandlingssammenbrud*, 2) *truslen om eksklusion* og 3) *mulighederne for kompromis, bl.a. ved sammenkobling af emner og såkaldte "side payments"*" (Ibid.: 196). Med de såkaldte side payments kan mindre lande opveje, at de ikke har lige så stor indflydelse som de større lande (Ibid.: 196).

Fordi den tidlige liberale intergovernmentalisme ikke optimalt kunne forklare, hvordan overstatslige institutioner opstod, og hvorfor nationalstater med tiden indvilligede i at uddelegere kompetencer og overdrage suverænitet, har Moravcsik introduceret begrebet "institutional choice". Begrebet er udtryk for, at landene, som EU-samarbejdet udvikles, ønsker at bevare institutionerne for derigennem at kunne opretholde indgåede aftaler og sikre overholdelse heraf. Som berørt ovenfor er det på grund af uddelegeret magt til overstatslige institutioner muligt at holde øje med, om andre lande overholder fælles beslutninger, hvorfor de nationale stater har en interesse i at bevare institutionerne og frivilligt permanent uddelegerer magt hertil. Mere konkret ligger interessen i, at landene minimerer usikkerheden i samarbejdet, øger informationsniveauet og gør systemet mere effektivt. Hovedpointen i teorien er derfor, at de overstatslige institutioner eksisterer udelukkende, fordi de er i nationalstaternes interesse (Ibid.: 197).

I denne sammenhæng er det interessant at se nærmere på Kommissionens egentlige rolle i EU samarbejdet, da der inden for den liberale intergovernmentalisme ikke er helt enighed om dette, og om den er positiv eller negativ. Hvor nogle mener, at institutionen er negativ for medlemslandene i EU, fordi dens kompetencer kan medføre uønskede og ikke forventede udfald, er dette ikke

Moravcsiks tilgang. Hans analyse går på, at Kommissionen er en, i hvert fald for det meste, velovervejet organisation opbygget af statsmænd og civilsamfund, og han mener dermed ikke, at den er bygget på uforudsete konsekvenser og fejlantagelser i samarbejdet. De nationale regeringer, sammen med grupper og individer i samfundet, er i fællesskab i stand til at skabe fremtiden igennem konsistent og rational politik i EU netop ved hjælp af Kommissionen. Forudsigelser og fejlantagelser, mener Moravcsik, har været til stede i en mindre udstrækning, men kun som det altid er tilfældet i et socialt samfund. Generelt ser Moravcsik EU som et succesfuldt internationalt regime, der har opbygget et sæt principper, normer og regler, der er med til at regulere nationalstaters adfærd i forhold til hinanden (Moravcsik 1995: 625-626).

For at nationalstaterne frivilligt indvilliger i magt- og suverænitetsoverdragelse til Kommissionen, er der dog nogle forudsætninger og udbytte af forskellig slags, som skal være til stede. Nogle af disse er nævnt ovenfor, men da nationalstaternes villighed til at uddelegere eller tolerere at uddelegere politisk magt til overstatslige institutioner er teoriens væsentligste begrænsning, er det relevant at uddybe. Selvom Moravcsik er enig i begrænsningen, mener han dog, at nationale grupper og regeringer ofte bakker op om uddelegeringen i stedet for at udfordre den (Ibid.: 621-622).

Moravcsik mener, at uddelegering af suverænitet fører til et principal-agent forhold mellem medlemslandenes regeringer, som principaler på den ene side, og EU's officielle medarbejdere, dommere og repræsentanter, som agenter på den anden side. Argumentet er, at dette øger troværdigheden i andre regeringers forpligtelser i en indgået aftale. Herudover er det internationale samarbejde et system, hvor alle medlemslande bliver behandlet lige i forhold til beslutninger og lovgivning. I uforudsigelige situationer bliver landene nødt til at holde fast i deres forpligtelser, da det er usikkert, hvad det internationale samarbejde vil bringe i fremtiden (Ibid.: 621). I forhold til hvilke muligheder Kommissionen har for at øve indflydelse på beslutningerne i EU, afhænger dette, ifølge Moravcsik, af, i hvilken udstrækning medlemslandene udøver principal-agent forholdet, altså i hvilken udstrækning principalerne har magt over agenterne. Magten afhænger af, hvilke motiver de nationale regeringer har for at begrænse Kommissionens mulighed for at handle selvstændigt, hvilken evne de har til at monitorere Kommissionens adfærd og til sidst, hvilken evne regeringerne har til direkte at kontrollere de overstatslige aktører igennem udvælgelse, sanktioner eller veto (Ibid.: 622). Forholdet mellem de nationale regeringer og de overstatslige institutioner er i konstant udvikling og afhænger af begge parter evner. Ifølge Moravcsik er det ikke kun Kommissionen, der spiller en rolle, men også EU-domstolen, der i høj grad har indflydelse på integrationen i EU (Ibid.: 624). Dette er dog ikke fokus for opgaven, og der vil primært blive lagt vægt på Kommissionens rolle.

2.2.1 Kritik af liberal intergovernmentalisme

En svaghed ved teorien er, at den kun beskæftiger sig med EU på et overordnet plan og den mere regelmæssige politikdannelse og udvikling. Tilmed kan der stilles spørgsmål ved, om det kun er landene, der har indflydelse på EU's beslutninger og integration, og om institutionerne i sig selv ikke også påvirker beslutningstagerne og dermed beslutningerne. Til sidst kan Moravcsiks fokus på de økonomiske interesser diskuteres, idet der er andre faktorer, som for eksempel forskellige politiske systemer i Europa og befolkningens holdninger til andre samfundsrelaterede emner, som også kan influere den nationale præferencedannelse (Kelstrup et al. 2012: 199).

2.3 Nationalismeteor

Den hollandske jurist, Thierry Baudet, skrev i 2012 sin første bog, hvor han blandt andet opererer med de to begreber *supranationalisme* og *multikulturalisme*. Her forsøger han at beskrive, hvordan supranationalisme oppefra og multikulturalisme nedefra nedbryder den territorielle definition og kultur, der er i en nationalstat. Ifølge Baudet kan den repræsentative regering, og dermed demokratiet og Rule of Law, kun eksistere i nationalstaten. Herudover argumenterer han for, at de økonomiske og sociale fordele ved globaliseringen kun bliver realiseret med hjælp fra en stærk og suveræn nationalstat. Således mener han ikke, at supranationalisme, her overstatslige institutioner, fordrer samarbejdet mellem lande, men tværtimod ødelægger nationalstaters mulighed for frit og frivilligt at samarbejde med hinanden og nedbryder det klassiske internationale retssystem. Samtidig medvirker multikulturalismen til, at følsomme temaer blusser op og indskrænker menneskers sind og sympati (Baudet 2012: 15). EU er, ifølge Baudet, en af de mest komplicerede internationale organisationer, der findes, og han anser EU som en eksponent for begge begreber. Han ser supranationalisme og multikulturalisme som værende modstykker til national suverænitet og mener, at medlemslandene i EU har mistet deres suverænitet, fordi de er underlagt overstatslig magt. Han skriver: *"The EU has not taken steps to take over entirely the national sovereignty of its member states, but 'to pool their sovereignty' (as if sovereignty could be pooled without being destroyed)"* (Baudet 2012: 162). Det, at EU forsøger at løse flygtninge- og migrantkrisen igennem overstatslige initiativer, er ikke i medlemslandenes interesse, hvis man tager udgangspunkt i denne tankegang, i hvert fald ikke for dem, der ønsker at bevare nationalstatens struktur og suverænitet.

Dette hænger blandt andet sammen med EU's mangel på demokratisk legitimitet. Baudet beskriver befolkningens repræsentation som afgørende for at blive opfattet som legitim. Således har EU en udfordring i form af, at de nationale regeringer af mange opfattes som mere repræsentative for befolkningen, end EU gør. Det faktum, at de nationale regeringer er valgt direkte af befolkningerne, giver dem demokratisk legitimitet, hvilket EU ikke har i samme omfang (Ibid.: 181-182). Udover at

være et overstatsligt projekt er EU et multikulturelt projekt, hvilket Baudet mener hænger sammen med det supranationale. Igennem ophævelse af nationale grænser og overførsel af national suverænitet til EU, er EU et forsøg på at skabe et multikulturelt samfund funderet på fælles rettigheder i stedet for et nationalt samfund funderet på et fælles "vi". På den måde tilsidesætter EU de fælles nationale kulturer, som bygger på grundlæggende enighed om politiske værdier. Ifølge Baudet er dette uforeneligt med det repræsentative- og demokratiske styre (Ibid.: 172).

Behovet for landegrænser forklarer Baudet ud fra grænseoverskridende udfordringer, der er opstået i forbindelse med globaliseringen, og som kræver en stærk nationalstat for at adressere. Disse faktorer er for eksempel massemigration, multinationale selskaber, elektronisk kommunikation og hurtig- og langtrækkende transportmidler. Et af problemerne opstår, når nyttilkomne skal bydes velkommen til at land. Det kræver, ifølge ham, en nationalstat og et stærkt fælles "vi" at byde velkommen og inkludere nye mennesker, hvilket er en udfordring, når landegrænser nedbrydes og nationalstaten mister suverænitet. "*Without a "we" it won't work*" (Ibid.: 236), er et af Baudets gennemgående argumenter. Han anerkender, at der kan være en mørk side af et fælles "vi", som kan komme til udtryk igennem en aggressiv form for nationalisme eller imperialism. Her skal respekt for nationale identiteter, i stedet for modarbejdelse af dem, forhindre, at nationalisme udvikler sig negativt (Ibid.: 18).

Et begreb, som også er i fokus hos Baudet, er solidaritet eller nærmere mangel på samme. Han mener, at det moderne statsborgerskab og national identitet er forbundet til de forskellige dele af velfærdsstaten, for eksempel sundhedssystemet og finansielle ydelser, som er udtryk for solidaritet mellem borgerne i samfundet og indikerer national loyalitet. Dette danner samtidig baggrund for legitimiteten for velfærdsstaten: "*(...) it cannot be denied that the welfare state rests upon a sense of national solidarity: a sense of community*" (Ibid.: 236). Ifølge Baudet er migration en faktor, som udfordrer solidariteten i samfundet og det fælles "vi" i de nationale stater. Han mener tilmed, at det er derfor, at man har kunne se et skifte i højrefløjspartierne i Europa, hvor højrefløjen før har været åben over for frihandel og åbne grænser, men i dag har den modsatte politiske agenda (Ibid.: 236).

2.4 Teoridiskussion

De ovenfor nævnte teorier vil indgå i analysen som forskellige beskrivelser og forklaringer på opgavens problemstillinger. Hvor neofunktionalismen og den liberale intergovernmentalisme på forskelligvis primært kan forklare, hvorfor og hvordan EU samarbejdet udvikles og integreres, kan nationalismeteorien forklare, når modstand opstår. Teorierne supplerer således hinanden og

bidrager med forskellige syn på EU's muligheder og begrænsninger. De to integrationsteorier har dog også forskellige udgangspunkter, som beskrevet ovenfor, hvilket gør dem begge interessante at inkludere. Hvor processerne i EU og de politiske aktører på tværs af de europæiske grænser er de primære aktører ifølge neofunktionalismen, er det nationalstaterne og samfundsgrupperne i disse, som er hovedaktørerne ifølge den liberale intergovernmentalisme. De to forskellige udgangspunkter kan derfor på hver deres måde bidrage til at belyse EU samarbejdet.

Baudets nationalismeteorier dykker endnu dybere ned i nationalstatens rolle og bliver inddraget som et forsøg på at forklare den modstand, EU har oplevet i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen. Teorien har et helt andet udgangspunkt, end de to integrationsteorier, at der i internationalt samarbejde er behov for en suveræn nationalstat. Ved at inddrage denne teori kan emnet således blive belyst fra en anden vinkel, og der kan opstilles andre argumenter, hvilket bidrager til en mere alsidig analyse.

Herudover vil der blive inddraget supplerende teoretiske tanker og synspunkter af Konrad Ott, Asle Toje og Richard Schröder, hvilket har til formål at bidrage med yderligere forklaringer og mere konkrete synspunkter på selve flygtninge- og migrantkrisen og EU's håndtering af denne. Alle tre har blandet sig i debatten om krisen, og de forsøger at forklare hovedproblemerne samt fremtidige udsigter. Disse er interessante at have med i analysen, da de forholder sig direkte til problemstillingerne i opgave. Samtidig kan de bakke op om eller stå som modsvar til de ovenfor nævnte teorier.

Konrad Ott, tysk etikprofessor, er en del af debatten om flygtninge- og migrantkrisen og i det hele taget emnet omkring migration. Han mener ikke, at det blot handler om en politisk strid, men helt forskellige og uforenelige moralske opfattelser: *"Tilhængere og modstandere af Europas indvandring tænker i to helt forskellige etiske sprog, som ikke kan tale sammen"* (Madsen 2016). Han opererer med de to begreber sindelags- og ansvarsetik, som vil blive inddraget i opgaven. Selv er han fortalende for ansvarsetikken og mener, at den er mest realistisk at benytte. Tilmed udtaler han sig om nødvendigheden af grænser, hvilket har været vidt debatteret under krisen, især i forbindelse med opstilling af hegn og grænsekontrol internt i EU (Ibid.).

Asle Toje, professor ved Det Norske Nobelinstitut i Oslo, har i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen også fokuseret på landegrænser og mangel på samme. Han mener, at krisen har været umulig at adressere på grund af mangel på et ydre grænsesystem i EU og et ineffektivt asylsystem. Han ser krisen som et vendepunkt i europæisk politik og spår om et fremtidigt EU-samarbejde splintret af gensidig mistro (Toje 2015).

Den tyske teolog, Richard Schröder, taler ligeså om grænser og om nødvendigheden af disse. Han bidrager til debatten om flygtninge- og migrantkrisen ved blandt andet at skelne imellem barmhjertighed og retfærdighed, hvilket han mener er misforstået på grund af en opfattelse af, at dem, som ikke åbner grænserne for alle mennesker er inhumane (Schröder 2016). Han benytter en henvisning til den barmhjertige samaritaner, om hvem skal op på æslet, som kun kan bære én enkelt person, og hvem skal ikke op, og sammenligner med situationen i dag. Knapshed og retfærdighed er i fokus hos Schröder, hvilket han debatterer i henhold til institutioners og staters rolle (Ibid.).

Denne kobling af forskellige teorier og synspunkter muliggør en alsidig og grundig analyse af problemstillingerne omkring flygtninge- og migrantkrisen, EU's politik og den nationale præferencedannelse i Danmark og Tyskland.

3. Valg af empiri

Opgaven baseres på et bredt udvalg af relevant empiri. I teori afsnittet samt løbende ved brug af de forskellige teorier anvendes originalkilder fra Haas, Moravcsik og Baudet for at forstå teoriernes udgangspunkter. Gældende for de to førstnævnte inddrages yderligere sekundære kilder til at forklare teorierne mere i dybden, da de begge er omfangsrige og komplekse. De supplerende teorier vil blive inddraget i form af nyere webbaserede artikler.

I første kapitel i analysen inddrages materiale fra EU's institutioner og agenturer samt anden relevant webbaseret data til at beskrive og forklare EU's flygtninge- og migrantpolitik og udviklingen heri. I andet kapitel inddrages materiale fra Danmark og Tysklands regeringers hjemmesider til at beskrive landenes politik under krisen, hvilket lægger op til analysen af den nationale præferencedannelse. Analysen heraf baseres på regeringsgrundlag, parti- og principprogrammer, artikler, udtalelser, rapporter og meningsmålinger. Denne empiri muliggør en undersøgelse af aktører i samfundets konkrete holdninger, hvilket også fremmer muligheden for at lave sammenligninger mellem aktørerne.

I analysen af præferencedannelserne inddrages tre forskellige grupper i samfundet:

1) politiske præferencer, 2) civilsamfundets præferencer og 3) befolkningens præferencer. De konkrete aktører er:

1) Politiske præferencer

- **Partier:** Venstre, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet vil blive inddraget fra Danmark og Christlich Demokratisch Union Deutschland og Alternativ für Deutschland fra Tyskland. Netop disse partier afspejler den politiske linje, som landene har og har udviklet over for flygtninge og migranter. Konkrete politikere fra partierne vil også blive inddraget i opgaven for at konkretisere.

2) Civilsamfundets præferencer

- **Erhvervslivet:** Aktørerne DI og LO fra det danske erhvervsliv vil blive inddraget i analysen om Danmark for at forklare arbejdsmarkedets parter holdninger til flygtninge og migranter, da disse har stor indflydelse på den danske regerings politik.
- **NGO'er:** Dansk Flygtningehjælp, Kirkens Korshær og Røde Kors vil blive inddraget som eksempler på tre danske NGO'er. Sea-Watch og Red Cross vil blive inddraget som to internationale NGO'er. De har alle den samme pro-aktive indstilling til flygtninge- og migrantkrisen og holdning til, at de europæiske regeringer skal tage mere ansvar.

3) Befolkningens præferencer

- **Befolkningen:** Meningsmålinger og undersøgelser vil blive inddraget for at vise og forklare befolkningerne i Danmark og Tysklands holdninger til spørgsmål vedrørende flygtninge og migranter samt andre relevante spørgsmål.

Løbende i opgaven understøttes analysens konklusioner af statistikker i form af nationale og europæiske undersøgelser og meningsmålinger. Dette gør opgaven mere konkret og muliggør sammenligninger og udviklinger i landene samt på europæisk plan. Der tages højde for, at undersøgelser og meningsmålinger er kontekstbestemte og ikke nødvendigvis retvisende, hvorfor der i opgaven kun vil blive benyttet offentlige kilder fra EU, i form af Eurobarometer, de to medlemslande, større organisationer eller større udgivere som Pew Research Center, Yougov, Gallup, Danmarks Statistik og Norstat. Alle meningsmålinger er baseret på minimum 1000 adspurgte.

Da hele emnet og de behandlede problemstillinger er i konstant udvikling både nationalt og på europæisk plan, er en stor del af den anvendte empiri baseret på avisartikler og udtalelser fra samfundsaktører, for at inddrage så aktuel empiri som muligt. Der tages i denne forbindelse højde for subjektivitet samt mediernes selektive udlæggelse af information, og empirien behandles med bevidsthed og forsigtighed igennem opgaven.

4. Afgrænsning

I forhold til EU's flygtninge- og migrantpolitik vil udvalgte politikområder og initiativer blive inddraget, som har direkte relevans for problemstillingerne i opgaven. På grund af emnets omfang vil den historiske udvikling af politikområdet i EU ikke blive inddraget, men i stedet vil fokus være på enkelte initiativer og tiltag, der er forbundet til flygtninge- og migrantkrisen.

Danmark er valgt i opgaven, fordi det er nærliggende, og landet har særlige aftaler på området, hvor Tyskland er valgt på grund af landets rolle under krisen og i EU. Udvalgte partier fra landene vil være fokus i analysen, her Venstre, DF og Socialdemokratiet fra Danmark og CDU og AfD fra Tyskland, da disse afspejler landenes førte politik samt ændrede præferencer i samfundet. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) og Christlich-Soziale Union (CSU) vil ikke blive inddraget i opgaven, selvom disse er relevante partier i Tyskland og begge er i regeringen. På grund af problemstillingens omfang, det begrænsede antal sider og Merkel og CDU's rolle i sig selv i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen er CDU det eneste regeringsparti, der vil blive inddraget i analysen.

Tidsperioden for flygtninge- og migrantkrisen vil være afgrænset fra foråret 2015 til nu for at kunne analysere EU's håndtering af krisen mere konkret samt påvise tydelige politiske ændringer i EU og i de to lande.

4.1 Begrebsafklaring

Flygtninge- og migrantpolitik: Der bliver i EU, Danmark og Tyskland anvendt forskellige betegnelser, som asyl-, indvandrings-, udlændinge-, migrant- og flygtningepolitik, og disse vil i opgaven blive henvist til som flygtninge- og migrantpolitik som paraplybegreb i analysen. I opgaven dækker begrebet politiske tiltag, der har direkte forbindelse til flygtninge- og migrantkrisen, altså omhandlende asyl og flygtninge såvel samt illegale migranter. Der er en tendens til, at der i empirien ikke bliver skelnet mellem begreberne, og der kan derfor være tilfælde, hvor andre begreber anvendes. Ligeledes er dette tilfældet med begreberne flygtning og migrant. Opgaven har fokus på hele den strøm af mennesker, som kom til Europa, derfor både flygtninge og migranter.

Flygtning: Ifølge Flygtningekonventionens artikel 1. er en flygtning en person, som ikke er i stand til at vende tilbage til sit eget hjemland, som følge af en velbegrundet frygt. Denne frygt kan skyldes personlig forfølgelse grundet dennes religion, race, politiske tilhørsforhold, nationalitet eller tilhørsforhold til en særlig sociale gruppe (UNHCR 2010: 13).

Migrant: En migrant er en betegnelse for en person, som har forladt sit eget land for at bosætte sig i et nyt land. Dette betyder at alle, som er udvandret fra deres oprindelsesland og er flyttet til et nyt land, for eksempel for at søge arbejde, er migranter (Johansen 2015).

Asylansøger: En udlænding, som søger om ret til at få lov til at opholde sig som flygtning i et andet land og blive beskyttet af det andet land, uden at være blevet anerkendt som flygtning endnu (Ny i Danmark).

Flygtninge- og migrantkrise: Perioden fra foråret 2015 til nu, hvor tilstrømningen til Europa fra især Syrien, men også en lang række lande i Afrika, Mellemøsten og Asien, steg markant. Flygtninge- og migrantkrisen dækker over den såkaldte folkevandring, som de europæiske lande var vidne til, hvor både mennesker, der kan karakteriseres som flygtninge, ankom, men også mange migranter fra relativt sikre lande (Skjalm 2016).

Nationale højrefløjspartier: Partier i Europa, der placerer sig på den yderste højrefløj (DF og AfD), og har fået øget tilslutning de seneste år. De har alle en fremtonende retorik i forhold til den nuværende flygtninge- og migrantkrise i Europa (DR 2015).

Schengen-samarbejdet: Samarbejdet om fri bevægelighed inden for det vi kalder Schengen-området, altså en ophævelse af personkontrol ved de fælles grænser inden for Schengen-området. Dette er suppleret med fælles regler for passage af Schengen-områdets ydre grænser samt ens visumregler for tredjelandsborgere. Samarbejdet vedrører også styrkelse af områdets ydre grænser og landenes samarbejde samt samarbejde om at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring (EU-Oplysningen).

Sindeligsetik: Etik, der går ud på, at man skal gøre, hvad man synes er 'det rigtige' og lade ens handlinger være op til Gud. Denne tager udgangspunkt i kristendommen (Madsen 2016).

Ansvarsetik: Etik, hvor man selv står til ansvar for ens handlinger uanset hvilke. Denne tager udgangspunkt i konsekvens, pragmatik og ressourcer (Madsen 2016).

Legitimitet: Betyder: *"(...) retmæssigheden af et styre, en styreform eller en lovgivning; legitimiteten anses for at være betinget af, at de styrede anerkender magtudøveren og magtudøvelsen som noget, der bør respekteres. Et styres legitimitet måles altså på, i hvor høj grad det hviler på borgernes evt. stiltiende accept og ikke på fx tvang og vold"* (Loftager 2017).

Multikulturalisme: Thierry Baudets definition af ordet vil blive benyttet både i form af hans definition og eget brug af begrebet: *“Multiculturalism, properly understood, denies that society has or should have a Leitkultur, a dominant culture - a set of core values, a shared common ground. Multiculturalism believe that the idea of national culture makes little sense, and the project of cultural unification on which many past societies and all modern states relied for their stability and cohesion is no longer viable today”* (Baudet 2012: 158). Han definerer et multikulturelt samfund som: *“(…) a community of communities. The sense of shared membership of the state comes from the tolerance of the other’s otherness, not from recognition of the other’s kinship with oneself”* (Ibid.: 161). Begrebet skal forstås som det samme som pluralisme, altså et samfund bestående af flere forskellige kulturer. Michael Böss, forfatter og lektor ved Institut for Sprog, Litteratur og Kultur ved Aarhus Universitet, forklarer det ud fra ordets *beskrivende* betydning: *“Brugt beskrivende er et multikulturelt samfund et samfund, der rummer mennesker med forskellige kulturel baggrund og dermed også med normer og værdier, der afviger fra flertallet”* (Böss 2008). Et multikulturelt samfund er på den måde et samfund, hvor forskellige kulturer ikke blander sammen og underordner sig en overordnet kultur.

4.2 Forkortelser

AfD – Alternativ für Deutschland

CEAS - European Common Asylum System

CDU - Christlich Demokratische Union Deutschlands

CSU – Christlich-Soziale Union

DF – Dansk Folkeparti

EASO - European Asylum Support Office

EEAS – European External Action Service

EU - Den Europæiske Union

EUROJUST – The European Union’s Judicial Cooperation Unit

FN/UN - Forenede Nationer/United Nations

ICRC - International Committee of the Red Cross

ILO - Immigration Liaison Officers

IOM – International Organisation for Migration

IS – Islamisk Stat

MP- Mobility Partnership

NDP- Nationaldemokratische Partei

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands

WTO - World Trade Organisation

UNHCR - UN Refugee Agency

5. Baggrund

For at kunne analysere problemstillingerne, nævnt ovenfor, vil der i det følgende afsnit blive gjort kort rede for situationen omkring flygtninge- og migrantkrisen, og hvordan dette blev modtaget i EU-medlemslandene. Dette danner rammen for den efterfølgende analyse og forståelse for situationen, som den ser ud i dag.

5.1 Baggrund for flygtninge- og migrantkrisen

Det Arabiske Forår startede i 2010 og dækker over en samlet betegnelse for en lang række revolutioner, oprør og demonstrationer i den arabiske verden (Thiedecke 2016). Det startede som en bølge af politiske forandringer, som opstod i både Nordafrika og Mellemøsten, i stater, hvor man hidtil ikke havde været særlig bekendt med hverken frihed eller demokrati. Man oplevede i disse stater, at oprøret begyndte at spire, og modstanden mod diktatorer, manglende demokrati, manglende menneskerettigheder samt undertrykkelse begyndte for alvor (Ibid.). I Syrien førte det Arabiske Forår til en række fredelige demonstrationer mod Bashar al-Assads styre, som regimet valgte at slå hårdt ned mod. Efter nogle måneder udviklede disse demonstrationer og protester sig til en egentlig opstand i landet. En konflikt om, hvordan og af hvem Syrien skulle ledes, var det, som startede den syriske borgerkrig. Oppositionen, som man oplevede mod Assads styre, mødte opbakning fra mange sider, både fra demokrater og islamister. Bashar al-Assads familie har siddet på magten i Syrien siden 1971, hvor hans far kom til magten ved et militærkup. Familien er alawitter, som er en undergruppe af shia-islam (Andersen 2014). Majoriteten af befolkningen i Syrien er sunni-muslimer, hvilket har vakt stor utilfredshed i befolkningen, at en så lille minoritet, som kun udgør 10% af den syriske befolkning, har siddet på de centrale positioner i regimet så længe og dermed har været langt bedre stillet økonomisk end mange andre syrere. Dette har terrorbevægelsen Islamisk Stat (IS) udnyttet med stor succes, da IS består af sunni-muslimer, og deres krigere hverves blandt dem, som anser ledelsen i Damaskus for værende et shia-diktatur (Ibid.). Konsekvensen af konflikten i Syrien blev til en del af flygtninge- og migrantkrisen. Grunden til, at mange syrere valgte at flygte ud af landet, skyldes blandt andet de mange bombardementer i landet, frygt for regimet og den generelle undertrykkelse, som man oplevede i landet. Assads regime anvendte bomber mod befolkningen, og en undersøgelse fra 2015 viste, at majoriteten af befolkningen angav den syriske regering som årsagen til, at de flygtede, imens færre angav, at IS var årsagen (Sunde 2015).

I 2015 og 2016 blev Europa ramt af den stærkeste flygtninge- og migrantstrøm siden 2. verdenskrig. Strømmen af mennesker bestod ikke kun af flygtninge fra Syrien, men også af flygtninge og migranter fra andre lande i Mellemøsten og Afrika. Ud af Syriens i alt ca. 21 millioner indbyggere var ca. 470.000 af disse i 2016 blevet dræbt i borgerkrigen og yderligere 12 millioner drevet på flugt (Thiedecke 2016). Ud af disse var omkring 7 millioner internt fordrevet i Syrien, og de resterende 5 millioner var flygtet ud af Syrien, hvoraf mange formåede at nå helt frem til Europa (Ibid.). På grund af Dublin-forordningen var de EU-lande, som flygtningene først kom til, forpligtet til at tage imod deres asylansøgning (Ibid.). Dette var dog en umulig opgave for en række af de sydeuropæiske lande, hvor de fleste flygtninge og migranter først ankom til. Disse lande overholdte ikke Dublin-forordningen og lod i stedet flygtninge og migranter i vidt omfang passere, hvorfra de kunne nå frem til de andre lande i EU (Ibid.). Størstedelen af flygtningene og migranterne fortsatte videre til lande som for eksempel Ungarn og Kroatien, der heller ikke ønskede at registrere eller tage imod flygtningene og migranterne. Denne mening stadfæstede man blandt andet i Ungarn med etableringen af det omtalte pigtrådshegn, hvor der kun var en lille åben passage, som tillod at sende menneskestrømmen videre til Østrig, Tyskland og herefter videre nordpå mod Danmark og Sverige (Ibid.).

Dette står i stor kontrast til Tysklands tilgang til situationen. Merkel bekendtgjorde nemlig, at alle flygtninge var velkommen i Tyskland og tilføjede samtidig, at der i øvrigt ikke var nogen øvre grænse for, hvor mange flygtninge Tyskland kunne huse (Rose 2015). Samtidig var den tyske befolkning også åbne over for flygtningene. En stor undersøgelse fra august 2015 viste, at hele 93% af de adspurgte mente, at Tyskland skulle hjælpe og give asyl til de mennesker, som var på flugt fra krig (Jensen 2015). Den opfattelse er også kommet til udtryk i udtalelser fra den tyske Kansler, Angela Merkel, som blandt andet har udtalt: *"Jeg er glad for, at Tyskland er blevet et land, som så mange mennesker udefra nu forbinder med håb"* (Ertmann 2015) og yderligere: *"hvis vi nu skal begynde at undskylde, at vi i en nødsituation viser et venligt ansigt, så er dette ikke mit land"* (Ibid), hvilket er klare udtryk for den medmenneskelighed, som man oplevede fra Tysklands side i starten af krisen. Dette har dog ændret sig markant i løbet af de to år, og Merkel har været nødsaget til at justere den politiske linje.

Som sagt var det ikke kun flygtninge fra Syrien, der ankom til Europa, men også flygtninge og migranter fra blandt andet Afrika, som primært er ankommet til Italien. Disse har været en lige så stor del af flygtninge- og migrantstrømmen og har dermed også været med til at forstærke krisen. I løbet af 2016 ankom i alt 181.436 flygtninge og migranter til Italien, primært fra afrikanske lande (UNHCR 2017), hvor der ankom 173.450 til Grækenland, primært fra mellemøstlige lande (UNHCR 2017A). Strømmen til Grækenland var især voldsom i 2015 og i de første måneder af 2016, indtil

EU-Tyrkiet aftalen blev etableret, og menneskestrømmen aftog herefter (Ibid.). Derimod har strømmen fra Afrika været stabil, og ingen indsats har foreløbigt afværget strømmen bemærkelsesværdigt. Problemet er, at der i Grækenland har befundet sig langt flere mennesker, som i EU-lande bliver vurderet til at være flygtninge, her syrer, end der har Italien (Ibid.). Selvom EU-Tyrkiet aftalen har medvirket markant færre flygtninge og migranter til Grækenland, er tilstrømningen stadig høj til Italien (UNHCR 2017) og flygtninge- og migrantkrisen er således stadig et højaktuelt emne i europæisk politik og dertilhørende debat i medlemslandene.

Ifølge Schengen-aftalen fra 2004 er der fri bevægelighed imellem EU-landene, dette forudsætter dog en skærpet kontrol ved EU's ydre grænser. Da dette ikke lod sig gøre da flygtninge- og migrantstrømmen tog til, var resultatet, at en række EU-lande brød Schengen-aftalen. Nogle lande valgte at etablere deres egne nationale grænsekontroller og herigennem forhindre, at flygtninge og migranter fik adgang til deres land. Dette medførte, at EU forsøgte at vedtage – kraftigt presset af Merkel og Tyskland – en tvangsfordeling af ca. 160.000 flygtninge fra Grækenland og Italien til resten af EU-landene (Olsen 2015). Dette forslag mødte dog stor modstand i EU, særligt blandt de østeuropæiske lande, og blev aldrig implementeret som en bindende aftale for medlemslandene (Ibid.). Tysklands særligt åbne tilgang til krisen medførte, at landet i 2015 modtog over 1 million asylansøgere. Danmark var på intet tidspunkt forpligtet til at indgå nogen bindende aftale om fordeling af flygtninge på grund af retsforbeholdet (Ibid.).

6. Analyse: EU's flygtninge- og migrantpolitik

Forståelse og forklaring af EU's flygtninge- og migrantpolitik udgør rammen for følgende analyse af, hvilke muligheder og begrænsninger EU i samarbejde med medlemslandene har haft for at adressere flygtninge- og migrantkrisen. Først behandles EU's mere overordnede politik på området og muligheder og begrænsninger i forbindelse hermed. Derefter vendes fokus mod konkrete tiltag, EU er kommet med i forbindelse med krisen, og hvad disse har medbragt af muligheder og begrænsninger. Manglende solidaritet, manglende demokratisk legitimitet og multikulturalisme inddrages som tre aspekter i analysen, der er med til forstå og forklare situationen i EU.

EU's flygtninge- og migrantpolitik udstikker, og gjorde det også før flygtninge- og migrantkrisen, en række overordnede regler samt fælles minimumsstandards og procedurer for asylansøgninger, beskyttelse af disse, samt forebyggelse af misbrug af nationale systemer. Samtidig arbejdes der for at drage fordel af de muligheder, der er forbundet med lovlig migration, samt håndtering af udfordringerne, der er ved ulovlig migration. I den forbindelse arbejder EU for at skabe partnerskaber med oprindelses- og transitlande for at styrke lovlig migration og samtidig hæmme ulovlig migration. Sikkerhed og styrkelse af de ydre grænser, hvor sidstnævnte forvaltes af det tidligere Frontex, er også en del af EU's politik på området (Den Europæiske Union).

6.1 CEAS og Dublin-forordningen

EU's fælles asylsystem (CEAS) bygger på: 1) garanteret adgang til beskyttelse for dem med behov, 2) respekt for internationale- og EU standarder, 3) koordineret respons ud fra solidaritet og 4) retfærdig fordeling af ansvar imellem medlemslandene (Europa Parlamentet 2016: 9). Siden 1999 har systemet været under reformering for at gøre det mere effektivt og harmoniseret mellem medlemslandene. Løbende er der kommet nye eller reviderede direktiver netop med dette formål, for eksempel direktiver for asylprocedurer og modtageforhold. En del af asylsystemet er Dublin-forordningen, der har været fungerende siden 1995, men brød sammen under flygtninge- og migrantkrisen i 2015. Den tidligere kritik af systemet samt forsøg på reformering kan man derved argumentere for har været af god grund. Formålet med Dublin-forordningen har været at garantere alle tredjelandsborgere hurtig adgang til afgørelse på asylbehandling og samtidig at forhindre muligheden for at søge asyl i flere lande og udnytte de forskellige landes systemer. Hvis ikke andre kriterier, som for eksempel familietilknytning i et andet EU-land, gør sig gældende, skal asylansøgningen afgøres i det land, hvor vedkommende først placerede sin ansøgning.

Medlemslandene må gerne, under den såkaldte "humanitarian clause", indgå anden aftale til fordel for familiesammenføring. Dublin-forordningen er blevet kritiseret for ikke at bidrage til CEAS og være et system, der ikke er i stand til at udføre dets funktion. For det første fordi en asylansøger, hvis ansøgning ikke er dækket af EU og internationale standarder, er efterladt uden adgang til en

fair behandling og beskyttelse mod tilbagesendelse til sit hjemland. For det andet afskrækker systemet folk fra at søge asyl i et land af fare for at være tvunget til at blive her. Dette medvirker, at nogle nægter at søge asyl og i stedet bevæger sig videre op igennem Europa eller går under jorden for ikke at blive stoppet. Herudover tager en standard Dublin-forordning afgørelse omkring 11 måneder at behandle, hvilket er dobbelt så lang tid, som en første instans asylbehandling må tage og gør samtidig systemet ineffektivt (Ibid.: 11-14).

Praktiske muligheder og begrænsninger for forbedring er relevant at undersøge i forbindelse med CEAS og Dublin-forordningen, som det ofte er tilfældet med et politisk system, der er under konstant udvikling. Mulighederne består i, at medlemslandene samarbejder med EU-institutionerne og er blevet enige om at vedtage politiske tiltag om et fælles asylsystem. Herudover er samarbejdet og den politiske udvikling på området stadig i gang. Neofunktionalismen kan være med til at forklare dette ud fra de tre spill-over effekter, jævnfør side 8. For det første har EU's grænseløse indre marked medført behov for også at samarbejde på flygtninge- og migrantområdet, fordi mennesker kan bevæge sig frit fra land til land. Det funktionelle spill-over kommer således til udtryk, idet samarbejde på et politisk område fører til samarbejde på et andet politisk område. At lave fælles regler for, hvem og hvordan et land skal tage imod flygtninge- og migranter giver god mening i forhold til, at EU-borgere skal kunne rejse frit i hele EU. Fælles intern koordinering af flygtninge og migranter er derfor nødvendigt.

Fælles regler og koordinering kan bringes med videre til næste argument omkring politisk spill-over. EU-regler bliver håndhævet af EU's agenter i sammenspil med nationale aktører. Således sker der et forventnings- og loyalitetsskifte hos de nationale aktører, som ikke længere kun skal følge national politik og samarbejde med hjemlige aktører, men i stedet skal arbejde ud fra EU's politik og samarbejde med aktører på tværs af landegrænser og EU's agenter. Man kan ud fra neofunktionalismen, jævnfør side 8., argumentere for, at der opstår støtte til en ny politisk arena med andre autoriteter end nationale, i denne sammenhæng Kommissionen og EU's asylagentur EASO. EASO's funktion er: *"The European Union is working towards a Common European Asylum System. EASO supports its implementation by applying a bottom-up approach. The aim is to ensure that individual asylum cases are dealt with in a coherent way by all Member States"* (EASO 2017). Heri er de overordnede funktioner: 1) at hjælpe med at sikre kvaliteten af asylbehandlingen igennem træning og information, 2) mere specifik hjælp til kapacitetsopbygning, relocation, mv., 3) organisere solidariske løsninger for udsatte lande og hjælpe med opbygning af nedbrudte asylsystemer og modtageforhold, 4) dele- og indsamle information og undersøge generelle tendenser og målinger (kun på EU niveau) og 5) støtte samarbejdet med tredjelande (Ibid.). EASO arbejder altså ud fra en bottom-up approach, hvor de samarbejder med de andre EU-institutioner,

EU's agenturer, internationale organisationer samt nationale aktører. Herigennem forsøger EASO at sikre processen omkring asylbehandling og bistå udsatte lande med, hvad de hver især har brug for. Heri tillægger medlemslandene og de nationale aktører EU-agenturet ansvar og viser tillid til, at landets interesser, i hvert fald med hensyn til sagsbehandlingen af flygtninge og migranter, bedst varetages i en fælles europæisk kontekst.

Institutionsbaseret spill-over er også relevant, idet Kommissionen med fælles definitioner og standarder, for blandt andet asylprocedurerne, flygtningebegrebet, sikre hjemlande, fordrer tilstræbelsen efter at følge samme retningslinjer og samarbejde tættere. EASO er et godt eksempel på dette, fordi Kommissionen herigennem definerer og samtidig hjælper med at implementere fælles asylprocedurer. Et andet eksempel er, hvornår man i EU kan opnå status som flygtning. Dette er defineret i Geneve Konventionen fra 1951 som en grundlæggende rettighed, hvilket alle EU-medlemslande er forpligtet af. EU forsøger at ensrette systemet, så alle asylansøgere får samme behandling i alle lande, og at udfaldet bliver det samme uanset, hvor asylansøgningen bliver behandlet (European Commission 2016). Et tredje eksempel er definitionen af, hvad der er et sikkert hjemland at sende migranter tilbage til, også kaldet *safe country of origin*. En fælles europæisk liste over sikre hjemlande eksisterer ikke endnu, men Kommissionen har fremlagt forslag herom, hvor følgende lande på nuværende tidspunkt er på: Albanien, Bosnien, Makedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien og Tyrkiet (med mulighed for fremtidige ændringer) (European Commission A). Her fordrer Kommissionen yderligere samarbejde mellem landene ved at integrere flere fælles retningslinjer i den allerede eksisterende politik og derved skabe mere integration mellem landene. Hvis man ser på listen i forhold til flygtninge- og migrantkrisen er den dog ikke optimal, fordi de fleste flygtninge og migranter kommer fra andre lande end dem, der står på listen, såsom lande fra Mellemøsten og Afrika. Dette kan betegnes som, hvad der i neofunktionalismen kaldes *the lowest common denominator*, jævnfør side 8., hvilket betyder, at landene indgår svækkede aftaler, fordi de ikke kan nå til enighed.

Liberal intergovernmentalisme, jævnfør side 12. og 13., ser også muligheder ved det, som der i teorien betegnes som institutionalisering, som er Kommissionens rolle i EU-samarbejdet om en fælles flygtninge- og migrantpolitik og CEAS. Teorien bakker således op om forklaringen i neofunktionalismen, idet Moravcsik argumenterer for, at Kommissionen skaber bedre mulighed for forhandling og samarbejde mellem medlemslandene. Medlemslandene accepterer Kommissionens rolle i forhold til at sætte fælles retningslinjer, bringe informationer til interne forhandlinger, samt at den tager ansvar for forhandlinger med lande uden for EU. Moravcsik argumenterer dog også for, at dette, i stedet for samarbejde, kan føre til konflikt. Han mener, at landene kun vil acceptere Kommissionen som overstatslig institution så længe, de kan se en fordel herved.

6.2 Mobility Partnerships med oprindelses-og transitlande

EU har siden 2004 indgået såkaldte Mobility Partnerships med forskellige oprindelses- og transitlande, hvorfra flygtninge og migranter kommer. Disse er forsøg på at kontrollere lovlig og ulovlig migration til EU. Igennem aftalerne yder EU ofte en form for støtte, for eksempel finansiel, sikkerhedsmæssig eller indrejsetilladelser til samarbejdslandene for at bekæmpe ulovlig migration. Ved at fokusere på incitamenterne til lovlig migration, mener man at kunne bekæmpe den ulovlige migration. EU ser Mobility Partnerships som et essentielt element i samarbejdet om at skabe en mere sammenhængende og omfattende fælles flygtninge- og migrantpolitik på EU-plan (Seeberg 2017). En vigtig del af Mobility Partnerships er, hvad EU kalder "readmission" og i Lissabon Traktaten betegnes som: *"the Union may conclude agreements with third countries of origin or provenance of third-country nationals who do not or who no longer fulfil the conditions for entry, presence or residence in the territory of one of the Member States"* (Reslow 2015: 478). Readmission betyder således, at EU har kompetence til at kunne tilbagesende migranter til oprindelses- eller transitland, der, af en af ovenstående grunde, ikke har ret til at opholde sig i nogle af EU-medlemslandene. EU har denne type aftale med følgende lande: Albanien, Armenien, Azerbajjan, Bosnien, Herzegovina, Cape Verde, Georgien, Hong Kong, Macau, Makedonien, Moldova, Montenegro, Pakistan, Rusland, Serbien, Sri Lanka, Ukraine og Tyrkiet, og aftaler er undervejs med Marokko, Tunesien og Jordan (Seeberg 2017). Aftalerne har meget forskellig betydning alt efter, hvor mange flygtninge og migranter, der kommer og befinder sig i EU og dermed, hvor mange migranter EU er i stand til at sende tilbage. Kommissionen betegner en *effektiv og human* hjemsendelsespolitik som essentiel i EU's politik, og at det er vigtigt for EU for at opretholde troværdighed. Indtil flygtninge- og migrantkrisens indtræden har EU haft særligt fokus på Egypten, Jordan, Libanon, Marokko og Tunesien for specifikt at adressere tilstrømningen over Middelhavet (Ibid.). Egypten har dog nægtet at indgå aftale med EU, og aftalen med Libanon er stadig ikke faldet på plads. EU er blevet kritiseret for at lave disse aftaler, fordi de primært fokuserer på EU's sikkerhed og kontrol med samarbejdslandene og tilbyder meget restriktive-, midlertidige- og selektive former for lovlig migration til EU (Ibid.). På trods af aftalerne og EU's indsats for at tilbagesende migranter bliver kun 40 % af afviste asylansøgere og udviste migranter sendt tilbage til deres oprindelses- eller transitland (European Commission). I 2010 trådte hjemsendelsesdirektivet i kraft, som indeholder en række fælles regler for hjemsendelse af afviste asylansøgere og illegale migranter: *"(...) clear, transparent and fair common rules for the return and removal of the irregularly staying migrant, the use of coercive measures, detention and re-entry, while fully respecting the human rights and fundamental freedoms of the persons concerned"* (Ibid.). Selvom kun 40% effektivt bliver sendt ud af EU, var Kommissionens vurdering af hjemsendelsesdirektivet i 2014, at lovgivningen har resulteret i mere målrettet handling, hvad angår hjemsendelse af illegale migranter og samtidig forbedret beskyttelse af deres rettigheder og muligheder (Ibid.).

Medlemslandene er ikke nødvendigvis enige med Kommissionen i dette, og det kan være en af grundene til, at landene i højere grad forsøger at løse problemerne på egen hånd. Hovedårsagen til den træge fremgang i hjemsendelser er praktiske udfordringer i forbindelse med identifikation af migranterne samt indsigt i nødvendig dokumentation fra ikke-EU-landes regeringer og samarbejdet med disse. Netop på grund af dette har EU i længere tid forsøgt at styrke samarbejdet med tredjelande, for at få dem til at identificere deres borgere og i sidste ende at tilbagetage migranterne ved hjælp af readmission agreements (Ibid.). Hjemsendelse af migranter og samarbejde med tredjelande er derfor ikke noget nyt EU er begyndt på i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen, men fokus har dog ændret sig til at omhandle andre og nogle specifikke lande, hvorfra de fleste illegale migranter kommer, og EU har intensiveret indsatsen på grund af antallet af flygtninge og migranter.

Mobility Partnerships blev skabt af EU med henblik på at skabe en mere sammenhængende samt omfattende fælles flygtninge- og migrantpolitik blandt EU-medlemslandene. En afgørende del af Mobility Partnership omhandler det såkaldte readmission, som tildeler EU kompetencen til at kunne tilbagesende migranter til enten deres oprindelses- eller transitland. Når Kommissionen indgår aftaler med et tredjeland med henblik på hjemsendelse af migranter samt tager vigtige beslutninger på dette område, er det udtryk for den institutionsbaserede spill-over. Man kan sige, at Kommissionen herigennem fordrer yderligere integration mellem landene ved at indgå internationale aftaler på vegne af dem.

Samtidig har det ført til funktionelt spill-over, da EU's politik på flygtninge- og migrantområdet har udviklet sig til også at omhandle udenrigs- og sikkerhedspolitik. Grunden til dette er, at en effektiv flygtninge- og migrantpolitik kræver samarbejde med de før omtalte tredjelande for eksempel i Afrika, hvilket betyder at udenrigspolitiske aftaler bliver en del af flygtninge- og migrantpolitikken. Med henblik på sikkerhedspolitikken er der aspekter af migrationen, som kan kræve sikkerhedspolitiske tiltag for eksempel i forhold til terror. Hvad enten det er en massiv flygtninge- og migrantstrøm eller mere moderat, er der altså et sikkerhedspolitisk behov for at vide, hvem og hvorfra flygtningene og migranterne kommer. Samarbejdsaftalerne med tredjelande bliver af Kommissionen beskrevet således: "*(it) fully integrates migration in the European Union's foreign policy. This is a key element of the European Union Global Strategy*" (European Commission 2016 B). Dette understreger, hvordan politikområdet har udvidet sig til også at omhandle udenrigspolitik.

I denne sammenhæng er der også sket et politisk spill-over. Når de nationale regeringer har valgt at give EU ansvaret for at stå for de udenrigspolitiske forhandlinger med landene uden for EU, kan man argumentere for, at deres loyalitet nu er rettet mod, at EU skal løse krisen.

Selvom der er sket et politisk spill-over, har det ikke nødvendigvis betydet, at landene har rettet sig efter EU's politik. I stedet har man flere gange i løbet af krisen oplevet, at medlemslandene følger nationale interesser, hvilket kan være udtryk for, at EU mangler demokratisk legitimitet og gennemslagskraft. Neofunktionalisterne påpeger, at det kan være svært at nå til enighed imellem nationalstaterne, da de har hver deres egne interesser, hvilket kan føre til svækkede aftaler, også kaldet "*the lowest common denominator*" (Kelstrup et al. 2012: 188). De mener, at løsningen er en tredje overstatslig instans, i dette tilfælde Kommissionen, som kan være med at sikre varetagelse af fællesskabets interesser, "*upgrading of the common interests*" (Ibid.). Selvom Kommissionen har forsøgt at få landene til at indgå kompromisser, har det vist sig på nogle områder at være noget nær umuligt at varetage fællesskabets interesser og gennemføre effektiv politik, da interesserne blandt medlemslandene er så forskellige.

Her kan liberal intergovernmentalisme anvendes, da den ser på EU-samarbejdet fra en anden vinkel og netop påpeger nationalstaternes afgørende rolle i det internationale samarbejde. Ifølge teorien accepterer medlemslandene i EU kun EU's rolle, til at sætte fælles retningslinjer, så længe de selv kan se en fordel i det, som for eksempel med muligheden for at sende migranter tilbage til oprindelses- og transitlande igennem EU's indgåede aftaler. Dette handler om den nationale præferencedannelse, som er altafgørende i forhold til internationale forhandlinger, jævnfør side 10. Moravcsik argumenterer for, at de nationale præferencer kan føre til konflikt, hvis landenes holdninger ikke stemmer overens. Et eksempel på forskellige præferencer de meget forskellige holdninger til, hvordan man skal tage imod flygtninge samt hvor mange. For eksempel byggede Ungarn et fire meter højt hegn, som havde til formål at holde flygtningene ude, hvorimod Tyskland havde en åbensindet tilgang og tog imod flygtningene med åbne arme. Allerede få uger efter at Merkel i august 2015 gav grønt lys til flygtningene, meddelte Tysklands udenrigsminister, at bristepunktet var ved at være nået. Opbakningen til Merkels politik dalede da også fra ca. 75% til blot 46% (Skjalm 2016). EU's flygtninge- og migrantpolitik har siden da været aldeles udfordret, og Kommissionen har haft svært ved at kontrollere medlemslandenes adfærd. Dette vil blive belyst nærmere i afsnittet om EU's konkrete tiltag under krisen. Ifølge Moravcsik opstår den nationale præference tilbage i nationalstaten blandt forskellige samfundsgrupper, og derfor er det altså ikke nok at regeringen ser en fordel i EU-samarbejdet. Det handler i høj grad om, at de forskellige samfundsgrupper ser en fordel i det, da de i sidste ende er med til at legitimere regeringens politik og samarbejdsvilje i EU. Netop som den liberale intergovernmentalisme påpeger, kan Kommissionen fremsætte alle de løsningsforslag, de vil samt forsøge at mægle igennem dens tekniske, strategiske eller politiske information, men hvis medlemslandene ikke støtter op om dette, har den ikke legitimitet til at handle, hvilket vil blive uddybet i et særskilt afsnit.

6.3 Frontex

Frontex blev etableret i 2004 som et agentur i krydsfeltet mellem EU's samarbejde inden for migration-, asyl- og sikkerhedspolitik, med det fulde navn *the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (Frontex 2017). Frontex mission er: "... to promote, coordinate and develop European border management in line with the EU fundamental rights charter and the concept of integrated Border Management" (Frontex 2017 A), og dets funktioner er blandt andet at monitorere flygtninge- og migrantstrømme samt at vurdere risikoen herved og landenes kapacitet til at beskytte ydre grænser, udføre search and rescue operations i Middelhavet, træne nationale grænsevagter, assistere EU-medlemslande med hjemsendelse af migranter, bekæmpe grænsekriminalitet og håndtere informationsudveksling mellem medlemslandene og EU. I 2016 trådte en ny regulering af Frontex i kraft med fornyet og forstærket mandat, og agenturet hedder nu *European Border and Coast Guard Agency* (Ibid.).

Som det også var tilfældet med EASO, ser man et politisk spill-over med Frontex, da medlemslandene i EU retter deres forventning mod, at Frontex monitorerer flygtninge- og migrantstrømmene. Det institutionsbaserede spill-over finder også sted, da det er Kommissionen, som står for Frontex og på denne måde driver integrationen mellem landene via Frontex. Frontex har ikke noget mandat over medlemslandene, men der er et samarbejde mellem disse, som resulterer i, at landene sætter deres lid til et overstatsligt grænseagentur. Det funktionelle spill-over kommer til udtryk, da Frontex er et krydsfelt mellem migration-, asyl- og sikkerhedspolitik. Frontex er på den måde et eksempel på, at EU-medlemslandene har set sig nødsaget til at integrere sig på flere politikområder.

Argumenterer man ud fra den liberale intergovernmentalisme, kan man bakke op om ovenstående. da Frontex fungerer som en institutionel mæglende aktør mellem medlemslandene med store mængder af information og viden om grænsebevogtning samt situationen vedrørende flygtninge- og migrantstrømme. Dette er nyttigt for landene og kan ifølge teorien skabe samarbejde, idet de nationale præferencer og interesser peger imod kontrol med EU's grænser og mængden, samt hvilke mennesker, der kommer ind i EU. Der, hvor neofunktionalismen ikke kan forklare, hvorfor samarbejdet mellem landene omkring grænsebevogtning går i opløsning, kan den liberale intergovernmentalisme forklare, at det skyldes forskellige nationale præferencer. For eksempel på tidspunkter, hvor Frontex har vist sig ikke være stærk nok til at kontrollere ydre grænser samt assistere udsatte medlemslande, rykker landene ikke tættere sammen, men begynder i stedet for at handle på nationalt plan. Dette har man set under flygtninge- og migrantkrisen, hvor lande som

Danmark genindførte grænsekontrol og mere ekstremt, som nævnt tidligere, hvor lande som Ungarn byggede hegn uden samtykke eller samarbejde fra hverken Frontex eller Kommissionen.

6.3.1 Nødvendigheden af grænser

I løbet af krisen har det et problem, at Frontex ikke har formået at beskytte EU's ydre grænser. Flygtninge- og migrantkrisen har for alvor vist dette, og landene har i stedet valgt selv at forsøge at kontrollere situationen. Vigtigheden af grænser er da også et emne, som flere teoretikere beskæftiger sig med. Asle Toje og Richard Schröder mener begge, at lande kun kan fungere nationalt, så længe der er grænser.

Toje argumenterer for, at det har været umuligt at adressere krisen, netop fordi EU's ydre grænsesystem, Frontex, ikke har fungeret optimalt, idet flygtninge- og migrantstrømmen har været enorm (Toje 2015). Samtidig påpeger han, at man har manglet et harmonisk og effektivt asylsystem både overordnet i EU, men også i medlemslandene (Ibid.). Dette har resulteret i, at flere lande har sendt asylansøgere videre. Grundet disse udfordringer mener Toje, at situationen nu er således: *"Italien, Bulgarien, Grækenland og Ungarn har således stærke incitamenter til at sende migranter videre mod nord uden at tage deres fingeraftryk. Dublin-aftalen ligger i trævler, og det forklarer, hvorfor landene i nord nu oplever en tilstrømning lig den i landene sydpå. Således er det grænseløse Europa degenereret til et gigantisk spil Sorteper, hvor landene skovler asylansøgere videre til næste grænse. Det tærer på den gensidige tillid, som er kilden til EU's styrke. Gensidig mistro florerer og gør konsensus om muligt endnu vanskeligere at opnå end under eurokrisen."* (Ibid.).

Schröder påpeger også vigtigheden i at have ydre grænser for et land. Han argumenterer for, at en stat ikke kan eksistere uden grænser, da disse er nødvendige af demokratiske grunde (Schröder 2016). Ott argumenterer for, at det ikke kan lade sig gøre at nedbryde grænser, da nye grænser blot vil opstå. Han mener, at det til sidst vil resultere i, at det samlede Europa vil holde op med at eksistere (Madsen 2016). At nogle lande i EU allerede har genindført fysiske grænser, kan man sige er konsekvenser af, at Frontex ikke har formået at opretholde EU's ydre grænser. Når EU nævner, at EU skal tilbage til Schengen og foreslår en køreplan for en fuld genoprettelse af Schengen-samarbejdet (Europa-Kommissionen 2016), må det anses som værende problematisk, at nogle lande fastholder ønsket om grænsekontrol og fortsat har fysiske grænser.

6.4 Tiltag under flygtninge- og migrantkrisen

Siden foråret 2015 har EU taget en lang række initiativer som reaktion på flygtninge- og migrantkrisen, der blussede op på netop dette tidspunkt, og krævede handling for at adressere de

udfordringer, der fulgte som konsekvens af det store menneskepres, der kom op gennem Europa. Tiltagene er mange, hvilket blandt andet afspejler krisens omfang, presset på EU for at løse krisen samt samarbejdsudfordringer medlemslandene imellem. I takt med at krisen udviklede sig, og flere konflikter opstod, viste det sig løbende at kræve yderligere tiltag og handling. Sidstnævnte har dog ikke altid været tilfældet, og manglende resultater har været et gennemgående tema for EU's og medlemslandenes håndtering af krisen.

Den første konkrete respons fra Kommissionen kom i April 2015, hvor de fremsatte *“10 point plan for immediate actions”*, som bliver set som første milepæl i forløbet omkring løsningen af krisen. Den 20. april 2015 mødtes medlemslandenes udenrigs- og indenrigsministre, der alle bakkede fuldt op om 10-punktsplanen, som måden hvorpå EU skulle adressere udfordringerne i Middelhavet (European Commission 2015 B). EU's Høje Repræsentant og Vicepræsident, Federica Mogherini, og Kommissær for Retlige og Indre anliggender, Dimitris Avramopoulos, fastslog sammen: *“The 10 actions we have agreed upon today are the direct, substantial measures we will take to make an immediate difference. All of these actions require our common effort, the European institutions and the 28 Member States. We will convey these proposals to the European Council which will meet on Thursday in an extraordinary session to address the situation in the Mediterranean. This is what Europe taking responsibility is - all of us working together”* (Ibid.). Konkret er de ti punkter:

- Reinforce the Joint Operations in the Mediterranean, namely Triton and Poseidon, by increasing the financial resources and the number of assets. We will also extend their operational area, allowing us to intervene further, within the mandate of Frontex;
- A systematic effort to capture and destroy vessels used by the smugglers. The positive results obtained with the Atalanta operation should inspire us to similar operations against smugglers in the Mediterranean;
- EUROPOL, FRONTEX, EASO and EUROJUST will meet regularly and work closely to gather information on smugglers modus operandi, to trace their funds and to assist in their investigation;
- EASO to deploy teams in Italy and Greece for joint processing of asylum applications;
- Member States to ensure fingerprinting of all migrants;
- Consider options for an emergency relocation mechanism;
- A EU wide voluntary pilot project on resettlement, offering a number of places to persons in need of protection;
- Establish a new return programme for rapid return of irregular migrants coordinated by Frontex from frontline Member States;

- Engagement with countries surrounding Libya through a joined effort between the Commission and the EEAS; initiatives in Niger have to be stepped up.
- Deploy Immigration Liaison Officers (ILO) in key third countries, to gather intelligence on migratory flows and strengthen the role of the EU Delegations (Ibid.).

6.5 A European Agenda on Migration

Allerede i pressemeddelelsen i forbindelse med 10-punktsplanen nævnte Kommissionen, at de ville præsentere *A European Agenda on Migration* i maj måned samme år. Dette skulle være en mere omfattende og langsigtet plan for at adressere mere strukturelle problemer vedrørende flygtninge og migranter i Europa, fordi udfordringerne ikke er nye eller forsvindende i den nære fremtid. Den 13. maj 2015 fremsatte Kommissionen agendaen, som indeholdte fem konkrete punkter, der på hver sin måde var et forsøg på at forbedre situationen nu og her samt undgå lignende tilstande i fremtiden. De fem punkter er: 1) reformering af EU's fælles asylsystem, 2) styrkelse af EU's ydre grænser ved hjælp af European Border and Coast Guard (EBCG – tidligere Frontex), 3) Migration Partnership Framework - samarbejde med fem specifikke tredjeverdenslande; Mali, Nigeria, Niger, Etiopien og Senegal, 4) EU-Tyrkietaftalen og 5) brug af Resettlement og Relocation - to forskellige fordelingsmekanismer, som har til formål at fordele flygtninge fra nærområder, Grækenland og Italien ligeligt mellem medlemslandene i EU (European Commission 2015 A). Punkterne er alle politiske tiltag, som enten er under forhandling, under udvikling, under behandling i EU's lovgivningsproces eller allerede i brug. Tiltagene er dermed stadig en del af forsøget på at afhjælpe krisen, selvom flere af dem har mødt og stadig møder modstand og utilfredse reaktioner fra flere af medlemslandene, hvilket vil blive uddybet i analysen nedenfor. I agendaen står der: "*No Member State can effectively address migration alone*" (Ibid.), hvilket er udtryk for, at i Kommissionen er af den overbevisning, at det kun giver mening at løse krisen i fællesskab, fordi det er et grænseoverskridende problem.

6.5.1 Mulighederne og begrænsningerne ved disse forslag

De ti punkter og agendaen har vist både at indeholde muligheder og begrænsninger, dog har sidstnævnte vejet tungest. Tager man de fire første punkter i 10-punktsplanen, som omhandler EU's agenturer, er de alle udtryk for, at EU forsøger at støtte allerede eksisterende operationer og agenturer enten økonomisk eller med flere og bedre ressourcer. EU har en styrke, idet det er en stor institution, der har mange økonomiske muligheder samt adgang til store mængder information og ressourcer set i forhold til et enkelt medlemsland. Man kan argumentere for, at EU således har gode muligheder for hurtigt at iværksætte planer og koordinere information imellem de

involverede parter. Dette giver EU handlekraft og magt i forhold til at adressere krisen med konkret støtte til landene og egne agenturer.

I forhold til det andet punkt, som handler om menneskesmugleres arbejde i Middelhavet, er der en udfordring i form af NGO'ernes redningsarbejde. Når EU opruster sine operationer Triton og Poseidon i Middelhavet økonomisk, er det med det formål at styrke grænsekontrollen, redde mennesker, der er flygtet over Middelhavet, samt assistere registreringen og identifikationen af flygtninge- og migranter, der ankommer til henholdsvis den græske og italienske kystgrænse (European Commission 2016 D). Operationerne er forsøg på at redde mennesker, så de ikke dør i Middelhavet, men samtidig hjælpe med at få kontrol over EU's ydre grænser samt over hvem- og hvor mange, der kommer ind på Europæisk jord. Det eneste formål er derfor ikke at redde mennesker, hvilket til gengæld er NGO'ernes, som også arbejde i Middelhavet, primære funktion. Sea-Watch er en af de organisationer, som har kritiseret EU for ikke at hjælpe flygtninge og migranter på havet i tilstrækkelig grad, forsømme menneskerettighederne i forbindelse med search and rescue operations (SAR) samt fralægge sig ansvaret for, hvad der sker på den anden side af Middelhavet i Libyen (Sea Watch 2017). Direktøren for Frontex, Fabrice Leggeri, udtalte i februar 2017 følgende: *"NGOs who rescue people from drowning at sea are encouraging smugglers who profit from dangerous Mediterranean crossings"* (Ibid.). Udtalelsen bevidner om uenighed og forskellige interesser imellem de to parter, hvilket bestemt ikke gavner samarbejdet og løsningen af problemerne ved EU's ydre grænser. Man kan argumentere for, at hvor EU har egen indre sammenhængskraft og situationen i de enkelte medlemslande som deres interesse, har NGO'erne det større internationale fællesskab og individets rettigheder som deres interesse. I stedet for at samarbejde med EU's agenturer, mener EU, at NGO'erne går smuglernes ærinde, ved at redde så mange flygtninge og migranter som muligt, lige så snart de når langt nok ud fra Libyens kyst. Omvendt påstår NGO'erne, at de, som en del af de europæiske civilsamfund, forsvare de europæiske værdier ved aktivt at gøre noget ved situationen i Middelhavet (Ibid.). Denne tankegang stemmer godt overens med Konrad Otts begreb sindelagsetik, som er udtryk for, at man handler ud fra at gøre det rigtige, men ikke tager ansvar for ens handlinger (Madsen 2016). NGO'erne står da heller ikke til ansvar for befolkningerne i EU og kan derfor handle ud fra nogle andre præferencer end politikerne kan. For nylig er nogle af NGO'erne, der opererer på Middelhavet, blevet anklaget for at være i direkte kontakt over telefon med menneskesmuglere i Libyen, hvilket en Italiensk dommer har indledt en undersøgelse af på baggrund af beviser (Ravnbøl 2017). Hvor Frontex var de første til gøre opmærksom på problematikken omkring rednings-operationerne i Middelhavet foretaget af NGO'er, har denne nye sag vakt yderligere debat mellem politikere og debattører i Italien. De mener, at NGO'erne generelt set udgør en tiltrækningskraft for både flygtninge, migranter og smuglere, så flere tager turen over havet, fordi

de opererer så tæt på den libyske kyst. NGO'ernes arbejde er sågar blevet omtalt som en taxiservice. På den anden side står NGO'erne og andre politikere og mener, at deres arbejde er nødvendigt for at undgå drukneulykker. I 2016 blev omkring halvdelen af de flygtninge og migranter, der ankom til Italien reddet af NGO'er, og indtil videre i år er cirka 70% reddet af NGO'er (Ibid.). Fra 2015 til 2016 steg antallet af drukneulykker dog betydeligt på trods af deres ihærdige tilstedeværelse, og hele diskussionen om, hvor langt man skal gå for at redde flygtninge og migranter, der forsøger at krydse Middelhavet, udgør et svært dilemma (Ibid.).

Det femte punkt i planen, om at medlemslandene skal tage flygtninge og migranternes fingerprint, kan man sige overordnet set er en god ide. Det skaber en form for kontrol og overblik over strømmen af mennesker, at alle lande skal have et register med fingeraftryk over de ankomne flygtninge og migranter. Systemet kunne fungere som en kontrol over, hvem der kom ind i EU, hvor mange der er kommet til, og hvor disse befinder sig. Dog har det vist sig ikke at fungere i praksis, og i stedet har man nu blandt andet i Tyskland et ubestemt antal flygtninge, som man ikke ved, hvor befinder sig (Jyllands-Posten 2016), hvilket kan være med til skabe usikkerhed hos befolkningen. Et stort problem har været, at mange flygtninge ikke ville registreres, hvorfor nogle har forsøgt at slibe deres fysiske fingeraftryk af (TV2 2016 A). Dette skyldes at afgivelse af fingeraftryk vil gøre det sværere for dem at rejse videre og søge asyl i et andet land, hvilket har medført at blandt andet Italien er blevet anklaget for tortur af Amnesty, da de har måtte tage hårde midler i brug for at få fingeraftryk (TV2 2016). Grunden til den mere hårde tilgang i Italien var et øget pres fra EU, som ønskede at Italien skulle være hårdere over for flygtninge og migranter, så der kom styr på, hvem der kom ind med menneskestrømmen og nu muligvis befinder sig i mere nordliggende lande (Ibid.). En anden årsag til, at systemet ikke fungerer i praksis, er, at landene ikke nødvendigvis ser en fordel i at få fingeraftryk fra flygtninge og migranter. Dette betyder, at de har ansvaret for personen, fordi denne skal søge asyl i dette land, hvorimod de intet ansvar har, hvis de ikke besidder fingeraftryk og ikke har den pågældende person registreret i deres system. Hermed kan den pågældende person ikke blive sendt tilbage til landet og har i stedet mulighed for at søge videre til et andet EU-land og søge asyl (Ussing 2015).

Punkt 6. omhandler relocation, der er en mekanisme, som skal fordele flygtninge, der befinder sig i Italien eller Grækenland, som er hårdt ramt af store mængder flygtninge og migranter, ud til resten af EU-medlemslandene. Dog har mange lande sagt nej til dette forslag, hvorfor implementeringen stadig halter på nuværende tidspunkt. Dette politiske tiltag vil blive uddybet yderligere senere i opgaven. Punkt 7. er en anden fordelingsmekanisme, hvor det drejer sig om fordelingen af flygtninge, som befinder sig i nærområderne og Tyrkiet. Formålet var, at man ville tage dem med særlige beskyttelsesbehov og fordele dem ud til landene i EU, men implementeringen og villigheden fra medlemslandene halter også her. Hjemsendelse af illegale migranter og afviste

asylansøgere, som er punkt 8., har heller ikke været en succes, selvom selve initiativet er noget, som de fleste lande er interesserede i. Selvom EU forsøger at støtte landene med selve processen omkring hjemsendelser, er der, som nævnt i afsnittet om Mobility Partnerships, en masse praktiske udfordringer og samarbejdsproblemer med tredjelande, som gør dette tiltag svært at realisere.

Ser man på punkt 9. og 10. handler de begge om det udenrigspolitiske aspekt, nemlig samarbejdet, støtten og tilstedeværelsen i tredjelandene, hvorfra mange af flygtningene og migranterne kommer, her med fokus på Afrika og især Libyen. Netop dette er noget EU også i den seneste tid har haft fokus på, måske fordi der siden 10-punktsplanen ikke har været meget fremskridt i forhold til at styrke samarbejdet med for eksempel Libyen. Som det også bliver uddybet senere i opgaven, er indsatsen her kompleks og svær på grund af den politiske situation i Libyen, hvilket også er tilfældet i mange andre afrikanske lande. Man kan dermed argumentere for, at disse initiativer ser bedre ud på papir end i praksis, og at udfordringerne er overskyggende.

Hvad man overordnet kan sige om 10-punktsplanen, som alle medlemslandenes udenrigs- og indenrigsministre blev enige om i forsøget på at samarbejde om krisehåndtering, er, at det på EU-plan kan synes effektivt, men hjemme i medlemslandene ikke nødvendigvis bliver omdannet til reel handling. Enighed med Kommissionen og medlemslandene i Bruxelles er derfor ikke det samme som reel politisk og praktisk handling, fordi politikere og regeringer kommer hjem med en EU-politik, der ikke nødvendigvis har legitimitet i borgernes øjne. Det er her interessant at inddrage Baudet og hans forsøg på at forklare denne udfordring, hvor Kommissionen som overstatslig institution bliver givet beføjelser, men er svækket, når det vedrører implementering. Hvor de to integrationsteorier, neofunktionalisme og liberal intergovernmentalisme, kan forklare, når integration og samarbejde fordres af overstatslige institutioner og fælles nationale interesser, kan Baudets nationalismeteorier forklare, når der opstår konflikt og modstand.

Baudet anerkender to argumenter for, at lande er villige til at fralægge sig suveræniteten til et overstatslig institution. Det første er, at beslutninger, der er taget på det overstatslige plan er universelle eller bygger på et udelukkende økonomisk rationale, og de derved ikke er politiske. Baudet mener, at fortalerne for dette argument er af den overbevisning, at emner, der kræver en politisk beslutning bør forblive i nationalstatens kompetence. Problemet er dog, ifølge Baudet, at økonomiske og politiske beslutninger bliver blandet sammen, og EU som overstatslig institution derfor kommer til at træffe beslutninger, der burde være blevet truffet på medlemsstatsniveau. Dette undergraver demokratierne i EU fordi: *"The language of economics has replaced the language of politics"* (Baudet 2012: 86). Han argumenterer for, at det overstatslige niveau i EU, ved at

fremlægge beslutninger som universelle, undgår spørgsmålet om, hvor den politiske autoritet for disse beslutninger kommer fra (Ibid.).

Det andet argument går på, at accepten af et overstatsligt niveau og overgivelse af suverænitet bliver kompenseret for igennem økonomisk vækst eller andre økonomiske fordele. Dette stemmer overens med Moravsciks argumentation om, at de økonomisk stærke grupper i samfundet dominerer præferencedannelsen hos de politiske beslutningstagere i nationalstaten, jævnfør side 11. Hvis det af disse bliver set som en økonomisk fordel at være med i EU, selvom man er nødsaget til at afstå suverænitet, er tanken, at det af de nationale politikere bliver set som landets interesse. Baudet bruger i denne forbindelse primært World Trade Organisation (WTO) som eksempel på dette, men også EU, EURO samarbejdet og det indre marked. Han mener, at EU's overstatslige institutioner insisterer på, at disse er til fordel for alle lande, og at der ingen muligheder er for, at det kunne være til ulempe for nogen af medlemslandene, selvom landene må give afkald på suverænitet. Baudet giver Haas ret i hans syn på, hvordan EU's kompetencer er vokset til at omfatte flere og flere politikområder, og Baudet mener, at beskyttelse af det indre marked har været det primære argument for at harmonisere og lovgive på vidtrækkende politiske områder i form af reguleringer og direktiver. Han nævner også direkte, at det indre marked kræver en fælles migrationspolitik og sikkerhedspolitik for at beskytte ydre grænser (Ibid.: 155), hvilket stemmer overens med den funktionelle spill-over. Baudet mener dog, at EU er bevis på, at overstatslige institutioner er uforenelige med nationalstaten og national suverænitet, og EU i sidste ende er fuldt ud afhængig af opbakningen fra medlemslandene i implementeringen af EU's politik (Ibid.). Problemerne med de politiske tiltag ovenfor viser tydeligt disse begrænsninger, som Baudet påpeger.

I forhold til *A European Agenda On Migration* var formålet som nævnt at lave en mere overordnet og langsigtet strategi for at adressere flygtninge- og migrantkrisen i fællesskab med medlemslandene. Et af problemerne med agendaen har været, at det er en løbende proces, som er svær at se et færdigt resultat af. Man kan argumentere for, at en agenda som denne bør være på plads *før* en eventuel krise indtræffer, da en manglende handlingsplan, vil resultere i kaos, og at landene handler ud fra deres egne interesser og ikke ud fra fællesskabet interesse. Selvom EU mener, at krisen ikke kan løses af de enkelte lande hver for sig, da der er tale om en grænseoverskridende udfordring, betyder dette ikke, at landene lytter til dette. En manglende fyldestgørende 10-punktsplan og fælles agenda samt EU's manglende evne til at handle gør, at landene forsøger at løse problemerne individuelt. Især når de ikke er enige om EU's løsningsforslag. Når krisetilstanden allerede er indtruffet i et land, kan man argumentere for, at det er svære at have solidaritet over for andre lande, selvom de også befinder sig i en krise. Problemet er, at solidaritet ikke opstår ud af det blå, men forudsætter en fælles identitet og gensidig tillid til hinanden, jævnfør

Baudets synspunkt side 15., hvilket igennem krisen er blevet bekræftet. Selvom de europæiske lande har fælles træk og fælles europæiske værdier, har de samtidig forskellige historier og nationale identiteter. Manglende solidaritet og gensidig tillid har derfor været begrænsende for samarbejdet under hele flygtninge- og migrantkrisen, hvilket vil være det gennemgående tema i de næste afsnit i analysen.

6.6 Relocation

I løbet af 2015 foreslog Kommissionen Emergency Relocation Mechanism. En fordelingsmekanisme, som skulle assistere de mest kriseramte lande Grækenland og Italien, ved at fordele ca. 160.000 reelle flygtninge fra de to lande til resten af EU-landene. Dette var også for at udvise *solidaritet* (European Commission 2015 C), hvilket dog skulle vise sig at skabe flere problemer for EU og samarbejdet om at løse flygtninge- og migrantkrisen end gavn. Ligesom partnerskabsaftalerne har relocation været en del af EU's politik i længere tid, som et supplement til Dublin-forordningen, med det formål at aflaste de mest bebyrdede lande. Forskellen er, at denne er en mere målrettede indsats for de to lande, antallet af flygtninge, der skal fordeles, samt forsøget på at gøre fordelingskvoterne bindende for medlemslandene. Fordelingsmekanismen er underlagt en række regler og procedurer, som gør processen kompliceret og omstændelig. Kun flygtninge, som har ansøgt om asyl, fået taget fingeraftryk og under Dublin-forordningen er blevet erklæret under ansvar af enten Grækenland eller Italien, kan indgå i relocation. Yderligere er det kun flygtninge med erklæret behov for international beskyttelse og som er af en nationalitet, hvor 75% af alle asylansøgninger indgivet i medlemslandene bliver godkendt som værende berettiget til at få asyl (European Commission 2015 D). Disse krav er med til kraftigt at begrænse antallet af mennesker, som overhovedet kan indgå i relocation, imens der samtidig er konstant mangel på pladser tilbudt af medlemslandene i EU. Herudover tog det lang tid for Grækenland og Italien at få kontrol over registreringen og identificeringen af flygtningene og migranterne i de såkaldte hotspots, som er modtagecentre placeret langs kysten i de to lande, og dermed kontrol over, hvilke mennesker, der kunne blive godkendt. Tiltaget skulle strække sig over 2 år, med deadline d. 1. september 2017, men målet er langt fra nået (European Parliament 2016: 17-18). Det har ikke kun været mere praktiske årsager og komplikationer, der har forsinket relocation-mekanismen. Politiske stridigheder og modstand fra mange medlemslande, men især Visegradlandene, har svækket det politiske tiltag fra starten. Solidaritet - eller mangel på samme - har været et gennemgående tema, også i debatten om relocation.

6.7 Flexible Solidarity

Visegradlandene, navnlig Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet, modsatte sig kraftigt fordelingsmekanismen under et EU-møde i Bratislava i efteråret 2016. De mente i stedet for, at løsningen var at finde i begrebet *flexible solidarity* i stedet for. Formålet med dette var: *“The concept aims to allow member states to decide for themselves how they will help ease the crisis, taking into account their respective experiences and capabilities”* (Euro Topics 2016). Modstanden til relocation gik primært på, at Kommissionen mente, at det skulle være obligatorisk og straffes økonomisk, hvis et land ikke overholdt dets forpligtelser til at tage imod et vis antal flygtninge. På den anden side end Visegradlandene stod de sydeuropæiske lande, Tyskland og EU’s institutioner. Hovedformålet med Flexible Solidarity var, at relocation og bidrag til løsning af flygtninge- og migrantkrisen i det hele taget hellere skulle foregå på frivillig basis. Herudover ville Visegradlandene have, at medlemslandene ikke kun skulle blive bedømt på, hvor mange flygtninge de tog imod, men også på beskyttelse af ydre grænser og finansielle bidrag. Den kraftige modstand resulterede i, at relocation med bindende fordelingskvoter blev taget af forhandlingsbordet og nu kun fungerer på frivillig basis, når medlemslandene løbende selv byder ind med, hvor mange flygtninge, de vil tage imod. Præsidenten for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, udtalte på det pågældende tidspunkt, da situationen var allermest tilspidset: *“that flexible forms of solidarity, or the voluntary acceptance of refugees or other services, but not as penalty, but as willingness to help, were initially considered”* og *“so far there was no agreement, but talks would be continued”* (Plomecka og Stankiewicz 2016). Udtalelsen viser tydeligt, at EU ikke kan gøre meget andet end at acceptere landenes modstand. Dette viser, hvor begge integrationsteorier er svage. Selvom landene har indvilliget i at overgive suverænitet til Kommissionen, som Moravcsik betegner som institutional choice, har den ingen gennemslagskraft, når landene modsætter sig. Kommissionen har ligeledes ingen integrationsfremmende effekt i sig selv, som den institutionsbaserede spill-over forklarer. Begrebet Flexible Solidarity blev heller ikke modtaget negativt. Blandt andet Merkel, som talte for fordelingskvoterne, omtalte det senere hen som et første skridt i retning af en konstruktiv diskussion, og at Europa altid er åben over for kompromiser (Ibid). Også formanden for Kommissionen, Jean-Claude Juncker, nævnte i sin State of the Union tale i september 2016, at solidaritet imellem landene var begyndt at vise sig, og at denne nødvendigvis må komme frivilligt fra medlemslandene og ikke kan tvinges ned over dem. Dette viser tydeligt, hvordan også Kommissionen har ændret holdning til de obligatoriske kvoter, hvilket er en anerkendelse af Visegradlandenes protest mod EU’s forsøg på at finde fælles og bindende løsninger (Ibid.).

6.8 Manglende solidaritet og demokratisk legitimitet

Når EU oplever begrænsninger i forhold til at føre en fælles flygtninge- og migrantpolitik og løse krisen, er det to gennemgående temaer, der er årsag til dette, nemlig manglende solidaritet og manglende demokratisk legitimitet.

Som nævnt er det en svaghed ved integrationsteoriene, at de ikke kan forklare, når samarbejdet i EU går i stå og modstanden vokser. Igennem flygtninge- og migrantkrisen har Kommissionen ikke kunne fordre integrationen mellem landene, som Haas mener.

Den har heller ikke kunne udnytte sin besiddelse af relevant og store mængder information og ressourcer til at være et strategisk og effektiv, bindeled mellem medlemslandene, hvilket Moravcsik påpeger. Selvom han argumenterer for, at forskellige nationale præferencer kan føre til konflikt, kan han ikke, ligesom Baudet, forklare, hvorfor konflikterne begrænser samarbejdet i så stor en grad. Årsagen hertil skyldes, ifølge Baudet, et manglende fælles "vi" og manglende solidaritet. I forbindelse med relocation har det vist sig at være noget nær umuligt at få landene til at samarbejde, og man kan stille sig selv spørgsmålet, om landene, ud over at prøve at undgå flere problemer nationalt, ønsker eller har incitament til at hjælpe de andre EU-lande og i så fald, hvordan dette kan være tilfældet.

Under EU's to-årige Emergency Relocation Mechanism var status d. 25. januar 2017, at i alt 10,888 flygtninge var blevet fordelt fra Grækenland og Italien, henholdsvis 7,971 fra Grækenland og 2,917 fra Italien (UNHCR 2017 B). Tallene bevidner i sig selv om mangel på solidaritet med de to sydeuropæiske lande, da det fremgår tydeligt, hvilken situation landene står i, og samtidig hvor lidt de indtil videre er blevet aflastet. De lande, der har taget imod flest flygtninge fra Grækenland og Italien, er Frankrig, Tyskland, Holland, Finland, Spanien og Portugal. Der er også lande, som ikke har taget imod nogle, blandt andet Østrig, Ungarn, Polen og Danmark (Ibid.), hvor sidstnævnte skyldes retsforbeholdet.

Tager man udgangspunkt i Baudets tanke om solidaritet, refererer han i sin bog *The Significance of Borders* til, at solidaritet kun findes i nationalstaten: *"A nation is therefore a large-scale solidarity, constituted by a feeling of sacrifices one has made and those one is still prepared to make. It presupposes a common past; it presents itself nevertheless in the present by one concrete fact: the consent the clearly expressed desire to continue the common life"* (Baudet 2012: 71). Han mener, at nationalstaten er en samling mennesker, der har solidaritet med hinanden, er villig til at yde og ofre noget for hinanden og åbenlyst har et ønske om at leve et fælles liv sammen. Dette skaber en følelse af at være medlem af et fælles samfund, et fælles "vi" (Ibid.) Overført til en EU kontekst kan det være svært at se, hvordan dette er tilfældet mellem medlemslandene, når de har så svært ved at

indgå og binde sig til en aftale om at hjælpe hinanden i en krisetid. Man kan argumentere for, at der er mangel på solidaritet internt i EU.

Ser man på EU's Eurobarometer undersøgelser, er det tydeligt, at EU-borgerne først ser sig selv som nationale borgere i deres respektive land og dernæst som EU-borgere. I foråret 2015 svarede 27% af de adspurgte europæiske borgere *"Yes, definitely"* til udsagnet *"You feel you are a citizen of the EU"*, hvor resten svarede enten *"Yes, to some extent"*, *"No, not really"*, *"No, definitely not"* eller *"Don't know"* (Standard Eurobarometer 83 2015: 15). Blot en tredjedel, der helt bestemt føler sig som EU-borger og en del af det politiske fællesskab her, er måske ikke nok, hvis en fælles EU-politik skal gennemføres. Især ikke hvis denne politik kræver solidaritet, villighed og ønske om at hjælpe hinanden med for eksempel at modtage en stor del flygtninge. Det kræver villighed til at påtage sig et andet lands byrde, både økonomisk og samfundsmæssigt, og en tro på, at de kriseramte lande selv tager deres del af ansvaret og overholder nødvendige sikkerhedsmæssige og politiske foranstaltninger. Ud fra dette kan man argumentere for, at EU-borgernes solidaritet primært gælder nationalstaten og borgerne her og kun sekundært EU og de andre EU-borgere. Når Moravcsik taler om, at forskellige nationale præferencer kan føre til konflikt mellem lande, er flygtninge- og migrantkrisen et godt eksempel på dette, idet landene har handlet ud fra egne interesser. Omvendt kan dette virke en anelse modstridende, hvis man ser på opbakningen til en fælles EU-politik på netop flygtninge- og migrantområdet, da langt størstedelen af den europæiske befolkning faktisk ønsker en fælles europæisk politik. I en undersøgelse fra foråret 2016 svarede 69% *"For"* til spørgsmålet om, hvorvidt man er for eller imod *"A common European policy on migration"* (Standard Eurobarometer 86, First results 2016: 28). Ud fra resultaterne af krisen står det dog klart, at selvom befolkningerne i EU gerne ville samarbejde om en fælles politik, har de nationale politikere ikke været i stand til at ty til reel politisk handling. Solidaritet kan således menes at være på overfladen i EU-regi, men kun stikke dybere i en national sammenhæng.

Når Baudet taler om at føle sig som medlem af nationalstaten og have solidaritet med hinanden, er det også dette sociale bånd, heri de fælles værdier, kultur og loyalitet, der er med til at legitimere den demokratiske magt, som regeringen handler på. I nationalstaten er der en national bevidsthed og et ønske om at forsvare den fælles nationale identitet, som er fælles for borgerne inden for et givent territorium. Dette stammer fra længere tilbage end blot EU's tilblivelse og det europæiske fællesskab (Baudet 2012: 57-58). Det nationale fællesskab, som Baudet taler om, bliver i EU udvidet til at omfatte europæiske værdier, kulturer og loyalitet for mennesker, der ikke nødvendigvis er så ens, som dem inden for ens eget nationale territorium. Når man i EU træffer en beslutning om, at landene under krisen skal udvise solidaritet med hinanden og omfordele flygtninge, bliver det besluttet i fællesskab af en lang række politikere, som man som borger i et land ikke nødvendigvis

kan identificere sig selv med. Samtidig skal man hjælpe borgere i andre lande, som man heller ikke nødvendigvis kan identificere sig selv med. Ud fra dette synspunkt kan man argumentere for, at der ganske enkelt mangler noget i forhold til, at landenes regeringer i EU-regi træffer beslutninger på alle landenes og dermed også borgernes vegne. Den fælles identitet, som er til stede i nationalstaten, fordrer den politiske loyalitet og er nødvendig, fordi politikere afhænger heraf for at kunne træffe legitime beslutninger på borgernes vegne. Dette er ikke tilfældet i EU og udgør en begrænsning for EU's handlekraft. Selvom nogle nationale aktører, ifølge Haas, flytter loyaliteten til EU, er det ikke alle, som det fremgik af Eurobarometer-undersøgelsen.

EU's manglende politiske eller demokratiske legitimitet er et emne, der har vakt en del kritik og som er blevet behandlet af mange andre end Baudet. Jürgen Habermas, tysk filosof og sociolog, har blandt andet beskæftiget sig med EU's manglende demokratiske legitimitet. Han er relevant at inddrage i forbindelse med analysen om, hvorfor relocation har været så problematisk for EU at implementere. Spørgsmålet om demokratisk legitimitet opstår, når der sker en magtudøvelse over statsniveau (Steffek 2003: 252), hvilket for eksempel var tilfældet med relocation, som Kommissionen først forsøgte at gøre obligatorisk for medlemslandene og samtidig bestemme, hvor mange flygtninge hvert land skulle tage imod. Baudet mener, at det er den nationale identitet med fælles historie og kultur, der ligger til grund for, at politikere kan handle legitimt, og at "vi" ikke kan være repræsenteret af "dem". Habermas har et andet udgangspunkt for, hvorfra demokratisk legitimitet opstår i samfundet. Han ser legitimiteten være opstået på baggrund af rationelle overvejelser, som civilsamfundet er blevet enige om. Idet alle dele af civilsamfundet ikke kan være med i denne proces, retfærdiggør Habermas dette ved, at alle dele af civilsamfundet i princippet kunne have været med. Det er denne enighed i samfundet, funderet på rationelle argumenter, der udgør den demokratiske legitimitet, som et politisk system gør brug af, uanset om det er på nationalt eller internationalt niveau (Ibid.: 263-264). En af udfordringerne ved dette i en international kontekst, for eksempel i EU og med forsøget på at gennemføre relocation, er, at aktørerne, i dette tilfælde medlemslandene, eksplicit skal udtrykke enighed, for at procedurer kan blive gennemført (Ibid.). Selvom medlemslandene muligvis har kunne se rationelle argumenter for at gennemføre relocation, for at EU skulle kunne håndtere krisen, har en del af dem ikke udtrykt deres enighed. Tilbage står EU uden demokratisk legitimitet til at gennemføre tiltaget, hvis man argumenterer ud fra Habermas' synspunkt. De to argumenter af Baudet og Habermas modsiger ikke hinanden og kan i virkeligheden begge være forklaringer på, hvorfor relocation har været så konfliktfyldt og solidariteten så svær at finde. Som Habermas forklarer, er en politisk beslutning kun legitim i en international kontekst, hvis de involverede parter er blevet enige om, at et bestemt politisk mål skal forfølges af den internationale instans af en bestemt grund. Herudover vil dette kun forblive legitimt, så længe der er enighed, hvilket kan ændre sig over tid (Ibid.: 264). I

forbindelse med relocation manglede der enighed fra starten, og fremtiden ser heller ikke ud til at medbringe enighed. Ser man på Habermas kritik af EU, bygger denne på, at unionen er blevet legitimeret igennem dets resultater og medlemslandenes fælles økonomiske interesser, på trods af forskelligheder på andre punkter, i stedet for af borgernes politiske vilje. Her opstår altså et gab mellem borgernes politiske holdninger og vilje på den ene side og den politik, der bliver besluttet i EU for at løse presserende udfordringer, hvilket skaber forvirring om, hvad EU egentlig foretager sig og EU's fremtidsudsigter (Habermas 2013: 4-5). Den demokratiske legitimitet i EU bygger på langsigtede politiske mål især om økonomi. Dette er, ifølge Habermas, en farlig glidebane, fordi landene og borgerne ikke har mulighed for at nå til enighed og dermed tillade det institutionelle niveau i EU at forfølge reviderede politiske mål, der passer til borgernes politiske vilje. EU's politik bliver på den måde afkoblet den demokratiske legitimitet, der bygger på enighed om lovgivning, politiske mål og borgernes feedback (Ibid.: 6).

En anden udfordring i forbindelse med relocation har været Tysklands rolle i hele håndteringen af flygtninge- og migrantkrisen, og landets forsøg på at gennemføre sin nationale politiske linje på EU-niveau. Fort Europa er nævnt mange gange i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen og EU's håndtering heraf, og kritikken af Tyskland har samtidig præget debatten. Spørgsmålet er, om der i virkeligheden har udspillet sig en form for tysk Europa under krisen, hvor Tyskland har domineret den europæiske politik og forsøgt at tvinge medlemslandene til at følge deres tilgang til situationen. Ifølge journalist på Information, Richard Swartz, er det dét, der siden begyndelsen af krisen har været kernen af problematikken. Han beskriver det således: *"Først inviterer Merkel alle til Europa uden at spørge os, og siden påtvinger hun os dem, hun ikke selv kan overkomme at tage sig af"* (Swartz 2015).

Igen kan man vende tilbage til ovenstående diskussion om Baudets fælles "vi", det at føle sig en del af et fællesskab og kunne identificere sig med hinanden. En ting er, at medlemslandene har svært ved at acceptere en politisk handleplan, der er dannet på baggrund af politiske forhandlinger i Bruxelles, og som dikterer, at landene skal tage imod et vis antal flygtninge. En anden ting er, at ét land dominerer den politiske beslutningsproces i EU og forsøger at gennemføre sin nationale politik på vegne af alle medlemslandene, hvilket man kan sige har været tilfældet med Tyskland. Med Merkels udtalelse *"Wir schaffen das"* - vi kan klare det - åbnede hun grænserne for flygtninge- og migranter ikke blot i Tyskland, men i hele EU. Senere suspendede Tyskland Dublin-forordningen for syriske flygtninge i solidaritet med Grækenland og Italien, hvilket også var med til, at den massive strøm af håbefulde flygtninge og migranter i løbet af 2015 tog til (Møller 2016). Det er to gode eksempler på, hvordan Tyskland med Merkel i spidsen under krisen træf beslutninger, der har påvirket de resterende medlemslande uden at inddrage dem. I stedet for at følge Tyskland

vendte mange lande en fælles europæisk løsning ryggen, ved for eksempel at nægte at indgå i relocation. Selvom nogle lande har taget imod flygtninge fra Grækenland og Italien, har indsatsen været begrænset og bestemt ikke en optimal løsning på krisen. Man kan argumentere for, at Tysklands indsats har skabt positive resultater, som for eksempel store antal hjemsendelser af migranter, skrappe kontrol med EU's ydre og EU-Tyrkiet aftalen (Ibid.), men det har ikke fordret internt samarbejde i EU eller løst krisen.

6.9 Multikulturalisme

Multikulturalisterne, som Baudet er stærkt uenig med, argumenterer for, at man ikke skal have en såkaldt "*leitkultur*", som er en dominerende kultur, der præger samfundets fælles holdninger og værdier. De mener i stedet, at alle kulturer i samfundet skal fylde lige meget (Baudet 2012: 158). Multikulturalisterne er dermed ikke fortalere for at have en national kultur og en harmonisering af en overordnet kultur. Baudet taler om nødvendigheden af multikulturel nationalisme og mener, at udfordringen ved den rene multikulturalisme er, at samfundet kommer til at mangle det fælles "vi", som skaber samhørighed og solidaritet. Uden et fælles "vi" er det svært at sætte sig ind i hinandens sted og dermed føle empati og solidaritet over for hinanden. Den manglende solidaritet, der er at spore i et samfund, kan man således finde årsagen til ved tilstedeværelsen af forskellige kulturer. Hvis man ser på EU, hvor landene er samlet om et fælles politisk projekt, der bygger på universelle rettigheder og fælles værdier, oplever man stadig, at det kan være svært at få landene til at være solidariske med hinanden. Når det kan være svært for lande, som på mange måder er ens, må det nødvendigvis være endnu svære i en kontekst med lande og mennesker, der er meget forskellige.

Baudet er ikke imod diversitet, og han mener ikke, at forskellighed nødvendigvis er en dårlig ting, så længe disse forskelligheder ikke er for markante. Baudet påpeger, at mennesker fra vidt forskellige kulturer, for eksempel med forskellige religioner som Islam overfor Kristendommen, har forskellige syn på retsstaten, hvilket kan gå udover den nationale sammenhængskraft (Baudet 2012: 159). Til gengæld påpeger han også, at de forskelligheder man oplever i et land, når man for eksempel befinder sig i en lille landsby ude på landet i forhold til i en storby, er med til at give landet charme og diversitet og giver samtidig landet præg af multikulturalisme. Der hvor multikulturalismen bliver farlig, er når forskellighederne er for markante, idet det her også bliver svært at byde nye mennesker velkommen. Flygtninge- og migrantkrisen er et godt eksempel på, at det har været problematisk at byde nye mennesker velkommen både grundet et manglende fælles "vi" internt i EU, som analyseret ovenfor, og grundet de store kulturelle forskelle mellem muslimske flygtninge og migranter og europæere.

Men kan ud fra Baudets synspunkt argumentere for, at problemet opstår, idet de tilkomne mennesker med muslimsk kultur får lov til at leve side om side med den allerede eksisterende europæiske kristne kultur. Dermed integreres de ikke fuldt ud. På den måde får forskellighederne lov til at leve i bedste velgående, indtil de eksempelvis støder sammen og forårsager konflikter, som løbende er med til at opløse samfundets sammenhængskraft. Nytårsaften 2016 i Köln er et godt eksempel på, hvordan kulturer stødte sammen i form af forulempelser af kvinder begået af mænd fra arabiske- og nordafrikanske lande, primært asylansøgere (Ritzau 2016 F). Situationen afspejler et sammenstød mellem synet på kvinder, hvor forskellige kulturelle værdier spiller ind. Reaktionen på hændelsen både fra Tyskland og de andre lande i EU viser tydeligt, hvor ilde set disse handlinger er set med europæiske øjne. Når forskellige kulturer lever side om side og ikke indordner sig den overordnede kultur, kan man sige, at det skaber konflikt, som i sidste ende begrænser ønsket om overhovedet at byde mennesker med en anden kultur velkommen, selvom det er flygtninge, der reelt har behov for hjælp.

Også Schröder argumenterer for, at grunden til, at der blandt de europæiske lande er en tilbageholdenhed over for at udvise solidaritet med flygtningene og migranterne, skyldes den kulturelle forskellighed (Schröder 2016). Han nævner også specifikt, at muslimer har et andet syn på kvinder, homoseksuelle, staten og kirkens rolle, adskillelse af disse og religion, for blot at nævne nogle af uoverensstemmelserne. Fordi kulturerne har så forskellige syn på centrale forhold i samfundet, besværliggør det integrationen, hvorimod dette ikke var et problem, da man oplevede flygtningestrømme fra Asien, da værdierne og menneskesynet her mindede mere om hinanden (Ibid.). Med den multikulturelle nationalisme, som Baudet nævner, er nationalstaten et lukket samfund, som fremmede godt kan blive en del af igennem integration og assimilation (Baudet 2012:64). Det betyder altså, at man skal være villig til at overgive sig og tilpasse sig den nye kultur, man træder ind i. Er man ikke villig til det, vil det betyde, at integrationen mislykkes. I forhold til det ovenstående eksempel med Köln kan man stille spørgsmål ved, om mændene, der begik forulempelserne, har haft et ønske om at indordne sig den tyske kultur, hvor kvinder har samme rettigheder som mænd. Med afsæt i dette kan man sige, at flygtninge og migranternes egne intentioner og hensigter er helt afgørende for, hvorvidt integrationen lykkes. En undersøgelse fra Tyskland viser, at en stor andel af de flygtninge, som er kommet til landet, ikke har et ønske om at blive i Tyskland. Deres ønske er at komme tilbage til deres oprindelsesland, når krigen er overstået og landet igen bliver sikkert (Keilani 2016). Det er derfor ikke nødvendigvis i deres interesse at blive integreret i samfundet, da de ved, at deres fremtid ikke er i Tyskland.

Når Mogherini udtaler, at politisk islam, altså Sharia, bør være en del af fremtidens europæiske billede (Støvring 2017), taler hun for den form for multikulturalisme, hvor der er plads til alle

kulturer i samfundet, og at disse ikke skal underordnes en fælles kultur. Dette betyder, at man skal acceptere den muslimske religion og kultur som en del af det europæiske samfund. Netop dette mener Baudet er undergravende for de europæiske samfund og viser to meget forskellige opfattelser af multikulturalisme, og af hvordan forskellige kulturer bør være en del af Europa.

6.10 EU-Tyrkiet aftalen

EU-Tyrkiet aftalen har været et skelsættende og omdiskuteret punkt i EU's håndtering af flygtninge- og migrantkrisen. Aftalen blev indgået d. 20. marts 2016, da flygtninge- og migrantstrømmen til Grækenland var på sit allerhøjeste. Omkring 170.000 mennesker kom til Grækenland fra Tyrkiet blot i de tre første måneder af 2016 og omkring 850.000 i hele 2015. Sidstnævnte er en næsten 100% stigning i forhold til tidligere år (UNHCR 2016). Tallene viser helt tydeligt krisens omfang og EU's kapløb med tiden for at finde en løsning hurtigst muligt. Konkret er ideen med aftalen, at alle flygtninge og migranter, der er kommet fra Tyrkiet til de græske øer, men får afvist sin asylansøgning, bliver sendt tilbage til Tyrkiet. For hver syrisk flygtning, der bliver sendt tilbage fra de græske øer til Tyrkiet, henter EU omvendt en syrisk flygtning til Europa, kaldet resettlement. Herudover yder EU igennem aftalen massiv økonomisk støtte til Tyrkiet, og visa-liberalisering for alle Tyrkiske borgere var desuden en del af aftalen. Sidstnævnte skulle have været igangsat i juni 2016, men er blandt andet på grund af den politiske situation i Tyrkiet stadig ikke en realitet (European Commission 2016 C). På trods af den kritik aftalen har fået, aftog tilstrømningen af mennesker til Grækenland rimelig brat efter den 20. marts. Dette kan være en af grundene til, at aftalen blev gennemført og stadigvæk er operativ, fordi den leverer på det, den blev sat i verden for, nemlig at afstemme tilstrømningen fra Tyrkiet. Aftalen har dog forårsaget konflikt og udfordringer for EU. Tyrkiet har vist sig ikke at være en 100% pålidelig samarbejdspartner, og landet har flere gange truet med at åbne grænsen til Grækenland og igen lade flygtninge- og migrantstrømmen komme til Europa. Den tyrkiske indenrigsminister udtalte fredag d. 17. marts 2017: "... *Turkey would "blow the mind" of Europe by sending over 15,000 Syrian refugees a month*" (Rettman 2017), hvilket afspejler den trussel, Tyrkiet konstant lader hænge over EU, især når politiske konflikter, som ikke nødvendigvis har noget med flygtninge og migranter at gøre, blusser op.

Når antallet af flygtninge og migranter er faldet så markant, skyldes det ikke udelukkende EU-Tyrkiet aftalen. Hvor man i de tre første måneder i 2016 observerede omkring 180.000 mennesker krydse Middelhavet til Grækenland og Italien, er dette tal helt nede på 43.000 i 2017 (Johansen og Søndergaard 2017). Selvom EU ikke omtaler det i særlig høj grad, så har den skærpede grænsekontrol i Balkanlandene også været med til at bringe antallet af flygtninge og migranter ned, sådan lyder vurderingen af Yves Pascouau, direktør for migration i tænketanken European Policy

Centre i Belgien (Ibid.). Grænsekontrollen i lande som Danmark, Tyskland og Østrig har herudover også spillet en rolle (Ibid.). Grænserne i Balkanlandene, som for eksempel i Makedonien og Serbien, betyder dog også at flygtninge og migranter er fanget her. Grænserne var helt åbne i 2015 og de første måneder af 2016, hvor ingen skulle vise papirer, men siden hen har Makedonien lukket grænsen med et hegn mod Grækenland, og Serbien har lukket grænsen mod Makedonien. Udover at langt færre flygtninge og migranter kommer videre op til resten af Europa, så betyder de lukkede grænser altså, at mennesker er strandet på Balkan og i Grækenland, og at ruten til Europa er blevet farligere (Holm et al. 2017). Flygtninge- og migrantkrisen har tydeligvis resulteret i, at Schengen-samarbejdet er på retur og grænserne i Europa er på vej tilbage (Holm 2017).

6.11 Øget fokus på hjemsendelse og samarbejdet med Libyen

Selvom partnerskabsaftaler og hjemsendelse af afviste asylansøgere og illegale migranter har været en del af EU's politik i længere tid, er det blevet opprioriteret på den europæiske dagsorden under flygtninge- og migrantkrisen. For det første på grund af antallet af flygtninge og migranter og for det andet på grund af den ineffektive indsats på området, som forklaret tidligere i opgaven. EU har under krisen intensiveret fokus og samarbejde med de lande, hvorfra flygtningene og migranterne primært kommer eller begynder deres rejse mod Europa. Fokus har ændret sig fra at handle om, hvordan man løser problemerne på europæisk jord til i højere grad at handle om at adressere problemerne før i oprindelses- og transitlandene. *Root causes* bliver brugt i den forbindelse til at beskrive, hvordan EU forsøger at samarbejde med tredjelande om at adressere årsagerne til de massive flygtninge- og migrantstrømme, inden de når EU's grænser (European Commission 2016 E). Udfordringerne ved hjemsendelse er, som nævnt tidligere, selve samarbejdet med oprindelses- og transitlandene og falsk dokumentation (European Commission).

Joint Way Forward er et eksempel på en gennemført partnerskabsaftale mellem EU og Afghanistan indgået d. 2. oktober 2016. Aftalen er en del af den øgede indsats for at stoppe illegal migration og mulighed for tilbagesendelse af afviste asylansøgere. EU har på den måde indgået en formel aftale med den afghanske regering, som gør det nemmere at tilbagesende afghanske borgere, der ikke har tilladelse til at opholde sig i et EU-land, med støtte til dokumentation og facilitering fra de afghanske myndigheder. Til gengæld hjælper EU med at bekæmpe trafficking og menneskesmugling, ligesom det er tilfældet i andre partnerskabsaftaler (European External Action Service 2016).

Aftaler omkring hjemsendelse er blot et element i partnerskabsaftalerne. Da omkring 90% af alle illegale migranter sætter kurs mod Europa fra Nordafrika, har EU valgt at forstærke indsatsen her,

for at stoppe tilstrømningen. Hvor EU tidligere har haft fokus på samarbejde med de fem lande Mali, Niger, Nigeria, Etiopien i Afrika, er det nu Libyen, der er højeste prioritet, fordi det netop er fra dette nordafrikanske land, at næsten 100% af flygtninge- og migrantstrømmen sejler fra (Tænketanken EUROPA 2017).

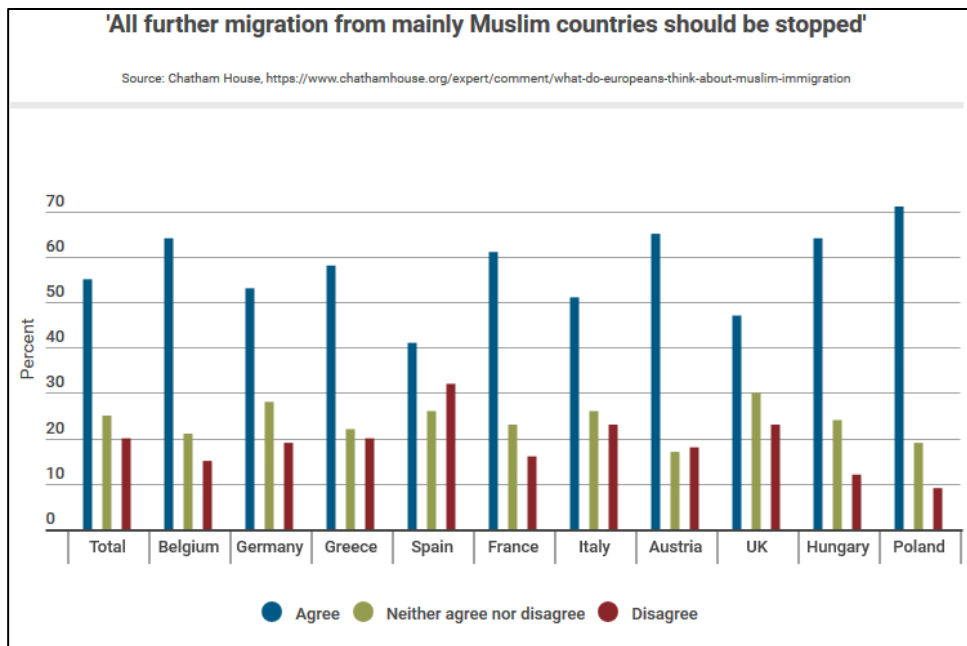
EU's stats- og regeringschefer vedtog d. 3. februar 2017 Malta Declaration, som er en 10-punktsplan, der har til formål at adressere eksterne forhold omhandlende migration. Et af punkterne omhandler Libyen, hvor EU med 200 millioner Euro vil arbejde for at stoppe menneskestrømmen fra Libyen over Middelhavet til Europa. Kommissionen foreslår her at styrke den libyske kystvagts med træning, igangsætte monitorering af menneskesmuglernes ruter samt styrke informationskanalerne til migranter, der kommer til Europa, og dem, der strandet i Libyen. Det overordnede mål er at stoppe den illegale migration til EU samt at destruere de strukturer, som menneskesmuglerne arbejder i, hvor de udnytter flygtninge og migranter (European Council 2017). Aftalen sammenlignes af EU's regeringsledere med den, EU har indgået med Tyrkiet, selvom Libyen politisk set er af en helt anden karakter. Hvor Tyrkiet er en magtfuld stat med fungerende politi og bureaukrati, er Libyen et land, som er politisk splittet, og regeringen, med Fayeza Serraj som premierminister siddende i Tripoli, har ikke kontrol over landet. Landet tillader ikke, at de returnerede migranter bosættes i Libyen, men kræver, at de sendes helt tilbage til oprindelseslandet. EU er allerede blevet kritiseret for på den ene side at dumpe problemet andetsteds, som har langt færre ressourcer, og for det andet at poste penge i et så ustabil politisk system, som Libyen er (DR2 Deadline 2017). Seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier, Hans Lucht, stiller sig tvivlsom overfor, hvorvidt Libyen er i stand til på nogen måde at tage ordentligt ansvar for de tilbagesendte migranter, da den nuværende situation i landet er næsten utænkelig forfærdelig. Dette er blandt andet i de flygtningelejre, som er ledet af den officielle regering. Ifølge ham vil aftalen kræve en meget langsigtet indsats (Ibid.). Til sidst har den libyske regering udtrykt modstand mod EU's plan om at nedstemme tilstrømningen til Europa. En borgmester i en af Libyens største byer har udtrykt følgende: *"It is not acceptable and it is not logical that we should solve the problem of Europe by keeping the migrants and refugees in Libya"* (Nielsen 2017). Han stiller sig dermed i opposition til EU's taktik og mener, at EU selv er skyld i den illegale migration og i stedet burde hjælpe med at skabe jobs og stabilitet i Libyen frem for at blokere vejen til Europa med økonomiske midler (Nielsen 2017).

6.12 EU og de udenrigspolitiske aftaler

I starten af 2016 iværksatte Amnesty International kampagnen *“Don’t Trade Refugees #StopTheDeal”* og præsenterede her igennem fire grunde til, hvorfor EU bør droppe EU-Tyrkietaftalen. Disse er: 1) EU ignorerer asylretten, 2) flygtninge er ikke sikre i Tyrkiet, 3) ingen “game-changer” og 4) Europa belønner autoritært Tyrkiet (Amnesty 2016). Selvom Amnesty selvfølgelig er modstander af en sådan flygtningeaftale, er kritikken og de enkelte punkter relevante at analysere, og organisationen er langt fra alene om kritikken.

I EU’s charter om grundlæggende rettigheder, som er indskrevet i Lissabontraktaten, hedder artikel 18. og 19. henholdsvis *“Asylret”* og *“Beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering”*. Som Amnesty’s første og andet punkt påpeger, står EU-Tyrkietaftalen i direkte modsætning til disse to rettigheder om asyl og beskyttelse: *“(…) at flygtninge har ret til asyl”* samt *“Ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er en alvorlig risiko for at idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling”* (Den europæiske unions charter om grundlæggende rettigheder 2000). Som nævnt fastslås det i aftalen, at flygtninge og migranter, der ankommer til de græske øer efter d. 20. marts 2016 skal sendes tilbage til Tyrkiet og har dermed ikke mulighed for hverken at afgive- eller få behandlet dennes asylansøgning. Aftalen er eksempel på, at EU tilsidesætter egne grundlæggende rettigheder for at stoppe flygtninge- og migrantstrømmen og sætter medlemslandenes og egne interesser over rettighederne. Hvordan flygtningeaftalen påvirker menneskesmuglingen og om Europa igennem aftalen ligefrem belønner Tyrkiet som autoritært styre kan dog diskuteres, selvom kritikpunkterne er relevante. Aftalen har dog mindsket tilstrømningen væsentligt, og man kan sige, at den har været nødvendig for at adressere krisen. Aftalen med Libyen, som EU forsøger at etablere, kan ligeledes ses som en måde, hvorpå EU skubber problemerne væk fra europæisk jord.

Mogherini kan bedre som en enkeltstående person end en national regering sige, at hun mener, at EU bør tage ansvar, som hun gjorde på EU topmødet på Malta d. 3. Februar 2017. Hun står ikke til ansvar over for en befolkning og kan derfor nemmere love noget, selvom de kan anses for værende tomme løfter, da hendes udtalelser ikke nødvendigvis afspejler, hvad befolkningerne i EU mener. Som Schröder påpeger, jævnfør side 16., kan en enkelt person sagtens være barmhjertig, i dette tilfælde Mogherini, hvor en stat bliver nødt til at agere retfærdigt og ikke barmhjertigt. Han forklarer det således: *“Enkeltmennesker kan være barmhjertige, det kan også institutioner, der er viet til barmhjertighed. Men staten må ikke være barmhjertig, for den skal være retfærdig. Den må følge regler og overveje følger. Gør den undtagelser, er den korrupt. Korruption er simpelthen på flertallets bekostning at gøre gunstige undtagelser for få.”* (Schröder 2016).



Figur 1. Chatham House 2017

Det samme gør sig gældende, hvis man ser på EU-borgernes holdning til muslimsk migration i figur 1., som ikke stemmer overens med Mogherinis udtalelse: *"Islam hører hjemme i Europa. Det har en plads i Europas historie, i vores kultur, i vores mad – og mest vigtigt i vores nutid og fremtid"* (Jansen 2015). Her viser Mogherini igen tydeligt, at hun ikke udtaler sig på EU-borgernes vegne. Figuren tegner et billede af, at størstedelen af EU's borgere ønsker at stoppe migrationen fra muslimske lande.

Delkonklusion

Under flygtninge- og migrantkrisen har EU forsøgt at adressere krisen ved at fremsætte mange nye forslag med det formål at løse krisen i fællesskab. Begrænsninger i form af manglende solidaritet samt manglende demokratisk legitimitet har domineret samarbejdet. Dette er blandt andet kommet til udtryk i det fejlslagne forsøg på at fordele flygtninge fra Grækenland og Italien til resten af EU med relocation. Herudover har Kommissionen oplevet manglende gennemslagskraft, når medlemslandene har handlet ud fra nationale interesser.

7. Analyse: Danmarks nationale præferencedannelse

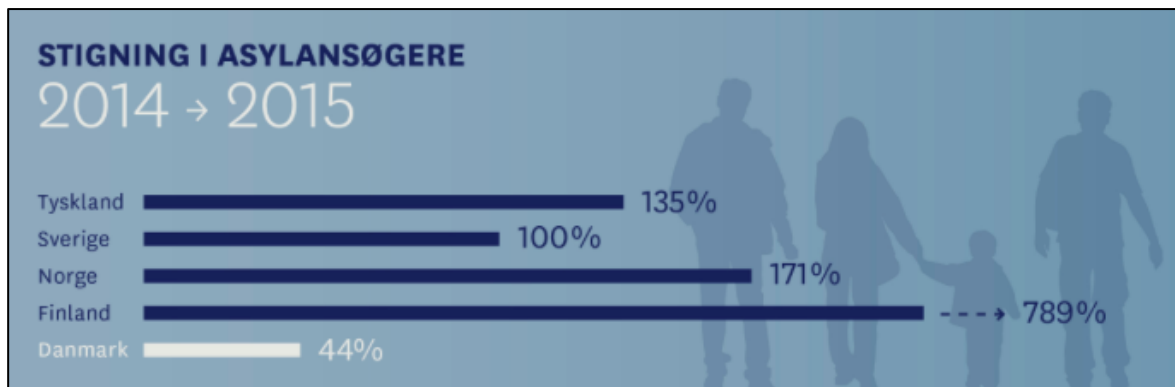
Forståelse og forklaring af den danske præferencedannelse udgør rammen for følgende analyse af, hvilken politik Danmark har ført i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen. Først fokuseres på den konkrete politik, som regeringen har ført, samt politiske partiers holdninger. Dernæst vendes perspektivet mod civilsamfundets aktører, arbejdsmarkedsparter og NGO'er, og den danske befolkning. Den danske velfærdsmodel og multikulturalisme inddrages som to aspekter i analysen, der er med til forstå og forklare, hvorfor aktørerne mener og agerer, som de gør.

7.1 Det danske retsforbehold

Retsforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i EU's flygtninge- og migrantpolitik, men kun er med i Dublin-forordningen via en parallelaftale. Specifikt i forhold til flygtninge- og migrantkrisen er Danmark fredet for de omtalte fordelingskvoter af flygtninge, da Danmark på grund af retsforbeholdet ikke kan tvinges til at indgå en bindende aftale på området (Folketingets EU-Oplysning). Herudover er Danmark ikke med i samarbejdsaftaler med tredjelande om tilbagesendelse, Frontex-operationer i Middelhavet og EASO (Møller 2015). Man kan diskutere, hvorvidt forbeholdet stiller Danmark i en god eller dårlig situation, men det lægger i hvert fald en distance til EU's politik og giver samtidig mulighed for at føre en mere selvstændig politik på området end de andre medlemslande.

7.2 Politisk præferencedannelse

I forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen har den danske regering reageret med en række tiltag og stramninger, der har til formål at: *"(...) nedbringe antallet af asylansøgere, som kommer til Danmark. De flygtninge, som er her - og som forventes at blive - skal i job, så de lærer danske værdier og bidrager til samfundet"* (Regeringen 2016). Den kaldes en *Konsekvent og realistisk udlændingepolitik* (Ibid.). Som det fremgår af figur 2. nedenfor, modtog Danmark i løbet af 2015 langt færre asylansøgninger end mange nabolande, som førte en anden politik.



Figur 2. Finansministeriet

Indtil videre er der gennemført 50 stramninger, hvilket venstres Udlændinge- og Integrationsminister, Inger Støjberg, fejrede med kage, som blev delt på de sociale medier. Stramningerne har fokus på: økonomiske ydelser, indfødsret, adgang til asyl, udsendelse, familiesammenføring, regler om permanent- og tålt ophold samt kriminelle udviste. Regeringen har fokuseret på krisen som en økonomiske udfordring og indførte i juli 2015 en ny integrationsydelse og genindførte samtidig optjeningsprincippet for kontanthjælp (Regeringen 2016 A). Det overordnede formål har været at gøre Danmark mindre attraktivt at søge asyl i og derved mindske antallet af asylansøgere (Regeringen 2016 B). I maj 2016 indgik regeringen en aftale med Socialdemokratiet, DF og Det Konservative Folkeparti om tiltag rettet mod religiøse forkyndere, som forsøger at undergrave de danske værdier og love samt understøtter parallelle retsopfattelser (Ibid.). Først omhandlede stramningerne, hvor mange, der kom til Danmark og derefter, hvem, der må være i Danmark.

I juni 2016 lavede regeringen en aftale med Socialdemokraterne, DF, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om en strengere kontrol af nytilkomne på tålt ophold samt kriminelle udviste. I alt indeholder denne aftale 7 stramninger:

- Indførelse af underretningspligt
- Hævet strafferamme
- Skærpet strafniveau
- Ny straf med afsoning i fængsel og i udrejsecenter ved brug af fodlænke
- Hurtigere strafforfølgning og strafafsoning
- Særlig adgang til varetægtsfængsling
- Ophør af ydelser ved overtrædelse (Ibid.).

Tiltagene viser partiernes hårde linje og regeringen beskriver politikken således: *“Vi danskere er et åbent folkefærd, som gerne hjælper dem, som har behov. Det er en tradition, vi skal være stolte af. Samtidig skal vi være realister. Verdens problemer med krige, konflikter og fattigdom løses ikke blot*

ved at byde alle udlændinge velkommen... Ukontrolleret indvandring løser ingenting, men skaber tværtimod nye problemer i form af økonomiske udfordringer og værdimæssige konflikter...

Udlændinge skal have lov til at praktisere deres egne skikke, så længe det ikke er i strid med lovgivning og grundlæggende værdier i det danske samfund. Udlændinge skal samtidig mødes med håndfaste krav og forventninger om, at de respekterer det danske demokrati, dansk kultur og den danske samfundsmodel. Danmark skal vedblive med at være et land for dem, der kan og vil" (Regeringen 2016 A). Som det fremgår har regeringen lagt en stram politisk kurs over for flygtninge og migranter, hvilket der har været opbakning til fra de nævnte partier. Partierne har dog forskellige rationaler for at føre en stram politik.

Inden Venstre kom til magten i 2016, havde de et ønske om at lave en straksopbremsning af tilstrømningen af flygtninge og migranter (Venstre, Asylreform). For at opnå dette opstillede de fire lovforslag, som de ønskede gennemført, for at gøre Danmark mindre attraktivt at søge til:

- Ingen kontanthjælp til nytilkomne flygtninge og familiesammenførte. De skal i stedet modtage en lavere ydelse, der starter på SU-niveau
- Genindførsel af optjeningsprincipper på børnecheck og folkepension for flygtninge, så flygtninge ikke stilles bedre end danskere
- Afskaffelse af muligheden for at flygtninge kan opnå permanent ophold uden at kunne tale dansk og er i arbejde (Ibid.).

I asylreformen nævner Venstre også, at de flygtninge og migranter, som kommer til Danmark, udover at kunne tale dansk, skal være reelt integreret i det danske samfund, hvis de skal have mulighed for at opnå permanent ophold på længere sigt (Ibid.). Støjberg udtalte i starten af 2017: *"Når jeg hører om sager, hvor flygtninge kommer hertil med krævermentalitet, griskhed og mangel på taknemmelighed, bliver jeg harm.... jeg bliver mere skeptisk af det og kan i endnu højere grad se nødvendigheden af at føre en stram udlændingepolitik.... Og de griske flygtninge skal stoppes"* (Jørgensen 2017), hvilket er udtryk for et økonomisk rationale. Venstre ønsker samtidig en fair, men fast og fornuftig integrationspolitik, som betyder, at Danmark skal være lukket for dem, der afviser at være en del af det danske fællesskab og kultur samt ikke bekender sig til grundlæggende danske værdier som demokrati, ytrings- og religionsfrihed og ligestilling mellem kønnene (Venstre 2014).

DF adskiller sig markant fra Venstre i spørgsmålet om, hvorvidt flygtninge skal integreres og indgå som en del af arbejdsmarkedet og har således ikke det økonomiske aspekt som en primær præference. DF er endog af den opfattelse, at flygtninge skal rejse hjem, når det er muligt, og at opholdet er midlertidigt (DF 2009: 24). DF's integrationsordfører, Martin Henriksen, udtaler

således: "(...) at Danmark fremover bør indrette asylpolitikken, så det står klart for flygtninge, at deres ophold er midlertidigt" (Søndergaard 2015). Ikke overraskende ønsker DF herudover at begrænse antallet af flygtninge og er stor tilhænger af regeringspartiet Venstres stramme kurs. For DF er kulturforskellene og den danske sammenhængskraft vigtige aspekter. DF ønsker ikke et multietnisk Danmark, hvor en betydelig stor befolkningsgruppe er tilhængere af en anden kultur end den danske. Dette vil, ifølge partiet, have store konsekvenser for netop det danske samfunds værdier og kulturgrundlag samt ødelægge sammenhængskraften (DF 2009: 22).

Hvad der er mere overraskende, er Socialdemokratiets opbakning til regeringens stramninger. Partiet gennemførte selv stramninger af de danske asylregler i efteråret 2012 (Socialdemokraterne 2015) og har under krisen bakket op om regeringens hårde linje. Folketingsmedlem fra Socialdemokratiet, Henrik Sass Larsen, udtalte i et interview: "*Socialdemokratiet er der, hvor vi siger, at grænsen er noget for, hvor mange der kan komme, og at man er villig til at tage nogle drastiske beslutninger for at begrænse antallet...*" (Borre 2017) og har fået modvind for at lyde som DF (Ibid.). Partiets Udlændinge- og Integrationsordfører, Dan Jørgensen, har herudover afvist EU's kvotefordeling med det argument, at dansk asylpolitik skal fastlægges i Danmark og udtalte i den forbindelse: "*Vi skal leve op til vores ansvar, men vi skal også kunne følge med*" (Kaasgaard 2015). Han mener: "*(...) at vi skal værne om det, vi har bygget op*" (Ibid.) og henviser her til den danske velfærdsmodel. Formand, Mette Frederiksen, har også udtalt, at hun har ændret holdning til nu at mene, at der skal sættes en grænse for, hvor mange flygtninge, der kan komme til Danmark, da det truer den danske velfærd, men er modsat DF enig med Venstre i, at flygtninge skal i arbejde (Kristensen 2016). Udover de økonomiske argumenter, som Venstre primært fremfører om, at antallet af flygtninge truer velfærden, lægger de socialdemokratiske politikere ligesom DF også stor vægt på kulturforskelle og sammenhængskraft, som en udfordring for den danske velfærdsmodel. Sass Larsen har udtalt: "*(...) store dele af den mellemøstlige og nordafrikanske indvandring virkelig er blevet et problem*" og "*folk fra mellemøstlig kultur, der er svært integrerbare*" (Munkhol, 2017). Han kalder tilmed de danskere, som har en ubekymret tilgang til indvandrerspørgsmålet, for "humanistiske utopister" (Ibid.).

Udover Socialdemokratiet er de to andre største partier også enige om, at Danmark selv skal bestemme, hvor mange flygtninge landet skal tage imod og ønsker ikke at deltage i EU's kvotefordeling af flygtninge. Alle partierne bakker samtidig op om den midlertidige grænsekontrol ved de Danmarks grænser (Ritzau 2016), hvilket er udtryk for, at partierne har en præference om at håndtere krisen på nationalt plan. Når partierne ønsker at løse problemer egenhændigt, er det et udtryk for Moravcsiks argumentation om, at præferencer skabes ud fra, hvordan ens interesser bedst varetages, jævnfør side 10. I dette tilfælde mener partierne ikke, at Danmarks interesser i

forhold til krisen varetages bedst i EU, men indenrigspolitisk. I forhold til Moravcsiks tanke om, at mindre lande accepterer at blive domineret af større lande, for i stedet at have fordel af side payments, jævnfør side 11., har dette ikke været tilfældet i Danmark. Ingen af de nævnte politiske partier har kunne se nogen fordele, der kunne opveje for at være underlagt fælles europæiske beslutninger på flygtninge- og migrantområdet.

Præferencedannelsen for de tre danske partiers håndtering af flygtninge- og migrantkrisen står dermed klar. De mener, at beskyttelse af den danske velfærdsmodel, både økonomisk og kulturelt, er af højeste prioritet og ønsker samtidig en nationalt funderet flygtninge- og migrationspolitik.

7.3 Civilsamfundets præferencedannelse

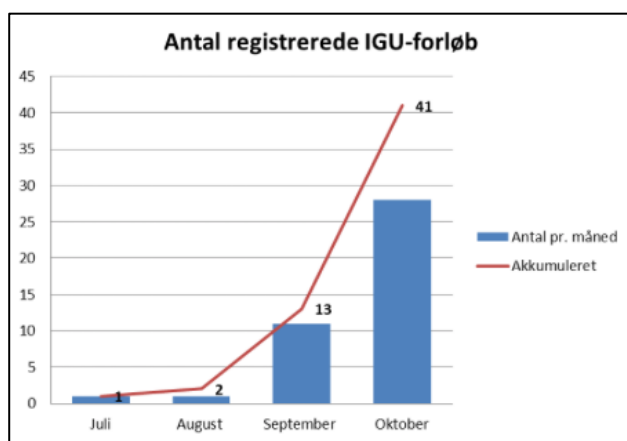
Ifølge Moravcsik er national præferencedannelse også præget af ikke-statslige aktører, der forsøger at påvirke regeringens politik, jævnfør side 10. Dette er for eksempel arbejdsmarkedets parter og NGO'er, som DI, LO, Dansk Flygtninge Hjælp, Kirkens Korshærs og Røde Kors.

DI varetager danske industrivirksomheders interesser og har igennem krisen haft en optimistisk tilgang til de tilkomne flygtninge og migranter. DI's position er, at flygtninge og familiesammenførte hurtigt skal integreres på det danske arbejdsmarked og på den måde blive en del af det danske samfund. Igennem et job i en dansk virksomhed skal nytilkomne kunne forsørge sig selv og samtidig lære det danske sprog og kultur at kende (DI 2017). DI ser flygtninge- og migrantkrisen som en udvikling, der kan være god for den danske velfærdsmodel, så længe der fokuseres på at gøre de nytilkomne arbejdsparate hurtigst muligt og udnytter dette i erhvervslivet (Ibid.). Herudover mener DI, at Europa skal løse krisen i fællesskab for at værne om det europæiske samarbejde og de åbne grænser, der har været med til at skabe Danmarks velstand (DI 2015). DI er et godt eksempel på, hvor der, ifølge Haas, opstår politisk integration igennem den politiske spillover effekt, jævnfør side 8. Når DI ønsker at løse krisen i fællesskab og værne om samarbejdet og de åbne grænser, har organisationen således flyttet sin loyalitet til det politiske centrum i EU, fordi de mener, at de danske interesser bedst varetages her. Dette stemmer også overens med Moravcsiks ide om, at præferencerne i forhold til EU i civilsamfundet ændres til det positive i takt med, at aktørerne har gavn af samarbejdet.

LO er også optimistiske, men har et lidt anderledes udgangspunkt end DI. Hvor DI varetager virksomhedernes interesser og fokuserer på, hvad der er godt for den private sektor, væksten og den økonomiske udvikling, varetager LO arbejdstagernes interesser og fokuserer mere på den enkeltes rettigheder og muligheder som ansat på arbejdsmarkedet. I forbindelse med krisen har

formand for LO, Lizette Risgaard, udtalt enighed med regeringen i, at flygtninge og familiesammenførte skal hurtigt ud på arbejdsmarkedet. Hendes fokus ligger dog på den enkelte flygtnings rettigheder, mulighed for at komme i arbejde og opkvalificering samt krav, som virksomhederne bør være opmærksomme på (LO 2016). *“Målet er, at flere flygtninge bliver en del af arbejdsmarkedet, og for at det kan ske, skal kommunernes integrationsindsats være hurtigere og i langt højere grad end i dag tage udgangspunkt i den enkelte flygtnings potentialer. Og så skal der være en meget tættere kontakt mellem kommunerne og virksomheder”,* siger Lizette Risgaard (Ibid.). De to arbejdsmarkedsparter er således enige om, at flygtninge skal være en del af det danske samfund. Dog påpeger LO, at den styrkede indsats for flygtningene skal ske i balance med andre personer i Danmark, der står uden for arbejdsmarkedet, og viser dermed LO's dobbelte fokus på både danskere og flygtninge (LO 2016 A).

D. 17. marts 2016 indgik regeringen forhandlinger med arbejdsmarkedsparterne, der havde til formål at få flere flygtninge i arbejde, både fuldtidsjobs, praktikstillinger, løntilskudsjob og igennem det såkaldte basis integrationsprogram (IGU) og herved skabe bedre forudsætninger for integration (Trepartsforhandlinger 2016). Herigennem har arbejdsmarkedets parter præferencer stor indflydelse på regeringens politik. Tal viser, at der er i perioden marts 2016 til november 2016 har været en stigning i flygtninge i arbejde på 75%, svarende til 3,100 flere end før perioden.



Figur 3. Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016 A

Figur 3. ovenfor viser fremgang i tilgangen til Integrationsgrunduddannelsen. Underdirektør i DI, Steen Nielsen, har udtalt: *“The figures show that integration of refugees into the labour market is going much better. This is a result of the new approach to integration, which was initiated last year through the tripartite agreement”* (Olsen 2017). Han mener således, ligesom Venstre og Socialdemokratiet, at flygtninge bedst integreres via arbejdsmarkedet, hvilket, ifølge dem, også er positivt, fordi de samtidig bidrager økonomisk til samfundet og den danske velfærdsmodel.

Når NGO'erne, ligesom arbejdsmarkedets parter, er positivt stemt over for flygtninge og migranter, er det andre rationaler end det økonomiske, der ligger bag. Dansk Flygtningehjælps vision er: *"Ingen flygtninge skal savne hjælp til at finde beskyttelse og varige løsninger. Og ingen, der ønsker at integrere sig i det danske samfund, skal savne hjælp til det."* (Dansk Flygtningehjælp). Organisationen arbejder for, at Danmark skal påtage sig et ansvar for verdens flygtninge, både i verdens brændpunkter og i Danmark, og bakker op om Flygtningekonventionens krav om ligebehandling af flygtninge og bestemmelserne om at lette flygtningenes optagelsesprocedurer. De mener ikke, at dansk asylpolitik lever op til internationale principper og anbefalinger og arbejder derfor for, at Danmark skal følge Flygtningekonventionen og FN's retningslinjer i UNHCR. Herudover mener de, at mulighederne for at blive integreret skal forbedres og starte tidligere, blandt andet ved at kunne starte i arbejde hurtigere, og at Danmark skal overholde internationale standarder om hjemsendelse (Dansk Flygtningehjælp A).

En del af Kirkens Korshærs arbejde går ud på at rådgive og støtte hjemløse migranter, særligt i forbindelse med adgang til arbejdsmarkedet, sundhedsydelser samt information om rettigheder og muligheder (Kirkens Korshær). I en ny dokumentarserie fra TV2 blev det d. 30. marts 2017 afsløret, at flere medarbejdere uafhængigt af hinanden indirekte opfordrer migranter uden identitetspapirer til at søge sort arbejde i Danmark, selvom dette er ulovligt. I et enkelt tilfælde hjælper en medarbejder med at lede efter sort arbejde på internettet. Det bliver af Kirkens Korshærs medarbejdere udlagt som umuligt at finde legalt arbejde uden identitetspapirer, og sort arbejde er derfor den eneste løsning for de illegale migranter (TV2 2017). Selvom organisationen senere har undskyldt, viser tilfældene, at NGO'en har modarbejdet gældende regler og ikke er loyal over for regeringens politik og forsøg på at styrke effektiv hjemsendelse af migranter uden opholdstilladelse.

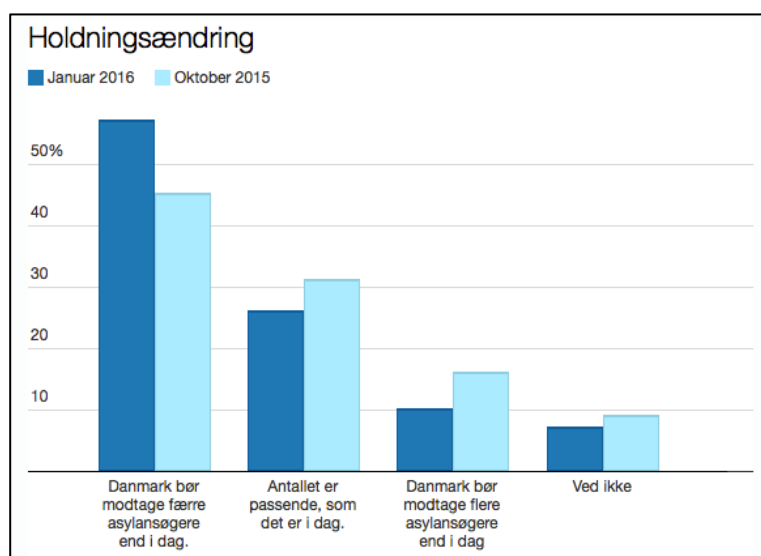
I Danmark arbejder Røde Kors blandt andet for, at asylansøgere i Danmark har en tryk, meningsfuld og værdig hverdag, mens de venter på svar i deres asylsag. Organisationen står for det humanitære og praktiske arbejde, mens selve sagsbehandlingen ligger hos Rigspolitiet (Røde Kors). Generalsekretær, Anders Ladekar, i Dansk Røde Kors udtalte i starten af flygtninge- og migrantkrisen: *"Hvis vi ikke kan opfylde de basale behov for de syriske flygtninge i nærområderne, så de kan brødføde deres familie og få deres børn i skolen, er det klart, at de søger andre steder"* (Damkjær 2015) og placerer dermed et ansvar hos blandt andet de europæiske lande om at sende nødhjælp til nærområderne.

Disse tre NGO'er er langt fra de eneste, og under flygtninge- og migrantkrisen er der blevet stiftet flere nye organisationer i Danmark, som på forskellig vis forsøger at hjælpe flygtninge og

migranter, som for eksempel Refugees Welcome, der bød flygtninge- og migrantstrømmen velkommen, da den nåede til Danmark. Ligesom DI er NGO'erne eksempler på aktører i samfundet, som har flyttet deres loyalitet væk fra Danmark til det internationale plan. Dansk Flygtningehjælp mener, at Danmark skal følge FN's flygtningekonvention og ikke blot, at krisen skal løses i EU-regi. Alle tre NGO'er sætter samtidig individets interesser før Danmarks interesser, hvilket man kan betragte som værende handling ud fra sindelagsetik frem for ansvarsetik, ud fra Konrad Otts tankegang, fordi de ikke står til ansvar for de konsekvenser, som deres handlinger medfører (Madsen 2016). Når Kirkens Korshær hjælper illegale migranter med at finde sort arbejde i Danmark, handler de ud fra at gøre det rigtige i en enkeltstående situation, men tager ikke højde for de konsekvenser, som det har for det danske samfund, nemlig at sort arbejde er undergravende for den danske velfærdsmodel, hvilket regeringen forsøger at forhindre. Deres præferencer er således forskellige fra arbejdsmarkedet parter og stemmer heller ikke overens med de politiske præferencer. Ligesom det er tilfældet med NGO'erne, der arbejder i Middelhavet, som nævnt i EU-kapitlet, står NGO'erne her ikke til ansvar over for befolkningen i Danmark, modsat de politiske aktører. De kan derfor bedre handle uden nødvendigvis at medregne konsekvenserne.

7.4 Befolkningens præferencedannelse

Selvom partier, arbejdsmarkedsparter og NGO'er alle repræsenterer grupper i samfundet og afspejler deres holdninger, er det også relevant at behandle befolkningen som selvstændig aktør og deres holdninger i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen. I løbet af krisen har befolkningen ændret holdning til en række emner i relation til flygtninge og migranter. Ser man på en meningsmåling, som Norstat har foretaget for Altinget, fremgår det, at der under krisen er sket en ændring i befolkningens holdning til, hvor mange asylansøgere Danmark skal tage imod.



Figur 4. Holstein og Gormsen 2016, Norstat for Altinget

Som det fremgår af figur 4., synes et stigende antal danskere, i perioden oktober 2015 til januar 2016, at Danmark bør tage imod færre asylansøgere, mens færre danskere mener, at Danmark bør tage imod flere asylansøgere (Holstein og Gormsen 2016). Deler man befolkningen op i vælgere, fremgår det, ikke så overraskende, at 84% af DF's vælgere mener, at Danmark bør tage imod færre asylansøgere, men også Venstres vælgere ligger højt i meningsmålingen og især de Socialdemokratiske vælgere har ændret holdning i perioden (Holstein 2015). Udviklingen i det socialdemokratiske vælgerkorps glæder partiets politiske ordfører, Nicolai Wammen: *"(...) vi står i en helt ekstraordinær situation. Det er vigtigt at hjælpe mennesker i nød, men samtidig anderkender vi, at antallet betyder noget. Det er derfor, vi har støttet en række stramninger"* (Ibid.).

Befolkningens holdning til migranter, især fra ikke-vestlige lande, har herudover også ændret sig i det seneste par år. I en anden undersøgelse fra 2015, som Norstat har foretaget for Altinget, hvor de adspurgte fik spørgsmålet, om de vil stramme, lempe eller beholde de nuværende regler for ikke-vestlig migration, svarer 50% *"stramme"*, hvilket er det højeste i mange år (Holstein og Skjoldan 2015). Ser man igen på befolkningen som vælgere, er det i alle tre partier flertallet, der mener, at den ikke-vestlig migration bør strammes (Ibid.).

%	S	R	K	SF	DF	V	EL
Bør strammes	41	21	67	16	85	58	27
Passende	40	43	18	50	11	25	34
Bør lempes	12	26	14	17	1	3	22
Ved ikke	6	10	1	17	4	15	17
Total	99	100	100	100	101	101	100

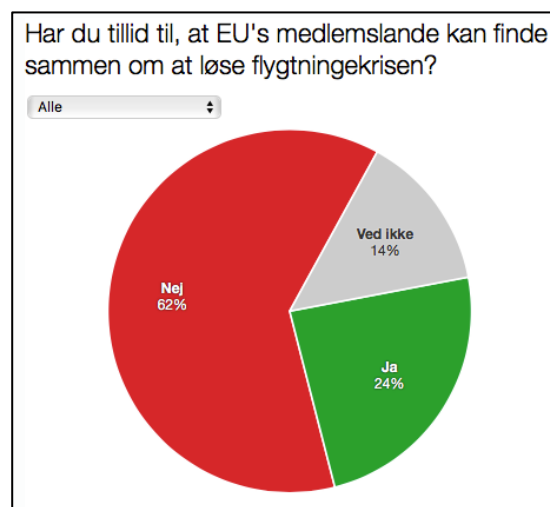
Figur 5. Holstein og Skjoldan 2015, Norstat for Altinget

En undersøgelse fra 2017, foretaget af Gallup for Berlingske, viser, at danskernes holdning også har ændret sig specifikt i forhold til muslimsk migration. Målingen viser, at 64% af de adspurgte danskere er enige eller overvejende enige i, at Danmark bør begrænse migrationen af muslimer, hvilket er flere end i 2015, hvor det gjaldt 54% (Berlingske 2017). Valgforsker og professor i statskundskab, Kasper Møller Hansen, mener, at holdningsændringen startede med terrorangrebet

i USA den 11. september 2001 og er blevet forstærket af angrebet på Krudttønden i København, angrebene i Europa samt flygtninge- og migrantstrømmen og er en del af en længere proces (Ibid.).

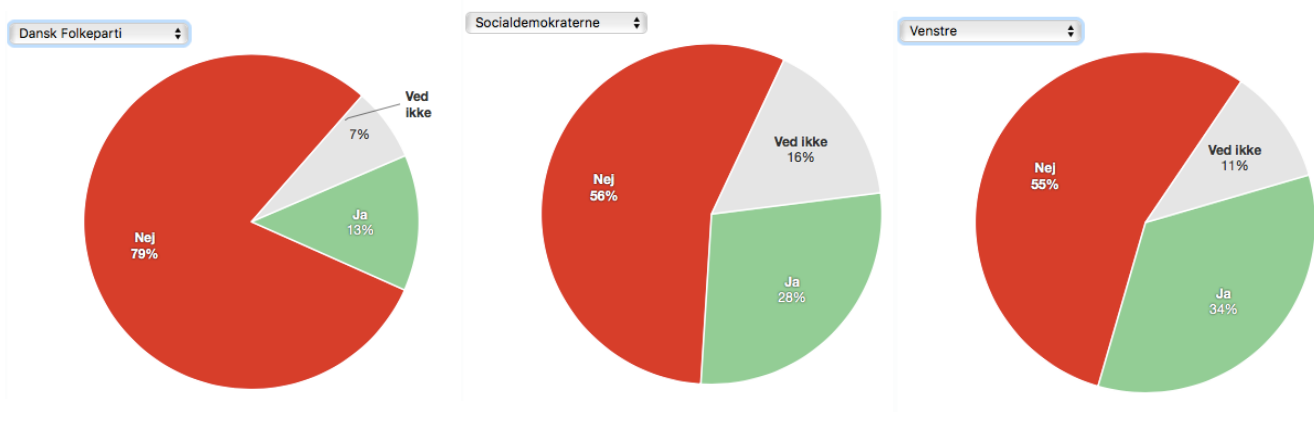
Udover at det fremgår tydeligt, hvordan den danske befolknings holdning til flygtninge, asylansøgere og migranter, især fra ikke-vestlige lande, har ændret sig til at være mere skeptisk, placerer danskerne også migration, som værende det største problem, Danmark står over for i øjeblikket. Dette viser en Eurobarometer undersøgelse fra efteråret 2016, med spørgsmålet: *"What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?"*, hvor 41% af danskerne svarer *"immigration"* (Standard Eurobarometer 86, First results 2016: 11). Den anden største udfordring, som danskerne mener, Danmark står over for, er *"Health and social security"*, hvilket 27% peger på, som det største problem. Dette er udtryk for en bekymring for velfærden i Danmark og ligger på linje med, hvad især de politiske aktører henviser til om den danske velfærdsmodel og truslen imod denne i en tid med et stigende antal flygtninge og migranter.

Befolkningens holdning til en fælles europæisk løsning er tvetydig og afhængig af, hvad de adspurgte skal svare på. I en undersøgelse, som YouGov har foretaget for Tænk tanken Europa, fremgår det, at langt flere danskere foretrækker fælles europæiske løsninger frem for nationale på en række områder omhandlende flygtninge- og migrantkrisen (Møller 2015). Til spørgsmålet, om der skal være en fælles europæisk asyl- og indvandringspolitik, siger et solidt flertal ja, og 55% af de adspurgte danskere er faktisk også tilhængere af EU's fordelingskvoter (Ibid.). Der er her en uoverensstemmelse mellem partiernes og befolkningens præferencer. Denne bliver dog udlignet i en senere undersøgelse fra 2016, som Norstat har foretaget for Altinget, hvor hele 62% af danskerne svarer nej til spørgsmålet: *"Har du tillid til, at EU's medlemslande kan finde sammen om at løse flygtningekrisen?"* (Albrechtsen og Gormsen 2016), hvilket fremgår af figur 6.



Figur 6. Albrechtsen og Gormsen 2016, Norstat for Altinget

Ser man på de tre partiers vælgere, fremgår det, at det er størstedelen af alle tre partiers vælgere, der svarer nej”. Særligt DF’s vælgere har ikke tillid til en europæisk løsning, og Socialdemokratiets vælgere ligger lige over Venstres, hvilket fremgår af figur. 7. Man kan derfor sige, at partiernes holdninger og regeringens politik stemmer godt overens med, at der i befolkningen er en mistillid til, at krisen kan løses på fælles europæisk plan, og Danmark derfor selv må håndtere situationen.



Figur 7. Albrechtsen og Gormsen 2016, Norstat for Altinget

7.5 Den danske velfærdsmodel

Ovenstående stemmer overens med Moravcsiks synspunkt om, at de fundamentale aktører i international politik er individer og private grupper, der organiserer udveksling og fælles handling til at promovere differentierede interesser. På baggrund af disse interesser agerer regeringen nationalt og internationalt, for eksempel i EU. Han beskriver det således: *“Political actions is embedded in domestic and transnational civil society.... with differentiated tastes, social commitments, and resource endowments. Socially differentiated individuals define their material and ideational interests independently of politics and then advance those interests political exchange and collective action”* (Moravcsik 1997: 517). De politiske partier og politikere, arbejdsmarkedsparter, NGO’er og befolkningen er således eksempler på organisering af fælles interesser og forsøg på at påvirke regeringens politik. Som han også påpeger, afspejler grupperne forskellige sociale forpligtelse og ressourcer, hvilket former forskellige ønsker og behov. Ifølge Moravcsik er nogle emner mere konfliktfyldte end andre, som for eksempel offentlige ydelser (Ibid.: 517). Netop offentlige ydelser er en essentiel del af den danske velfærdsmodel og derfor også omdrejningspunktet for mange af de danske aktører i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen. Hermed kan teorien forklare,

hvordan den nationale præferencedannelse i Danmark i høj grad hænger sammen med beskyttelse af velfærdsmodellen. Som nævnt er der dog to forskellige præferencer forbundet med dette.

Grunden til, at der lægges stor vægt på beskyttelsen af den danske velfærdsmodel, også kendt som den universelle velfærdsmodel, er at den danske velfærdsmodel er skattefinansieret og bygger på solidaritet (Berlingske Media 2011). Forudsætningen for denne velfærdsmodel er, ifølge Gert Tinggaard Svendsen, forsker ved Aarhus Universitet, at danskerne har en høj tillid til hinanden (Svendsen 2012: 11). De omkostninger, som er forbundet med opretholdelsen af et solidarisk universelt velfærdssystem, kan kun dækkes, hvis man begrænser de sociale problemer i samfundet, samtidig med at man forsøger at maksimere de offentlige indtægter (Berlingske Media 2011). Den universelle velfærdsmodel handler således om, at alle i den arbejdsdygtige alder bidrager på arbejdsmarkedet, så længe de er i stand til det, og at ingen snyder. Jo færre, der bidrager på arbejdsmarkedet, jo mindre bliver statskassen, hvilket i sidste ende vil resultere i, at det går ud over offentlige ydelser til blandt andet sundhed og social sikkerhed (Ibid.), hvilket er en stor bekymring for de danske borgere, jævnfør side 60. Altså vil et stort antal flygtninge og migranter, der ikke befinder sig på arbejdsmarkedet, være en byrde for det danske samfund.

7.6 Det økonomiske rationale

Venstre, Socialdemokratiet og arbejdsmarkedets parter lægger netop vægt på at beskytte den danske velfærdsmodel ved at sikre, at flygtninge og migranter ikke bliver en byrde for de offentlige finanser. De fokuserer derfor meget på integration via arbejdsmarkedet, så de tilkomne kan forsørge sig selv. Finansministeriet offentliggjorde d. 10. april 2017 en undersøgelse af, hvad migranter, asylansøgere og familiesammenførte betyder for de offentlige finanser, og om disse grupper bidrager med underskud eller overskud til den danske statskasse (Finansministeriet 2017). Undersøgelsen viser tydeligt, at tilknytning til arbejdsmarkedet er afgørende for, om flygtninge og migranter er en gevinst eller en udgift for Danmark. Her udgør især asylansøgere og familiesammenførte en stor udgift, idet begge grupper har meget lav tilknytning til arbejdsmarkedet. I alt udgør det en årlig omkostning på 28 mia. kr. for de offentlige finanser (Ibid.). Finansminister, Kristian Jensen, har i forbindelse med undersøgelsen udtalt: *"Vi får en direkte økonomisk gevinst af de udlændinge, der kommer til Danmark for at arbejde. Desværre kommer rigtig mange ikke med det formål, men som asylansøgere mm. Den gruppe har meget lav beskæftigelse. Det er ekstremt dyrt for den offentlige økonomi. Derfor skal vi have ændret balancen, så flere udlændinge er en del af arbejdsmarkedet, frem for at være på overførselsindkomst"* (Ibid.). Han understreger vigtigheden af regeringens øgede fokus på at få flygtninge i arbejde samt regeringens stramninger

med henblik på at mindske den kraftige vækst i antallet af asylansøgere, idet disse ikke kommer med det formål at arbejde og dermed er en byrde for den danske velfærdsmodel (Ibid.).

Tallene for beskæftigelsen blandt flygtninge og familiesammenførte har været stigende det seneste år, i takt med den tid, de har været i landet, men det er ikke kun positive tal, der præger billedet (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016). Tal viser, at familiesammenførte til flygtninge i lavere grad kommer i arbejde end familiesammenførte til ikke-flygtninge (Ibid.: 45).

Beskæftigelsestallene for de 16-64 årige med ikke-vestlig baggrund (ikke kun flygtninge), sammenlignet med etniske danskere, er markant lavere. For gruppen med ikke-vestlig baggrund er arbejdsløsheden 5,5%, og for etniske danskere er den 2,7%. Ser man på andelen uden for arbejdsstyrken er tallet 45,1% for gruppen med ikke-vestlig baggrund og 22,9% for etniske danskere (Ibid.: 40). Trækker man en parallel til Finansministeriets nylige undersøgelse, er det altså en negativ tendens, som viser udfordringen med at integrere nyligt tilkomne flygtninge, men også folk med ikke-vestlig baggrund, som har været i Danmark i længere tid. Tallene er markant højere for kvinder i alderen 50-59 (Ibid.: 41), hvilket også antyder den kulturelle forskel mellem ikke-vestlig kultur og dansk kultur. Tendensen har desuden været stabil siden 2009, og der er derfor ikke tale om nogen fremgang. Tallene er relative i forhold til befolkningstallet i Danmark, og undersøgelsen strækker sig fra perioden 2010-2016.

Når DF argumenterer imod Venstre, om at flygtninge ikke skal integreres på arbejdsmarkedet, er det først og fremmest, fordi partiet helst så, at alle flygtninge tog hjem igen. Martin Henriksen udtrykker: *"Efter vores opfattelse bør man ikke gøre sig nogen anstrengelser for at integrere asylansøgere på arbejdsmarkedet, man bør tværtimod gøre anstrengelser for at sikre, at de kun er midlertidigt i Danmark"* (Friis 2016). Dette viser, hvordan DF ikke prioriterer de økonomiske argumenter ved at integrere flygtninge, på trods af at ovenstående tal tydeligt demonstrerer, hvilken økonomisk byrde det er for Danmark. Der ligger et helt andet rationale bag end det økonomiske, som Moravcsik forklarer, som i stedet er baseret på kulturelle præferencer. Det grundlæggende her er opfattelsen af, at den danske velfærdsmodel er truet grundet mangel på fælles kultur og sammenhængskraft, hvilket især DF og Socialdemokratiet lægger vægt på, men også Venstre har vist bekymring for.

En ny undersøgelse i form af en befolkningsfremskrivning, foretaget af Danmarks Statistik, viser at antallet af indvandrere og efterkommere, vil stige i et stort omfang frem til år 2060 (Holst 2017). I 2060 vil hver femte dansker, godt 20% af befolkningen, være indvandrere eller efterkommere. Her vil 13,1% udgøres af mennesker med ikke-vestligt oprindelse.

Danmarks befolkning pr. 1. januar 2017 og befolkningsfremskrivning for 2060 fordelt på oprindelse og herkomst.				
Ikke-vestlig oprindelse	2017		2060	
	Antal	Andel i pct.	Antal	Andel i pct.
Indvandrere	332.874	5,8	507.246	7,8
Efterkommere	143.853	2,5	342.390	5,3
I alt	476.727	8,3	849.636	13,1
Vestlig oprindelse				
Indvandrere	237.707	4,1	342.512	5,3
Efterkommere	27.138	0,5	122.396	1,9
I alt	264.845	4,6	464.908	7,2
Alle indvandrere og efterkommere	741.572	12,9	1.314.544	20,3
Dansk oprindelse	5.007.197	87,1	5.168.225	79,7
Hele befolkningen	5.748.769	100,0	6.482.769	100,0

Figur 8. Færch 2017, Statistikbanken i Berlingske

DI mener, at denne udvikling er nødvendig for det danske erhvervsliv, og Steen Nielsen siger "Når jeg kigger frem i tiden, vil vi i stigende grad få brug for udenlandske medarbejdere. For det tyder ikke på, at den danske arbejdskraft vil stige." (Ibid.). Modsat mener DF og Socialdemokratiet, at dette er en meget negativ udvikling for Danmark, og argumentet finder ingen opbakning hos disse to partier. Martin Henriksen mener, at denne udvikling er rystende og kræver politisk handling (Ibid.). Dan Jørgensen er enig i dette udsagn og mener: "(...) hvis vi ikke bringer antallet ned, er det et helt andet Danmark, vi står med om meget kort tid" (Ibid.). Disse to partier holder altså på, ligesom man kan se på arbejdsløshedstallene, at befolkningstilvæksten koster penge og derfor ikke bidrager til den danske velfærd, hvilket leder op til det kulturelle rationale.

7.7 Det kulturelle rationale

Som nævnt tidligere har Venstre og især DF og Socialdemokratiet fokus på at beskytte den danske velfærdsmodel igennem sikring af fælles kultur og sammenhængskraft. Alle tre partier argumenterer for, at for mange flygtninge og migranter med især ikke-vestlig baggrund er en trussel imod den danske velfærdsmodel. Dette stemmer overens med befolkningens holdning til, at

politikken omkring flygtninge og migranter med ikke-vestlig baggrund bør strammes, som man kunne se i ovenfor nævnte meningsmålinger. Ifølge Schröder giver dette god mening, idet han argumenterer for, at afstanden og forskellene imellem islam og vestlig kultur er det, der gør de nyttilkomne ukendte, og er det som skræmmer befolkningen i et land som Danmark (Schröder 2016). Det, som han påpeger er problemet ved kultursammenstødet, er de meget forskellige opfattelser af temaer som syn på kvinder, religions rolle og homoseksualitet (Ibid.). Schröder ser dette som problematisk, fordi de to kulturer og opfattelser af samfundet ikke kan integreres og derfor resulterer i parallelsamfund. Parallelsamfundene opstår, ifølge Schröder, fordi muslimer tiltrækkes af de dele af samfundet og områder, hvor folk deler deres tro og opfattelse, og de integreres derfor ikke i den danske kultur (Ibid.). En meningsmåling fra 2017, foretaget af Megafon, viser, at mange muslimer føler sig set ned på, hvilket ifølge religionssociolog ved Københavns Universitet, Brian Arly Jacobsen, skyldes den måde, som de bliver omtalt på af politikere og i medierne (Moestrup 2017). DF's næstformand, Søren Espersen, har i forbindelse med de mange terrorangreb i Europa udtalt: *"(...) et totalt stop for muslimske indvandrere i fire-seks år"* (DR 2016), hvilket er et godt eksempel på dette. Hvad denne diskussion omkring fælles kultur har at gøre med den danske velfærdsmodel, kan Baudet og kulturforskere som Gert Tinggaard Svendsen og Robert Putnam være med til at forklare.

Hele diskussionen omkring fælles – eller ikke fælles – kultur og parallelsamfund leder hen til multikulturalisme og sammenhængskraften i et samfund. DF skriver på deres hjemmeside: *"Danmark er ikke et indvandrerland og har aldrig været det. Vi vil derfor ikke acceptere en multi-etnisk forvandling af landet"* (Principprogram 2002), og de tilføjer yderligere *"Kulturen består af summen af det danske folks historie, erfaringer, tro, sprog og sædvaner. Beskyttelse og videreudvikling af denne kultur er en forudsætning for landets beståen som et frit og oplyst samfund"* (Ibid.). Citatet understreger igen DF's holdning, hvilket Socialdemokratiet bakker op om. Mette Frederiksen mener, at Danmark skal begrænse antallet af flygtninge: *"(...) hvis vi vil opretholde vores sammenhængskraft, vores værdier og have integrationen til at fungere"* (Frederiksen 2015). Henrik Sass Larsen understreger, at et af hovedproblemerne ved integrationen i velfærdssamfundet er nyttilkomnes mangel på kendskab til den danske samfundsmodel (Gjertsen 2016: 5) og siger: *"(...) at jeg er ikke villig til 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"* (Ibid.: 4). Partierne er dermed af den holdning, at inddragelse af flygtninge og migranter, med anden kulturel baggrund, truer den danske velfærdsmodel. Dette stemmer overens med Baudets synspunkt om, at et land med den rene multikulturalisme, hvor flere kulturer er dominerende i samfundet, udfordrer sammenhængskraften. Selvom Baudet ikke udtrykker sig så firkantet som DF,

mener han, at især en kultur med en anden religion og praktisering heraf kan gå ud over den nationale sammenhængskraft (Baudet 2012: 159). Ligesom Schröder mener Baudet, at mennesker fra en kultur med Islam som religion i stedet for Kristendommen har et anderledes syn på retsstaten, hvilket kan gå ud over sammenhængskraften i et land (Ibid.: 159). Alle parter mener således, at de forskellige syn på essentielle samfundsmæssige emner kan true retsstaten, hvis islam bliver for dominerende og får lov at eksistere som sidestillet kultur til den danske.

I DF's arbejdsprogram fra 2009 skriver de: *"Forudsætningen for, at den danske velfærdsmodel også i årene fremover vil nyde den nødvendige opbakning i befolkningen, er, at der i samfundet er den nødvendige solidaritet og sammenhængskraft. Et uhomogent samfund vil aldrig være i stand til at opretholde en velfærdsmodel, hvor anseelige beløb omfordeles mellem forskellige befolkningsgrupper"* (DF 2009: Pkt. 7). Her kommer DF ind på homogenitet og tillid i forbindelse med opretholdelse af den danske velfærdsmodel, hvilket Gert Tinggaard Svendsen, netop har fokus på i sin forskning om tillid i samfundet. Ifølge Svendsen er Danmark, sammen med de andre skandinaviske lande, det land i verden, hvor befolkningen har allermest tillid, og den danske velfærdsstat og den høje omfordeling her bygger på og er afhængig af, at danskerne er så tillidsfulde (Svendsen 2012: 11). Dette underbygger bekymringen for, at multikulturalisme resulterer i mindre tillid i samfundet, hvilket truer velfærdsmodellen. Robert Putnam lavede i 2007 en undersøgelse, der viste, at migration og etnisk diversitet i høj grad er med til at mindske solidaritet og tillid i et samfund (Putnam 2007: 137). Samlet set understøttes herigennem partierne og befolkningens bekymring for, at kulturforskelle, der kommer med flygtninge og migranter, truer den danske velfærdsmodel, som ifølge Svendsen bygger på tillid. Selvom Putnams undersøgelse primært er fokuseret på USA, trækker han tråde til de Skandinaviske lande, ligesom Svendsen gør det. Han konkluderer, at etnisk- og social heterogenitet er den største udfordring for moderne samfund i dag (Ibid.: 137). Tillid er, ifølge hans undersøgelse, meget tydeligt mest udbredt i områder med etnisk homogenitet (Ibid.: 147) og lavere i samfund med høj etnisk diversitet (Ibid.: 148). Han bruger Sverige som eksempel, der på mange måde ligner Danmark, på, at lokale områder med høj etnisk diversitet er forbundet med mindre tillid og i nogle tilfælde også færre offentlige investeringer. Når partierne i Danmark omtaler problemet med tillid, homogenitet og sammenhængskraft giver ovenstående undersøgelse god grund til dette.

Begrebet "svenske tilstande" er da også blevet brugt af politikere i Danmark, blandt andet af Pia Kjærsgaard. Hun henviser til en svensk kriminolog, der påpeger, at der i dele af Sverige er flere problemer med for eksempel kriminalitet, som resultat af subkulturer, hvor unge mænd med udenlandsk baggrund lever et liv uden for det svenske samfund. Kjærsgaard mener, at det derfor er strengt nødvendigt med en restriktiv politik på området, for at undgå disse parallelsamfund

(Kjærsgaard 2017). Denne observation ligger i linje med Baudet, som vurderer, at ideen om multikulturalisme i Europa har ført til: *"No longer do minorities receive the right to integrate, but, instead, the right to maintain their own culture"* (Baudet 2012: 168). Han mener, at en politisk accept af disse flerkulturelle strukturer i samfundet, hvor der er forskellige syn på retsstaten, fører til parallelsamfund (Ibid.). Martin Henriksen taler også om "svenske tilstande" og henviser til Putnams undersøgelse om, at multiethnicitet forringer den sociale tillid i et samfund. Han mener, at en åben diskussion om de faktiske forhold er nødvendig for ikke at ende som Sverige, og med henvisning til Putnam siger han: *"Får vi med andre ord ikke begrænset indvandringen betragteligt og sat gang i flere hjemsendelser, vil vi se alt for mange områder, hvor flertalskulturen ikke er dansk og dermed mistes den sammenhængskraft, som er forudsætningen for vores velfærdssamfund. Det skal vi selvfølgelig kunne tale åbent om"* (Henriksen 2017).

Tabel 1: Andel af herkomst gruppe, der angiver at have stor tillid eller nogen tillid

	Danskere	Indvandrere	Efterkommere
Hvor stor tillid har du til beboerne i dit nabolag?	90%	75%	72%
Hvor stor tillid har du til danskere i almindelighed?	90%	76%	78%
Hvor stor tillid har du til muslimer i Danmark?	55%	65%	76%
Hvor stor tillid tror du danskere har til muslimer i Danmark?	18%	26%	27%
Hvor stor tillid tror du muslimer i Danmark har til danskere?	21%	34%	28%

Figur 9. CEPOS 2009, foretaget af Danmarks Statistik 2007

Ser man på de faktiske tal over danskernes tillid i forhold til muslimer i Danmarks tillid, understøttes holdningerne ovenfor. Danskere har generelt højere tillid til hinanden og folk omkring dem, end muslimer har, hvilket fremgår af figur 9. Muslimer har højere tillid til andre muslimer, end danskere har til muslimer, men hvis man sammenligner danskeres tillid til andre danskere og muslimers tillid til andre muslimer, så har muslimerne markant lavere tillid til hinanden sammenlignet med danskerne til hinanden. Dette understøtter analyse ovenfor

Delkonklusion

De nationale præferencer i Danmark i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen vedrører i høj grad den danske velfærdsmodel, muligheden for at beskytte den samt at føre en national politik.

Overordnet set er der to rationaler, der præger præferencerne, nemlig det økonomiske og det kulturelle. Partierne og befolkningerne har været nogenlunde enige om håndteringen af krisen, og regeringspartiet Venstre har reageret hurtigt på de forskellige præferencer i samfundet. Her både i forhold til at imødekomme arbejdsmarkedets parter's ønske om at styrke integrationen på arbejdsmarkedet samt befolkningen og de andre partiers ønske om, at mindske antallet af tilkomne flygtninge og migranter for at værne om tilliden og sammenhængskraften i det danske samfund.

8. Analyse: Tysklands nationale præferencedannelse

I det følgende afsnit vil en forklaring og en forståelse af den tyske præferencedannelse udgøre rammen for den følgende analyse af den førte tyske politik i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen. Der vil først fokuseres på den konkrete politik, som den tyske regering har ført, samt de politiske partiers holdninger. Herefter rettes fokus mod civilsamfundets aktører, i form af NGO'er, og den tyske befolkning. Multikulturalisme og forenelighed med islam inddrages som to aspekter i analysen, der er essentielle i forhold til forståelsen af Tysklands nationale præferencedannelse.

Tysklands forhold til flygtninge er kendetegnet ved åbenhed og velvillighed til at ville hjælpe mennesker i nød (Den tyske ambassade København). Årsagen til dette skal findes i to principper i den tyske grundlov. Det ene princip handler om at tildele ethvert menneske, som er politisk forfulgt, retten til asyl i Tyskland, og det andet princip handler om respekt af den menneskelige værdighed. Herudover har folk, som flygter fra borgerkrig, retten til at blive anerkendt som borgerrettighedsflygtninge i Tyskland (Ibid.). Da man ønsker at yde hjælp så hurtigt som muligt, har den tyske regering besluttet, at asylansøgere, der kommer fra såkaldte sikre lande, som regel ikke opnår asyl (Ibid.). Tyskland arbejder ud fra tre politiske målsætninger på flygtningeområdet: 1) hjælp i flygtningenes hjemregioner, 2) vedvarende fokus på at skabe effektive løsninger indenrigspolitisk og 3) aktiv medvirken i et fælles europæisk samarbejde (Ibid.). I det fælles europæiske samarbejde har den tyske regering betonet, hvor vigtigt det er for dem, at Tyskland spiller en aktiv rolle, så de er med til at skabe en solidarisk og stabil flygtningepolitik i hele EU. Dog ønsker den tyske regering, at *alle* medlemslande aktivt tager ansvar og derigennem er med til at løse den nuværende flygtninge- og migrantproblematik (Ibid.).

8.1 Politisk præferencedannelse

Tyskland med Merkel i spidsen har i starten af flygtninge- og migrantkrisen forsøgt at føre en åben og solidarisk politik, men de tyske politikere har siden hen set sig nødsaget til at indføre stramninger. I 2015 vedtog den tyske regering en lov, der havde til formål at gøre asylansøgningsprocessen hurtigere for flygtningene. Samtidig indførte de identifikationskort for registrerede flygtninge i Tyskland, for at gøre det nemmere og hurtigere at indsamle nødvendig information om den enkelte flygtning. Som en stramning indførte man en regel om begrænset familiesammenføring for personer med subsidiær beskyttelse¹ (Den tyske ambassade København). Herudover har regeringen vedtaget to asylpakker. Asylpakke 1., som kom i oktober 2015, var

¹ Mennesker der, selvom de hverken har ret til at få tilkendt asyl eller at blive anerkendt som flygtninge, af

simpel og indeholdt kun enkelte stramninger i form af udvidet opholdstid for asylansøgere i modtagecentre, skærpet bopælspligt og nedskæring i kontante ydelser (Pro Asyl 2015). Asylpakke 2., som kom i foråret 2016, indeholdt langt flere stramninger og krav til flygtninge. Denne kom i kølvandet af de store flygtninge- og migrantstrømme, en række overgreb på tyske borgere, blandt andet i Köln nytårsnat til 2016, og at Asylpakke 1. viste sig ikke at være omfattende nok (Kietzman 2016). Formålet med Asylpakke 2. var at skabe klarhed omkring kravene til de flygtninge og migranter, som ankom til Tyskland i løbet af 2015, og man håbede samtidig, at den ville medføre færre asylansøgere i landet i fremtiden. Samtidig gav den mulighed for, at Tyskland i fremtiden ville kunne afvise flere asylansøgere, end man hidtil havde gjort. Mere konkret indeholder Asylpakke 2. følgende stramninger:

- Længere ventetid på familiesammenføring. Man har vedtaget, at familiesammenføring skal udsættes i 2 år. Dog gælder det ikke for konventionsflygtninge, som er personligt forfulgte i deres hjemland. Det gælder heller ikke asylansøgere, hvis familiemedlemmer befinder sig i flygtningelejre i Jordan, Libanon eller Tyrkiet og omhandler primært syriske flygtninge. Disse familier vil have forrang til at blive ført sammen i Tyskland.
- Flygtninge, som skal hjemsendes, men som på grund af sygdom har fået ophold i Tyskland, skal nu være erklæret meget alvorligt syge, for at kunne bruge denne årsag til at opnå asyl.
- Asylpakken vil ændre status for Tunesien, Algeriet og Marokko, som i fremtiden vil blive anset for værende sikre lande at hjemsende afviste asylansøgere til. Samtidig oprettes asylcentre, hvis hovedformål er hurtig sagsbehandling og hjemsendelse.
- Asylansøgere fra sikre lande vil blive indkvarteret i modtagecentre, som specialiserer sig i hurtig sagsbehandling, hvor fokus her er borgere fra de nordafrikanske lande, men reglen gælder alle asylansøgere fra sikre lande.
- Asylansøgere, som befinder sig i modtagecentre for hurtig hjemsendelse, har ikke længere samme bevægelsesfrihed som hidtil til at rejse rundt i hele Tyskland, men skal holde sig inden for grænserne af det distrikt, som deres asylcenter ligger i (Ibid.).

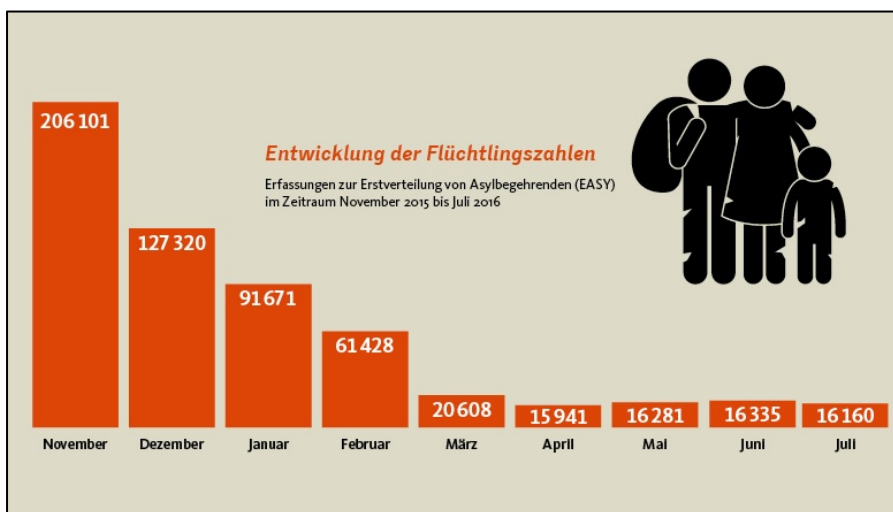
Tysklands håndtering af flygtning- og migrantkrisen har dermed ændret sig til at være mere hård i takt med udviklingen af krisen, hvilket afspejler, hvordan den politiske præferencedannelse har været de seneste par år. Jævnfør side 10 om præferencedannelse, kan man argumentere for, at der er sket et skifte i præferencedannelsen både hos befolkningen og hos Merkel.

CDU har siden flygtninge- og migrantkrisens start været af den overbevisning, at krisen ikke kan løses i hvert enkelt EU-medlemsland, men skal løses i fællesskab og i tæt samarbejde med oprindelses- og transitlandene, hvorfra flygtninge og migranter kommer (CDU 2016). Dette er et

godt eksempel på det politiske spill-over, der er sket med Merkel, jævnfør side 8. Man kan sige, at Merkel har flyttet sin loyalitet til EU og fokuseret på at løse krisen i EU-regi fremfor på nationalt plan i de enkelte medlemslande. Til dette har CDU lavet en 4-punktsplan:

1. CDU ønsker at organisere flygtninge- og migrantstrømmen for at beskytte de ydre grænser og stoppe menneskesmuglerne.
2. CDU ønsker at tackle årsagen til flygtningestrømmene ved at støtte transit- og oprindelseslandene.
3. CDU ønsker at sende afviste asylansøgere hurtigt retur.
4. CDU ønsker mere europæiske solidaritet i forbindelse med behandlingen af flygtninge (Ibid.).

Partiet mener, at flygtninge og migranter har en pligt til at integrere sig, hvilket indebærer, at de skal lære det tyske sprog og de tyske værdier at kende (Diekmann et al. 2015). På CDU's hjemmeside fremgår de forskellige mål, partiet har haft på asyl- og flygtningeområdet, og om disse er blevet opnået. De fremhæver særligt det store fald i antallet af asylansøgere, som var et af deres mål (Ibid.). Dette viser også partiets ændrede fokus.



Figur 10. CDU 2016 A

AfD er grundlæggende set af en helt anden holdning end CDU. Partiet blev stiftet i 2013 på baggrund af en stor utilfredshed med de store hjælpepakker, der blev udbetalt til de kriseramte lande i eurozonen (Ritzau 2016). I dag er kritikken af EU dog gledet lidt i baggrunden, og i stedet har AfD nu større fokus på en hård migrationsskepsis. Partiet har oplevet en stor vælgertilstrømning blandt andet på baggrund af en voksende utilfredshed med det store antal flygtninge og migranter, som er kommet til Tyskland under krisen (Ibid.).

Partiet er især kritiske over for islams indtog i Europa. I maj 2016 vedtog AfD deres valgmanifest, hvor de erklærede, at islam var uforeneligt med Tysklands forfatning, og man opfordrede her til, at minereter og burkaer skulle forbydes (Ritzau 2016D). Et synspunkt, som er meget modsat Merkel, der tidligere har erklæret, at Tyskland garanterer religionsfrihed for alle og har sagt, at islam hører til i Tyskland (Ibid.). I manifestet er islam, flygtninge og migranter generelt vigtige emner for AfD, og partiet udtrykker, at de ønsker et paradigmeskift på følgende områder:

1. Asyl i Tyskland
2. Den frie bevægelighed inden for EU
3. Den kvalificerede migration fra tredjelande
4. Den generelle integration af tilkomne fra de ovenstående tre kategorier (AfD 2016).

Derudover skriver de, at der ikke er plads til den muslimske praksis og overbevisning, som går imod: *"(...) det frie, demokratiske sociale fundament, landets love, det jødisk-kristne og humanistiske grundlag for den tyske kultur"* (Ibid.). Samtidig ønsker AfD at forbyde udenlandsk finansiering af moskeer i Tyskland og det muslimske kald til bøn (Ibid.).

AfD føler ikke, at den tyske og europæiske asyl- og flygtningepolitik har formået at håndtere den nuværende flygtninge- og migrantkrise, og det er for dem vigtigt, at der bliver skelnet imellem politiske flygtninge, folk der flygter fra krig og irregulære flygtninge (Ibid.). AfD mener, at de to første grupper skal have ret til beskyttelse, så længe deres oprindelsesland ikke er sikkert, men sendes retur, så snart truslen ophører (Ibid.). De irregulære flygtninge, der ingen ret har til beskyttelse skal, ifølge AfD, ikke opholde sig i landet (Ibid.). I AfD's manifest står: *"Alle indvandrere har en absolut forpligtelse til at lade sig integrere: denne skal tilpasse sig sit nye hjem, og ikke omvendt. Hvis én nægter at lade sig integrere, skal denne kunne sanktioneres og i sidste ende miste sin opholdsret"*² (Ibid.). Citatet er et udtryk for, at AfD er af den opfattelse, at det er flygtningenes forpligtelse at integrere sig i samfundet og tilpasse sig de nye omgivelser, og ikke omgivelserne, som skal tilpasse sig dem. De er modstandere af multikulturalisme og mener altså, at moderate muslimer, som accepterer integrationen, er værdsatte medlemmer af samfundet, men dem, som nægter at lade sig integrere, skal sanktioneres og i sidste ende miste deres opholdsret i landet (BBC 2016).

Det fremgår her, hvordan CDU's politik er mere fokuseret på EU, end det er tilfældet med AfD. Det er tydeligt, at CDU har fokus på solidariteten og ønsker at håndtere situationen med flygtninge- og

² *"Jeder einwanderer hat eine unabdingbare Bringschuld, sich zu integrieren; er muss sich seiner neuen heimat anpassen, nicht umgekehrt. Wer sich der Integration verweigert, muss sanktioniert werden und letztendlich auch sein aufenthaltsrecht verlieren können."*²

migranter i fællesskab, hvor AfD har mere fokus på, hvad der er godt for Tyskland som land samt hjælp til flygtninge i et begrænset omfang. Siden flygtningekrisens start har Merkel mange gange udtalt, at Tyskland er et åbent land, som byder flygtninge velkommen, og hun har understreget, at landet har et historisk ansvar for at tage imod mange flygtninge (Ritzau 2016 E). Partierne er dog af den fælles overbevisning, at ansvaret for at blive integreret ligger hos den tilkomne og ikke hos den tyske befolkning og stat.

Merkel har siden krisens start alligevel måtte ændre kurs i flygtninge- og migrantpolitikken både i CDU, men også i Tysklands overordnede tilgang til krisen, hvilket man blandt andet har set med asylpakkerne. Dette er udtryk for, at CDU har været nødsaget til at agere efter den stigende utilfredshed, som blandt andet AfD afspejler, samtidig med at holde fast i partiets principper. Jævnfør side 10. om Moravcsiks præferencedannelse, kan man argumentere for, at der er sket et skifte i præferencedannelsen hos Merkel, i takt med at krisen har udviklet sig og er taget til. Merkels ændrede præferencedannelse hænger sammen med det skiftende pres, som hun har oplevet blandt grupper i befolkningen.

8.2 Velfærd

Modsat partierne i Danmark fokuserer de to tyske partier ikke i særlig høj grad på det økonomiske aspekt ved flygtninge- og migrantkrisen, men i højere grad på det kulturelle aspekt, islam og ansvaret for integration. Den politiske præferencedannelse fokuserer således ikke på "en tysk model", eller hvorvidt flygtninge og migranter er en økonomisk gevinst eller byrde for den tyske stat, hvilket afspejler, at landene er forskellige. Grunden til, at fokus for de tyske partier ikke er på det økonomiske aspekt, kan skyldes, at man i Tyskland har forsikringsmodellen, hvor den enkelte tysker forsikrer sig igennem sit arbejde og ikke afhænger i samme grad af offentlige ydelser som i Danmark (Berlingske Media 2011). Formålet med forsikringsmodellen er at sikre borgerne efter fortjeneste, og den er finansieret via obligatoriske sociale bidrag. Dette betyder, at de primære ydelsesmodtagere er personer og dennes familie, der har eller har haft en tilknytning til arbejdsmarkedet (Ibid.). Bagsiden af dette er, at dem som ikke befinder sig på arbejdsmarkedet i høj grad er afhængig af deres familie og et socialt netværk, da retten til ydelser hænger sammen med beskæftigelse (Ibid.). Samtidig betyder denne model også, at hvis en person mister sit job, er det offentlige som udgangspunkt ikke forpligtet til at agere som sikkerhedsnet (Ibid.). Man er altså her som borger mindre truet, når landet rammes af en flygtninge- og migrantstrøm, da man selv sørger for at forsikre sig i forhold til social- og sundhedsydelser. Det økonomiske aspekt er derfor ikke lige så relevant som i Danmark.

8.3 Civilsamfundets præferencedannelse

Sea-Watch, som er en politisk-, økonomisk- og religiøs uafhængig organisation dannet af tre erhvervspartnere fra Tyskland, har til formål at redde flygtninge og migranternes liv i Middelhavet. Deres mission er: *"Saving lives where states fail to act. A crew of volunteers refitted the MS Sea-Watch, working day and night to make the vessel suitable for Search and Rescue (SAR) operations"* (Sea-Watch). Igennem SAR operationerne søger Sea-Watch aktivt efter at finde flygtninge- og migrantbåde på havet og assisterer dem i at få yderligere hjælp fra større både og EU's operative instanser i Middelhavet. Samtidig lægger organisationen pres på myndigheder og regeringer ved opråb og opmærksomhed igennem mediedækning (Ibid.). Sea-Watch er og har således været en aktiv aktør under flygtninge- og migrantkrisen og hjælper flere mennesker til Europa med deres redningsaktioner i Middelhavet, hvilket går direkte imod Tysklands politik og stramninger, hvor de forsøger at mindske antallet af asylansøgere. I det hele taget er organisationen af den overbevisning, at regeringerne i EU ikke gør nok for at løse krisen og hjælpe dem, der kommer til Europa. Sea-Watch hjælper ikke kun flygtninge, men også migranter, og på trods af forskellige politiske motiver er deres overordnede rationale: *"But these migrants are human beings, who we make no judgements about, where there is a state duty to assist"* (Elgot 2016). Dette viser, hvordan NGO'en sætter individet højere end nationalstatens interesser og argumenterer for, at staten har et ansvar for at hjælpe. Konrad Otts tankegang om sindelagsetik og ansvarsetik kan igen inddrages her, som eksempel på hvordan aktører i samfundet handler ud fra helt forskellige moraler. Med sine bedrifter i Middelhavet kan man sige, at Sea-Watch handler ud fra sindelagsetikken og derved, ifølge Ott, simplificerer og afpolitiserer debatten om flygtninge og migranter til et spørgsmål om medmenneskeligheden, hvor de ikke tager højde for de samfundsrelaterede spørgsmål, som tilstrømningen af mennesker bringer med sig (Madsen 2016). Hvor sindelagsetikken handler om at gøre det rigtige uden at tage ansvar for de konsekvenser, som ens handlinger medfører, står ansvarsetikken på den anden side og handler om, at man netop selv står til regnskab for ens handlinger. Sidstnævnte handler om konsekvens, pragmatik og ressourcer. Ott kritiserer blandt andet aktivistgruppen No Borders, som har til formål at nedbryde grænserne til Europa, hvor Sea-Watchs arbejde er meget af samme karakter. Ifølge Ott giver disse grupper individet forrang for gruppen, kulturen og samfundet, hvilket blot vil undergrave det nuværende EU uden indre grænser, fordi der hurtigt vil opstå nye grænser, som dem i de østeuropæiske lande samt grænsekontrol i Danmark og Sverige (Ibid.). Trækker man en tråd tilbage til EU-kapitlet og den kritik, der har været af NGO'ernes arbejde i Middelhavet, for at udgøre en tiltrækningseffekt, er Sea-Watch en af de NGO'er, som netop arbejder aktivt her. Det er dermed ikke alle, der er enige i, at NGO'ernes redningsarbejde er for det fælles europæisk bedste.

Daniel Shepherd, talsmand for Sea-Watch, udtalte i 2015, at på den ene side er interessen for at være frivillig høj, men på den anden side: "*Higher still is the volume of xenophobic hate mail the group is receiving*", hvortil han tilføjer: "*It's made me quite glad I don't speak German*" (Elgot 2015). Udtalelserne viser, hvordan dele af den tyske befolkning er utilfredse og uenige i Sea-Watches arbejde, hvilket understøtter Otts argumentation om, at det ikke er den rigtige måde at løse krisen på.

International Committee of the Red Cross (ICRC) er en anden og større NGO, der grundlæggende har samme tilgang til krisen som Sea-Watch. ICRC's arbejde er baseret på Geneve Konventionen fra 1949 og arbejder uafhængigt og neutralt for at sikre humanitær beskyttelse og assistance til ofre for væbnede konflikter og voldelige situationer. ICRC går i aktion som respons på nødstilfælde og forsøger på samme tid at promovere international humanitær lovgivning samt implementering heraf i national lovgivning (International Committee of the Red Cross). I takt med at flygtninge- og migrantkrisen har udviklet sig, mener ICRC, at der, mere end nogensinde, er brug for, at stater samarbejder for at løse krisen samt et styrket samarbejde mellem stater og grupper i civilsamfundet. Dette med henblik på at styrke sikringen af overholdelse af standarderne i international lovgivning omhandlende flygtninge og migranter samt menneskerettigheder. ICRC skriver: "*Reinforcing the international system of refugee and migrant protection*" (Kilibarda 2016). Organisationen udtrykker her behovet for at genetablere et system, der tager udgangspunkt i beskyttelse og sikring af flygtninge og migranternes rettigheder, hvilket de mener har fejlet under krisen. ICRC mener ikke, at det store antal af flygtninge og migranter, der er ankommet til de europæiske lande, er en undskyldning for ikke at hjælpe disse eller tage ansvar for dem andre steder i verden (Ibid.). ICRC indtager således samme sindelagsetiske position som Sea-Watch, idet de sætter individets rettigheder som første prioritet og understreger, at staterne bør tage ansvar for de tilkomne mennesker uanset antal. Paul Collier, professor i økonomi og public policy ved Oxford universitet og i de senere år har fokuseret sin forskning på migration, forklarer, at håndteringen af krisen har været drevet af frygt og had i stedet for en erkendelse af pligt til at redde menneskeliv, som NGO'erne forsøger at fremme. I stedet for at åbne grænserne, som Tyskland gjorde det i starten af krisen, og give flygtninge og migranter håb om en fremtid i Europa, skulle man have fokuseret på, at hjælpe de reelle flygtninge i nærområderne til Syrien. Dette burde følges op af hjælp til at rejse tilbage, når der igen er fred (Collier 2016). Ifølge Collier var Tysklands første forsøg på at adressere krisen, som var i god tråd med NGO'ernes præferencer, derfor ikke optimal, og derfor har Tyskland da også været nødsaget til at ændre kurs.

Præferencedannelsen hos disse aktører i civilsamfundet stemmer således ikke overens med politikernes og regeringens. Da man i starten af krisen så Merkel stå med åbne arme og tage imod

flygtninge og migranter, der kom til Europa, var dette i linje med NGO'ernes ønske, men dette ændrede sig hurtigt, blandt andet på grund af kritikken fra politikere, men også en stigende kritik i befolkningen, som vil blive analyseret i det følgende afsnit.

8.4 Befolkningens Præferencedannelse

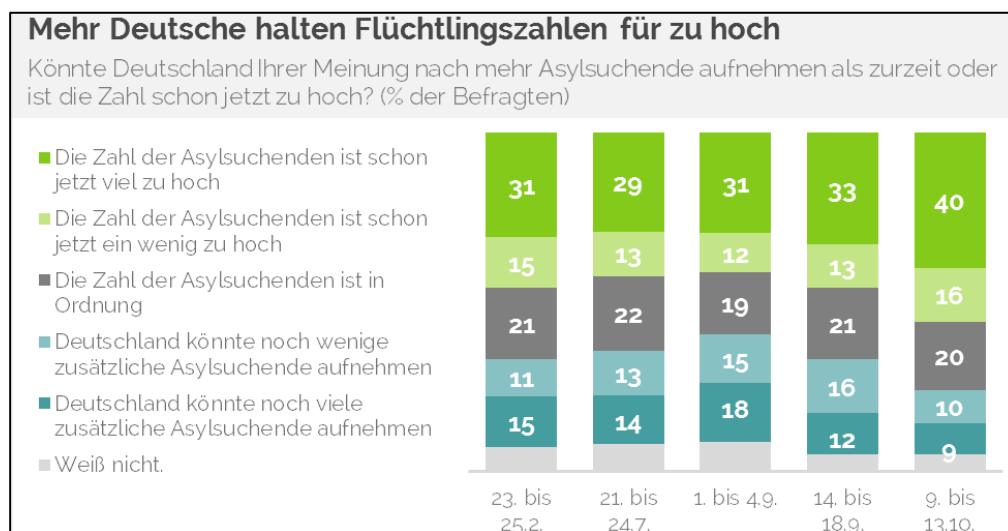
I starten af flygtninge- og migrantkrisen så man en positiv og hjælpsom stemning blandt den tyske befolkning, da man så store mængder af donationer, indsamlinger og opbakning til at hjælpe de mennesker, der kom med flygtninge- og migrantstrømmen (Jensen 2015). Dette billede har dog ændret sig, og befolkningens præferencer er ikke de samme, som de var i starten. For det første er der sket en holdningsændring til islams plads i Tyskland og for det andet til antallet af flygtninge i Tyskland.

D. 12. januar 2015 sagde Merkel under et møde i Berlin med den tyrkiske premierminister, Ahmet Davutogly: *"Den tidligere tyske præsident Christian Wulff har sagt: 'Islam hører til i Tyskland.' Det er rigtigt, det er også en del af min opfattelse"* (Kern 2016). Dette er altså en anerkendelse af, at islam og muslimer gerne må være i Tyskland og er en del af den tyske virkelighed. At islam er en del af Tyskland, har Merkel udtalt flere gange, men opinionsundersøgelser viser, at det ikke er hele befolkningen, der deler hendes holdning. I en meningsmåling fra januar 2015 sagde 37% af tyskerne, at de er enige i, at *"islam hører til i Tyskland"* (Focus 2016), men dette tal har ændret sig, og i en meningsmåling fra 2016 er tallet faldet, hvor det nu kun er 22% af befolkningen, som mener dette (Ibid.). Holdningen stemmer således mere overens med AfD's holdning til islam.

Meningsmålingen viser også, at næsten to tredjedele af den tyske befolkning decideret mener, at islam ikke hører til i Tyskland (Ibid.). Resultaterne indikerer, at tyskernes holdning til islam er blevet skærpet, efter Merkel besluttede, at Tyskland skulle tage imod mere end 1,1 million asylansøgere. Det er også værd at bemærke, at der i meningsmålingen er en kløft imellem holdningerne i Øst- og Vesttyskland. De adspurgte personer fra Østtyskland er mere kritiske over for islam end de adspurgte personer fra Vesttyskland (Ibid.). I Øst mener 17%, at *"islam hører til i Tyskland"*, imens det er 23% i vest (Ibid.). Det fremgår også, at 92% af AfD's vælgere svarede, at de ikke er enige i, at *"islam hører til i Tyskland"*, hvilket viser disse vælgers standpunkt meget tydeligt (Ibid.). Selvom ca. 60% af befolkningen ikke mener, at islam hører til i Tyskland, er det vigtigt, ikke at konkludere det som om, den tyske befolkning ikke ønsker muslimer i landet. I samme meningsmåling svarer nemlig kun 29,8%, at de *ikke* mener, at *"muslimer hører til i Tyskland"* (Ibid.). Der er altså en større accept blandt befolkningen af muslimer end af islam i Tyskland, hvilket hænger sammen med, at islam kan inkorporeres i samfundet på forskelligvis, hvor den juridiske og politiske del af islam ikke er forenelig med tyske værdier.

Bassam Tibi, syrisk-tysk muslim og professor i internationale relationer, anerkender ligesom Merkel, at islam er en del af Tyskland, men mener samtidig, at man skal være varsom med, hvordan islam inkorporeres i samfundet. Tibi er fortaler for en europæisering af islam i Europa, og hans holdning er, at dette skal ske både igennem inddragelse af europæerne og de muslimer, der ønsker at være en del af Europa, men ikke ønsker en islamisering heraf (Tibi 2007: 223). Således accepterer han fuldt ud europæiske muslimer, men er forbeholden over for, hvilken rolle islam skal spille i samfundet, hvilket stemmer overens med, at befolkningen udviser større bekymring over for islam end muslimer. Tibi er af den overbevisning, at: *"Islam is of increasing salience for Europe"* (Tibi 2007: 222-223) og *"Migration from Islamic countries blurs existing boundaries and changes Europe. Muslim migrants are embedded at various levels in the structures of transnational religious communities, many of which are fundamentally opposed to the European values (...)"* (Ibid.). Derfor skal der tages hånd om islam i Europa.

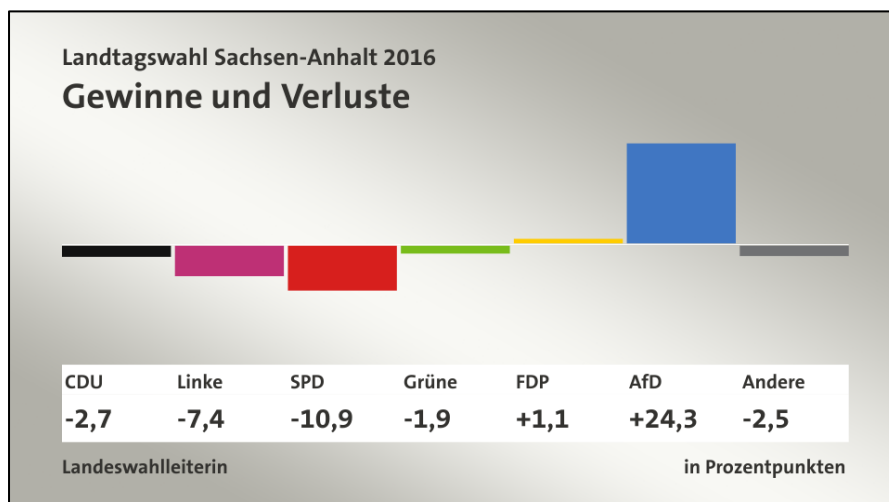
Holdningen blandt befolkningen til antallet af flygtninge har tilmed ændret sig, som det fremgår af figur 11. nedenfor. Her er andelen af personer, som synes, at antallet af flygtninge er for højt, vokset. Samtidig er andelen af personer, som mener, at Tyskland skal tage imod flere flygtninge, faldet. Andelen af dem, som synes, at Tyskland har et passende antal flygtninge, er nogenlunde stabilt.



Figur 11. Schmidt 2015, YouGov.

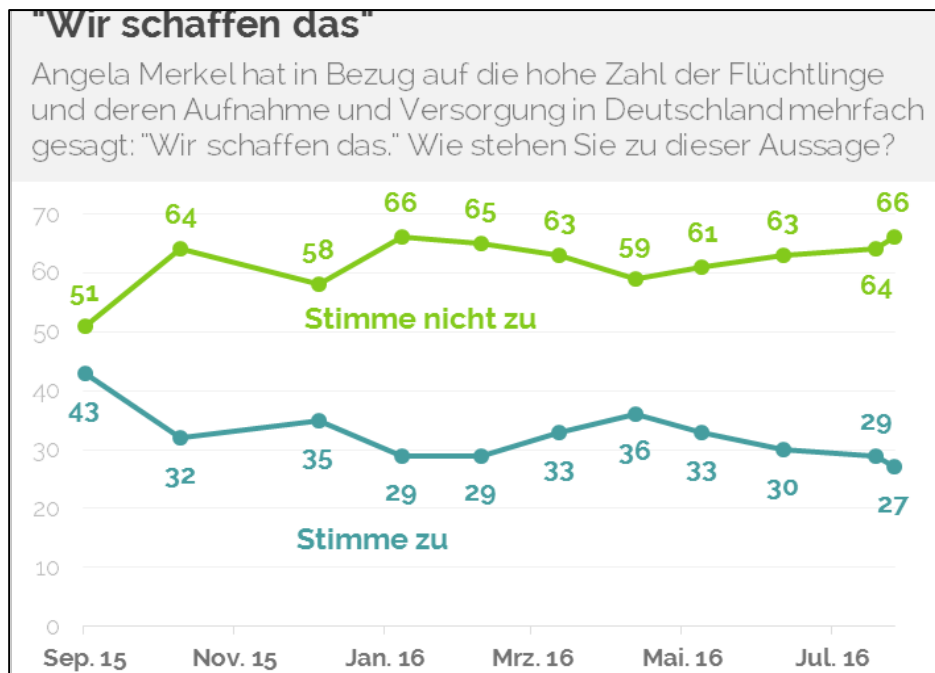
Når Merkel har ændret politisk kurs under i krisen, hænger det sammen med, at hendes politik ikke har stemt overens med den tyske befolknings præferencer, hvilket har afspejlet sig i udfaldet af en række delstatsvalg i det forgange år. Her har AfD oplevet fremgang, og partier, som CDU, har

oplevet tilbagegang. Dette kan blandt andet ses ved delstatsvalget i Mecklenburg-Vorpommern i september 2016, hvor AfD fik 21% af stemmerne, imens Merkels CDU kun fik 19% (Scheibye 2016). Dette skal ses i lyset af delstatsvalget i 2013, hvor CDU fik 42,5% af stemmerne i Mecklenburg-Vorpommern, og AfD kun fik 5,6% af stemmerne (Bundestagwahl 2013). En anden tysk delstat, hvor det også er tydeligt at se, at befolkningen ikke er tilfreds med regeringspartiet CDU, er Sachsen-Anhalt. I figur 11. nedenfor fremgår det, at CDU, sammen med det andet regeringsparti SPD og de fleste andre partier, er gået tilbage siden valget i 2013, imens AfD er gået frem med 24,3 procent point.



Figur 12. Tagesschau 2013

Dette er altså en markant ændring og stor nedgang for CDU, hvorfor Merkel, med et forestående valg, har været nødsaget til at lytte til befolkningen, hvis hun skal gøre sig forhåbninger om at blive genvalgt som kansler. I forhold til Merkels meget optimistiske udtryk "*Wir schaffen das*" er det også tydeligt, at der ikke er samme optimistiske holdning blandt befolkningen, idet hele 66% af de adspurgte i juli 2016 ikke var enige.



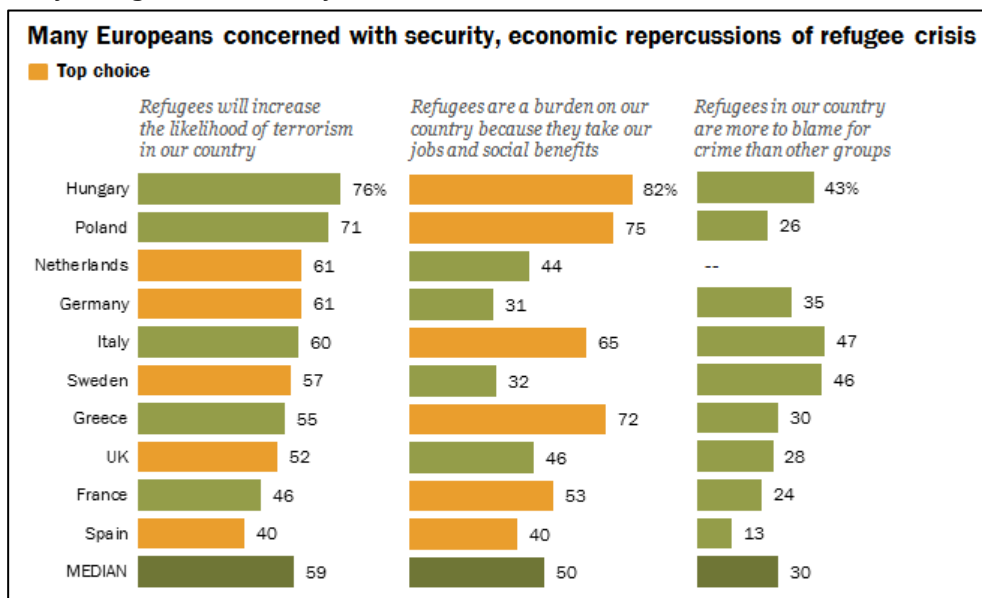
Figur 13. Schmidt 2015, YouGov.

I perioden september 2015 til juli 2016 er uenigheden til "*Wir schaffen das*" steget og enigheden faldet, hvilket fremgår af figur 13.. Dette er altså et klart udtryk for, at Merkel og store dele af befolkningen ikke har været af samme holdning og samme optimisme i forhold til håndteringen af flygtninge- og migrantkrisen.

Et andet emne, hvor der under krisen har været uoverensstemmelse mellem præferencedannelsen hos partierne og befolkningen, er grænser. CDU har lagt stor vægt på behovet for grænsekontrol ved EU's ydre grænser, men en undersøgelse fra 2016 viser dog, at to ud af tre tyskere ønsker at afskaffe Schengen-samarbejdet med de åbne grænser internt i EU, og de har i stedet ønsket, at Tyskland skulle genindføre national grænsekontrol (Wernicke 2016). På trods af et flertal i befolkningen, der ønsker national grænsekontrol, har Merkel hele tiden kæmpet for igen at afskaffe de nationale grænsekontroller, der er genindført i løbet af krisen, og ønsker at komme tilbage til Schengen-samarbejdet (Ibid.).

8.5 Foreneligheden med islam

Tyskland er sammen med Frankrig de to lande i Europa, hvor man finder den største andel af muslimer (Hackett 2016). I 2010 boede der omkring 4,8 millioner muslimer i Tyskland, hvilket udgør ca. 5,8% af den samlede befolkning (Ibid.). Dermed er Tyskland, modsat Danmark, mere heterogent, bestående af en befolkningen, hvor en stor andel ikke er af tysk oprindelse. Sammen med det økonomiske aspekt kan dette være en forklaring på, at situationen er af en lidt anderledes karakter i Tyskland, og det er nogle andre emner, der bliver lagt vægt på i forhold til flygtninge- og migrantkrisen. Hvor der i Danmark er fokus på den danske velfærdsmodel, er det nogle andre bekymringer, man ser i Tyskland.

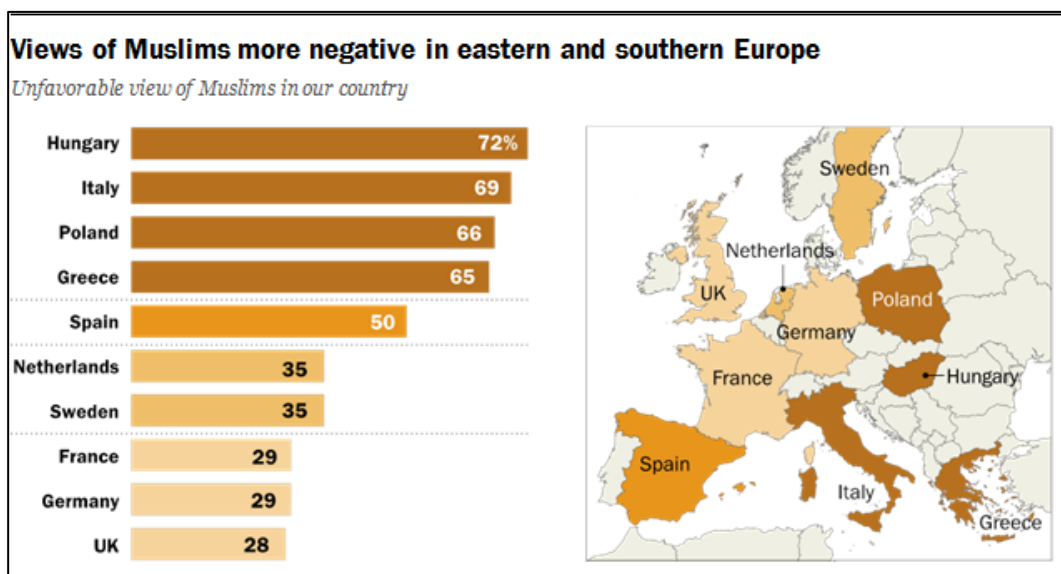


Figur 14. Pew Research Center 2016

Som det fremgår af figur 14., svarer 61% af den tyske befolkningen: *"Refugees will increase the likelihood of terrorism in our country"*, hvorimod kun 31% svarer: *"Refugees are a burden on our country because they take our jobs and social benefits"*. Det er det laveste i forhold til de andre lande. For tyskerne handler bekymringerne dermed ikke om velfærdsydelse, som det gør i Danmark, men mere om frygten for, at stigningen i antallet af flygtninge i landet vil medføre flere terrorangreb i Tyskland. Dette fremgår også af Eurobarometer undersøgelsen, nævnt i Danmark-afsnittet, hvor kun 11% af tyskerne peger på *"Health and social security"* som værende den største udfordring, Tyskland står over for (Eurobarometer 86, First results 2016: 11). I samme undersøgelse fremgår det, at 28% peger på *"Terrorism"*, som den største udfordring, hvilket kun Frankrig overgår med 31% af befolkningen, der mener dette (Ibid.). Den tyske befolkning er dog enig med den danske i, at *"Immigration"* er den allerstørste udfordring (Ibid.). Efter terrorangrebet i Berlin i december 2016 sagde Merkel: *"Når terrorangreb begås af mennesker, der angiveligt søger tilflugt i vores land, så er det bittert og modbydeligt"* (Reiter 2017). Herudover lovede Merkel ved

overgangen til det nye år at gøre en særlig indsats for tyskernes sikkerhed. Dette løfte samt flygtninge- og migrantkrisen og terror kommer, ifølge Michael Reiter, Tyskland-korrespondent, til at spille en vigtig rolle frem mod det kommende valg i Tyskland og dermed også Merkels politiske skæbne (Ibid.).

Generelt er der en stor diversitet i den tyske befolkning, også ud over de mange muslimer i landet. I 2014 var 11 millioner ud af de i alt 80,6 millioner indbyggere af anden oprindelse end tysk (Ritzau 2015). På trods af den meget store andel muslimer og andre befolkningsgrupper end tysk erklærede Merkel i 2010 multikulturalismen for død og foreslog assimilation i stedet for integration (Pedersen 2010). Hun fremlagde det som: *"Multikulti-troen på, at vi allesammen lever side om side og er glade for det, er en total fiasko,"* (Ibid.). Citatet har en noget anden klang, end hvad der tidligere er blevet nævnt fra Merkel, men viser, at hun er klar over problematikken vedrørende kulturforskelle, samt hvorfor emnet har været så omtalt under krisen.



Figur 15. Pew Research Center 2016 A

Som det fremgår af figur 15., har tyskerne, sammenlignet med en række andre europæiske lande, et overvejende positivt syn på muslimer (Pew Research Center). Der har også i mange år været mange muslimer i landet, da Tyskland tilbage i 1960'erne oplevede en stor tilgang af tyrkiske gæstearbejdere under *Wirtschaftswunder* (Pipes 2016). Selvom ideen var, at disse kun skulle være i Tyskland i to år, endte mange med at etablere sig i Tyskland og har på den måde været en del af samfundet igennem mange år (Ibid.). Da det i et foregående afsnit også blev nævnt, at den tyske befolkning i lille grad er negativ over for muslimer, men i stor grad negativ over for islam, stemmer dette overens med Schröders argumentation om, at det er den store afstand mellem den

vestlige kultur og islam, som kan være med til at skræmme befolkningen (Schröder 2016). Der har altså været muslimer i Tyskland i lang tid, hvilket befolkningen ikke er kritiske over for, men islam som kultur er de til gengæld mere kritiske over for, hvilket Schröder sammen med Baudet også påpeger som det problematiske element.

Ligesom det er tilfældet i Danmark, er de tyske partier ikke fortalere for multikulturalisme og har samme bekymringer omkring parallelsamfund. Merkel har udtalt: *"Multiculturalism leads to parallel societies and therefore remains a 'life lie'"* (Noack 2015). AfD mener tilmed ikke, at multikulturalisme virker (BBC 2016). Partiet anser spredningen af islam og det voksende antal muslimer i Tyskland som en stor fare for Tyskland, det tyske samfund og dets værdisæt (Kern 2016). De afviser således, modsat Merkel, at islam overhovedet har en plads i Tyskland. Efter terrorangrebet i sommeren 2016 i den tyske by Ansbach, som var udført af en syrisk flygtning, begræd AfD multikulturalisme og de åbne grænser og kaldte Merkels politik: *"(...) den største trussel imod Tyskland og Europas sikkerhed siden Den Kolde Krigs afslutning"* (Bennike 2016). Merkel sagde ved CDU's årsmøde i 2015: *"De, der søger tilflugt hos os, er også nødt til at respektere vores love og traditioner samt lære at tale tysk. Multikulturalismen fører til parallelsamfund, og derfor er multikulturalisme stadig en stor vildfarelse"* (Modood 2015). Selvom Merkel også anerkender islam som værende en del af Tyskland, som vist i tidligere citater, er hun altså samtidig enig i, at det kan føre til parallelsamfund og anerkender dermed problematikkerne omkring islam. Begge partiers rationale, ligesom i det danske eksempel, stemmer således overens med Schröder og Baudets tanker om, at mennesker fra en kultur, hvor islam er religionen, har et anderledes syn på retsstaten, og at dette i sidste ende kan gå udover den nationale sammenhængskraft i takt med, at der opstår parallelsamfund (Baudet 2012: 159). Flere af Merkels partifæller har også udtalt sig om islam og sagt, at den ikke er forenelig med tysk identitet, som da Wolfgang Bosbach, politiker fra CDU, i 2011 sagde: *"Islam er en del af Tysklands virkelighed, men ikke en del af tysk identitet"* (Kern 2016). Alexander Dobrindt, Generalsekretær for CSU, har udtalt: *"Selvfølgelig lever der muslimer i Tyskland. Men islam er ikke en del af den tyske almenkultur (Leitkultur)"* (Ibid.). Der er altså en bred enighed om, at islam er i Tyskland og er en del af den tyske virkelighed, men ikke er forenelig med den tyske kultur og identitet. Udtalelserne her stemmer samtidig overens med Tibi's syn på islam, når han udtrykker: *"(...) Europe and Islam are in conflict, because European secularism and traditional Islam are based on different world views (...)"* (Tibi 2007: 204). Ifølge ham er den traditionelle islam ikke blot en religiøs spirituel tankegang og på ingen måde forenelig med europæiske værdier. *"Doctrinally orthodox Islam (salafism) is not only a spiritual faith, but a transnational religion with a legal system (shari'a) based on a universal world view that is, if it is not adjusted, arguably incompatible with Europe in terms of values, law, and related institutions. (...) Islam could be*

Europeanized. But an Islam defined by shari'a and jihad is unacceptable to a Europe intent in maintaining its civilizational identity" (Ibid.: 206).

I Tyskland er der altså meget fokus på den sikkerhedsmæssige trussel mod Tyskland, den tyske kultur og dets værdier. Selvom Tyskland i forvejen har en stor diversitet i befolkningen og en stor andel er muslimer, er aktørerne i samfundet overvejende enige om, at multikulturalismen med flere dominerende kulturer ikke er optimalt for samfundet, og at assimilation er vigtigt for at bevare Tysklands værdier.

Når muslimerne således udgør en trussel mod de europæiske samfund, er det Tibis overbevisning, at det skyldes *"failed Europeanization"* (Tibi 2007: 212), hvilket han mener er både europæernes og migranternes skyld (Ibid.). En af grundene til, at det er europæernes egen skyld er, at sekulariseringen ikke er fuldt ud gældende, idet kristne kirker ofte har gavn af staten. Specifikt i Tyskland, mener Tibi, at en anden grund er, at der er en dominerende antagelse af, at man ikke er helt tysk, hvis man har et muslimsk-klingende navn, selvom man er født i Tyskland, taler tysk og er tysk statsborger. Dette skubber nogle muslimer ud i lukkede islamistiske kulturer og forstærker nogle imamers forsøg på at forhindre, at muslimer integreres som borgere i samfundet (Ibid.: 223). Ud fra Tibis antagelser er det dog svært at vide nøjagtigt, hvordan muslimer er inkorporeret i de europæiske samfund, fordi især imamer taler med to tunger, en til muslimer og en anden til ikke-muslimer. Det er derfor svært at vide, hvad de reelt mener, og de empiriske data er ikke helt til at regne med (Ibid.: 212).

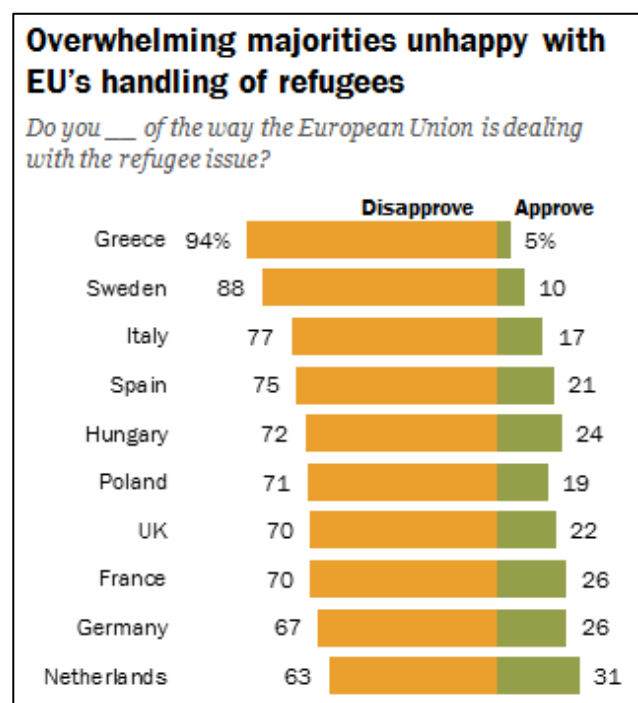
Ser man på en undersøgelse om religiøs fundamentalisme mellem muslimer og kristne i Vesteuropa, foretaget af Ruud Koopman, migrationsforsker, fremgår det dog tydeligt, at størstedelen af de adspurgte muslimer er af holdninger, der ikke stemmer overens med europæiske værdier (Koopman 2013). Til spørgsmålet om man er enig, uenig eller hverken enig eller uenig i: *"Religious rules more important than secular laws"*, svarede 45,1% af de adspurgte muslimer i Tyskland, at de er enige i udsagnet, hvor tallet for kristne er 16,2% (Ibid.). I samme undersøgelse til udsagnet: *"Don't want homosexual friends"*, er 12,9% af de kristne udspurgte enige i dette, imens hele 61% af de adspurgte muslimer er enige i udsagnet (Ibid.). Dette understreger, hvor stor en andel af de adspurgte muslimer, der har holdninger, som ikke stemmer overens med de europæiske værdier.

Når Merkel og hendes parti alligevel byder flygtninge og migranter velkommen, er det derfor ikke fordi, de er fortalere for multikulturalisme i Tyskland, da dette i høj grad er en bekymring, men om sindelagsetik og den forhistorie, som Tyskland har. Tager man igen udgangspunkt i Otts begreber

sindeligsetik og ansvarsetik, bærer den tyske åbenhed over for flygtninge og migranter præg af sindeligsetikken. *"Tyskland har en fortid med en meget stor flygtningehistorie i Tyskland, mange tyskere har flygtningebaggrund – blandt andet efter Anden Verdenskrig, så derfor er der en stor forståelse for flygtningenes situation"*, har lektor ved CBS, Birgit Stöber, udtalt (Jensen 2015). Hun mener dermed, at netop fortiden er med til at gøre Tyskland mere solidariske over for flygtninge og er en af årsagerne til, at man valgte at åbne grænserne for flygtninge og migranter i stedet for at lukke grænserne, som andre europæiske lande valgte at gøre (Ibid.). Denne solidaritet over for flygtninge betød også, at mange flygtningelejre fik store mængder af donationer både i form af tøj og mad (Ibid.). Ifølge Stöber er det værdier som humanisme og medborgerskab, der i starten af krisen var med til at skabe den store forståelse for og opbakning til, at Tyskland skulle hjælpe de mange flygtninge og migranter og byde dem velkommen i stedet for at afvise dem (Ibid.). Netop dette ville Ott karakterisere som sindeligsetik og en urealistiske løsning på problemerne i længden (Madsen 2016). Selvom den tyske politik stadig er mere åben end mange andre EU lande, kan man sige, at den politiske optimisme i Tyskland har været et kompromis med bekymringen for konsekvenserne ved multikulturalisme og i takt med krisens udvikling måtte se sig slået af kritiske røster fra befolkningen og andre partier.

8.6 Et tysk Europa

Når Merkel forsøger at promovere solidariske og fælles europæiske løsninger, er hun ikke enig med befolkningen og AfD, idet disse gerne ser nationale grænser. Som det fremgår af figur 16., er 67% er den tyske befolkning imod: *"(...) the way the European Union is dealing with the refugee issue"*. Selvom tyskerne er den anden mindst utilfredse befolkning af de udspurgte lande, er det stadig en majoritet af den tyske befolkning, der er utilfredse. Alligevel er fælles EU-løsninger en mærkesag for Merkel, hvilket ses ovenfor om CDU's politiske ståsted.



Figur 16. Pew Research Center 2016 B

Ifølge Troels Heeger, Berlingskes Tyskland-korrespondent, er dette først og fremmest tilfældet, fordi Tyskland drager stor økonomisk fordel af EU-samarbedet, hvilket Tyskland derfor har interesse i at opretholde. I takt med økonomisk magt har Tyskland fået politisk magt, ifølge Heeger (Quorning 2017). For det andet mener han, at Tysklands ansvar for Europa ligger dybt indlejret i den politiske elite og regeringen, som derfor føler, at man bør handle ud fra europæiske interesser. Dette på trods af at Tysklands egne interesser ikke stemmer overens med de fælles europæiske, hvilket er problematisk (Ibid.). Selvom tyskerne ikke er begejstret for det, påtager landet sig, med Merkel i spidsen, lederrollen i EU, fordi alternativet ville være europæisk disintegration, hvilket ikke ville være i landets interesse (Nedergaard 2015). Da Merkel besluttede at åbne grænserne, var det et forsøg på at føre en fælles europæisk politik og overbevise de andre europæiske lande om, at de skulle tage imod flygtninge. Eksempler på dette er hendes opfordring til de andre medlemslande om at følge Kommissionens forslag om flygtningekvoter, samt hendes vedholdenhed omkring Schengen-samarbejdet. Dette viser, at hun nægtede at acceptere andre landes afvisning af at tage imod flere flygtninge (Thiemann 2015). Ifølge Heeger afspejler det en skævhed i synet på Tyskland, hvilket da også medførte tilbagegang for hendes parti og modreaktioner internt i Tyskland og i EU, som tidligere beskrevet (Quorning 2017).

Når Peter Nedergaard, professor i statskundskab ved Københavns Universitet, henviser til diskussionen om "et tysk Europa" eller "et europæisk Tyskland", er det relevant i denne sammenhæng (Nedergaard 2015). Et tysk Europa på den ene side, hvor Tyskland har forsøgt at tage lederrollen under krisen i EU's flygtninge- og migrantpolitik, resulterede i manglende opbakning fra flere EU-medlemslande og var således ikke en succes. Fra Merkel besluttede at åbne grænserne har hun mødt bastant modstand fra Visegrad-landene, Ungarn, Polen, Tjekkiet og Slovakiet, som har taget føringen i et åbent oprør mod Merkel (Pedersen 2016). Et europæisk Tyskland, hvor Tyskland har forsøgt at løse krisen med europæisk solidaritet og fælles løsninger, har samtidig resulteret i modstand blandt befolkningen. Tysklands rolle og Merkels forsøg på at gå europæisk til værks har og er derfor vanskeligt i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen

Delkonklusion

De nationale præferencer i Tyskland i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen har været forskellige, hvilket har udfordret Merkels solidariske forsøg på at løse krisen på europæisk plan. Efter nogen tid har regeringspartiet CDU dog reageret på befolkningen og AfD's ønske om at stramme flygtninge- og migrantpolitikken. Præferencerne har været præget af en skepsis over for multikulturalisme, grundet bekymringen for landet sikkerhed, parallelsamfund og terror, hvilket også hænger sammen med islams rolle i Tyskland.

9. Opblomstring af den politiske højrefløj

Der er i de senere år sket en stigende vælgertilgang til de politiske højrefløjspartier i Danmark og Tyskland. Tendensen gælder ikke kun disse to lande, men hele Europa, hvor situationen er den samme i for eksempel Holland, Belgien, Sverige, Polen, Østrig og Ungarn, hvilket blandt andet bliver kædet sammen med flygtninge- og migrantkrisen i Europa (Olsen 2015). Specifikt i forhold til Danmark og Tyskland, er der i Danmark tale om en stærk vælgertilslutning til DF og en mere nylig fremgang til Nye Borgerlige (Øyen) og i Tyskland til AfD og Pegida, en stærkt islamkritisk bevægelse (Olsen 2015). Disse partier har til fælles at have en stram flygtninge- og migrantpolitik på dagsordenen og er samtidig alle EU kritiske. Hvor AfD i 2015 lå til at have 8% af de tyske vælgeres stemmer, og dermed allerede dengang var placeret solidt over spærregrænsen (Ibid.), stod partiet i en undersøgelse fra d. 13. april 2017 til at have 11% vælgertilslutning (Tagesschau 2017). DF har i mange år været det tredjestørste parti, kun mindre end Venstre og Socialdemokratiet, og partiets vælgerslutning er steget under flygtninge- og migrantkrisen (Voxmeter 2017). Den nyeste undersøgelse publiceret af Voxmeter d. 24. april 2017 viser, at DF, efter en kort nedgang, igen har 17,3% vælgertilslutning, hvilket kun er 1,1% lavere end Venstre (Ibid.). Ifølge Kasper Møller Hansen og en undersøgelse han har foretaget for Altinget, ligger Nye Borgerlige til at få 2,3% af stemmerne ved næste folketingsvalg, hvilket er over spærregrænsen og dermed en direkte billet til at få politisk indflydelse. Partiet tager blandt andet vælgere fra DF med en stram tilgang til flygtninge- og migranter (Øyen 2017). Der er altså uomtvisteligt en ændret præferencedannelse hos befolkningerne, som i stigende grad vælger at stemme på de nationale højrefløjspartier, hvilket også har fyldt meget i debatten i en længere periode.

Det ville være for vidtgående at påstå, at flygtninge- og migrantkrisen alene har resulteret i opblomstringen af den politiske højrefløj, men man kan sige, at den har været med til at forstærke tendensen. Dette blandt andet fordi de omtalte partier i forbindelse med krisen har haft mulighed for at bruge befolkningernes frygt for national sikkerhed og terrorangreb til at få politisk medvind (Sheehy 2017). Der findes utalige eksempler på dette både i Danmark og Tyskland, hvilket også er eksemplificeret tidligere i opgaven. Søren Espersen har foreslået, at Danmark skal indføre muslimstop (DR 2016 A), og Martin Henriksen siger, at Danmark ikke længere kan tage chancen ved at lukke asylansøgere ind, fordi der er en direkte sammenhæng mellem flygtninge og terror (Ritzau 2016 B). Frygt er ligeledes et virkemiddel, som AfD anvender, hvilket for eksempel ses på valgplakaten nedenfor fra Schleswig-Holstein, hvor partiet skriver: *"sikkerhed frem for angst"* (AfD, Schleswig-Holstein).



Figur 17. AFD 2017

Selvom det ikke fremgår direkte af plakaten, at det er flygtninge og migranter, partiet henviser til, handler en stor del af deres valgkamp om migrationen til Tyskland og problematikken omkring den forringede sikkerhed i denne sammenhæng (Sirleschtov 2015). Ligesom DF har AfD også flere gange i taler og debatter påpeget en direkte sammenhæng mellem flygtninge og migranter og terrorangreb i Europa. Frauke Petry har udtalt: *“At benægte at der er en sammenhæng mellem illegale migranter og angrebene i Paris, er en politisk naivitet³”* (RP Online 2015), hvor hun kobler den illegale migration med terrorangrebene i Paris i 2015 og samtidig siger, at det er politisk naivitet, hvis man ikke er af samme overbevisning. Når DF og AfD kobler det stigende antal flygtninge og migranter med terrorangreb i Europa, kan man sige, at partierne er med til at forstærke en frygt i folk. Ifølge Kasper Støvring, som beskæftiger sig med kulturkamp, er frygt en stærk og voldsom følelse, som gør noget ved folk og er med til at præge folkestemningen (Nielsen 2015). I takt med at politikerne anvender frygt i deres politiske budskaber, kan det altså være med til at præge folk og deres opfattelse af verden omkring dem. Støvring udtrykker det således: *“Generelt er konkrete begivenheder noget af det, der kan rykke allermest ved folks opfattelse. Så er det ikke længere en abstrakt diskussion, men noget konkret, der kommer tæt på og bliver anskueliggjort. Det har en konkret indvirkning på, hvordan vi lever vores liv. Og vi ved, at noget af det, der grundlæggende betyder allermest for folk er behovet for sikkerhed og tryghed – det er netop den slags følelser, der kommer på spil som følge af en dramatisk begivenhed som et terrorangreb”* (Ibid).

Når partierne benytter sig af at sammenkæde flygtninge- og migrantstrømmen med terror, er det dog ikke en irrationel frygt, som vækkes i folk. To af de personer, som deltog i angrebet i Paris i november 2015, der kostede 130 livet og sårede yderligere 200 mennesker, bar syriske pas (Ritzau 2015 A). Disse pas mente man var forfalskede dokumenter, da man blandt andet havde fundet ud af, at IS sælger forfalskede pas for knap 10.000 kroner (Nelleman 2015). IS-terrorister kan på den

³ Zu negieren, dass es einen Zusammenhang zwischen illegaler Migration und den Anschlägen in Paris gibt, ist eine politische Naivität.

måde uopdaget komme ind i EU, som det netop var tilfældet med terrorangrebet i Paris (Ibid.). I 2015 udtalte EU's grænseagentur Frontex, at de kendte til omkring 3,800 stjålne pasnumre, som IS-krigere nu var i besiddelse af (Ibid.). Dette tal er dog senere blevet markant højere (Ibid.). I sommeren 2016 oplevede Tyskland en uge med fire blodige angreb, som resulterede i 10 døde (Bennike 2016). Alle disse angreb blev udført af flygtninge eller af personer med udenlandsk oprindelse (Ibid.). Mange af terroristerne er således kommet ind med flygtninge- og migrantstrømmen ved at anvende falske pas. Når partierne laver denne kobling, er der altså en reel sammenhæng mellem terrorangreb og de flygtninge og migranter, som er kommet til Europa under krisen. Det er derfor ikke en irrationel frygt, dele af befolkningerne har, når de vælger at søge mod de nationale højrefløjspartier, som mener at kunne neddæmpe frygten med en strammere flygtninge- og migrantpolitik. De mange angreb i Tyskland har resulteret i stor kritik af Merkels letsinddige flygtningepolitik (Bennike 2016).

Forsker ved Københavns Universitet og europapolitisk chefanalytiker i tænketanken Kraka, Julie Hassing Nielsen, mener, at opbakningen til nationale højrefløjspartier er udtryk for modreaktioner til europæisering og globalisering, hvor migration og overstatslige aktører bliver anset og tolket som truende i befolkningerne (Aaen 2016). Dette ligger i linje med Baudet, der peger på massemigration som værende problematisk, når der ikke er en stærk nationalstat og et stærkt fælles "vi" til at byde nytilkomne velkommen (Baudet 2012: 236). Et EU uden indre grænser og en overordnet europæisk kultur, der erstatter nationalstaterne i Europa, udfordrer således landenes mulighed for at håndtere flygtninge- og migrantkrisen, hvilket skaber konflikt og modstand. Denne tankegang stemmer overens med analysen ovenfor både i Danmark og Tyskland, hvor der for det første er en stigende kritisk tilgang til flygtninge og migranter blandt politiske aktører og hos befolkningen. For det andet er der mistillid til, at EU, som en overstatslige aktør, kan løse krisen. I Danmark bygger modreaktionerne i høj grad på en bekymring for den danske velfærdsmodel, og om denne kan stå imod økonomisk og i forhold til sammenhængskraft og tillid blandt befolkningen. I Tyskland handler det om parallelsamfund grundet multikulturalisme og foreneligheden med islam, hvis man ser på opinionsundersøgelser, hvor majoriteten mener, at islam ikke er forenelig med den tyske kultur og ikke er en del af Tyskland (Focus 2016).

Årsagen til vælgertilgangen til de politiske højrefløjspartier i Europa findes der, ifølge Marlene Wind, professor ved Center for Europæisk Politik på Københavns Universitet, ikke nogen entydig forklaring på (Røndbjerg-Christensen 2014). Ifølge hende er der forskellige årsager i de forskellige lande. I nogle lande handler det om flygtninge- og migrantkrisen, i andre lande handler det om den stigende EU-skepsis, og samtidig er der lande, hvor protesten skyldes den siddende regering, som det er tilfældet i Frankrig (Ibid.). Som Marlene Wind påpeger, er flygtninge -og migrantkrisen ikke

den eneste årsag til den stigende støtte til højrefløjen, men én af årsagerne til den fremgang, partierne har oplevet i de senere år. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at sidste gang Tyskland oplevede et terrorangreb, hvilket var på julemarkedet i Berlin i december 2016, oplevede AfD en vælgerfremgang, svarende til, at 15,5% af de tyske vælgere ville stemme på AfD (Ritzau 2016 C). Dette var en fremgang på 2,5% sammenlignet med en lignende opinionsundersøgelse foretaget ugen inden angrebet (Ibid.). En nyere måling fra april 2017 viser, at AfD igen har mistet terræn og nu er nede på under 10% (Trads 2017). Denne op- og nedgang tegner altså et billede af, at terrorangrebene giver flere vælgere til AfD, men når hændelserne kommer på afstand, mister partiet igen terræn blandt vælgerne.

Generelt tegner der sig et dystert billede af dele af den tyske befolknings syn og ageren mod flygtninge og migranter. I 2016 registrerede man, ifølge de tyske myndigheder, mere end 3,500 tilfælde af angreb på flygtninge (Ritzau 2017). Omregnet svarer dette til, at 10 flygtninge bliver angrebet hver dag i Tyskland (Ibid.). Der er altså tale om en helt anden problematik end i Danmark, hvor man også oplever modstand mod flygtninge og migranter, men ikke i samme omfang som i Tyskland, hvor dele af befolkningen dagligt tyer til vold. Allerede i 2015 oplevede man en lang række angreb mod asylcentre i Tyskland. Det er særligt bemærkelsesværdigt, at hovedparten af disse angreb mod asylcentre skete i det østlige Tyskland, hvor de yderste nationale højrefløjspartier står stærkt (Møller 2015). Dette er på trods af, at Østtyskland på daværende tidspunkt havde oplevet langt færre antal flygtninge og migranter end Vesttyskland (Ibid.).

Politisk ser man det samme mønster i AfD. I Vesttyskland forsøger man at gøre partiet regeringsdueligt og omdanne det til et konservativt alternativ til de kristendemokrater, som er utilfredse med Merkels politik (Heeger 2016). Omvendt forsøger blandt andet Björn Höcke, formand for AfD i Thüringen, i de østtyske delstater at skabe en mere udlændingefjendsk og stærkt nationalistisk politik, som skal appellere til de vælgere, som tidligere har sat kryds ved Die Linke og det meget nationalistiske og højreorienterede parti NPD (Ibid.). Det er særligt i Østtyskland, hvor den politiske linje i AfD er mere ekstrem end i vest, at partiet har haft mest succes med at rekruttere vælgere (Ibid.).

Delkonklusion

Selvom flygtninge- og migrantkrisen ikke alene dikterer udviklingen i opblomstringen af den politiske højrefløj, er der en klar sammenhæng mellem hændelserne i Europa med terror samt EU's utilstrækkelige forsøg på at håndtere krisen og opbakningen til disse partier. Både Danmark og Tyskland er eksempler på lande, hvor politikere fra højrefløjspartierne direkte italesætter frygten for flygtninge- og migranter. I Tyskland er modstanden mod de nytilkomne større end i Danmark og kommer til udtryk gennem handling i stedet for blot ord.

10. Diskussion

På baggrund af ovenstående analyse af EU's flygtninge- og migrantpolitik samt Danmark og Tysklands præferencedannelse i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen, vil det følgende afsnit udgøre en diskussion af forskelle og ligheder mellem de anvendte teorier. Diskussionen vil ligeledes være en udledning af, hvor stor forklaringskraft teorierne udgør alene og i samspil med hinanden i forhold til at understøtte konklusionerne i analysen.

10.1 Integrationsteorierne

Neofunktionalisme og liberal intergovernmentalisme, med udgangspunkt i Haas og Moravcsik, er begge forsøg på at forklare den europæiske integration. Netop på grund af begge teories omfangsrige bidrag til forståelsen af det europæiske samarbejde og udviklingen heraf, kritiske såvel som pro-aktive bidrag, er de udvalgt som hovedteorierne i analysen af EU's flygtninge- og migrantpolitik.

Ens for teorierne er, at der i begge lægges stor vægt på de nationale aktørers rolle i internationalt samarbejde, og de anerkender samtidig EU-samarbejdet som et nødvendigt led i, at nationale interesser kan indfries. De kan dermed være med til at forklare, hvorfor landene indvilliger i at samarbejde og uddelegere national suverænitet til Kommissionen som en overstatslig institution. Begge teorier lægger samtidig vægt på Kommissionen, som værende en central spiller i den europæiske integrationsproces. Hvor både neofunktionalismen og liberal intergovernmentalisme kan være med til at forklare, hvordan integrationen i EU forstærkes, er det primært den sidstnævnte teori, der også har input til de begrænsninger, der kan opstå ved integrationen.

Teorierne har forskellige udgangspunkter i forhold til, hvordan integrationsprocessen foregår. De supplerer derfor hinanden godt i forklaringen heraf samt i analysen af, hvilke muligheder og begrænsninger EU står over for i henhold til at føre en fælles flygtninge- og migrantpolitik. En af de afgørende afvigelser mellem teorierne er, at de nationale aktørers rolle og ageren ansues forskelligt. Neofunktionalismen tager udgangspunkt i, hvad der sker på det overstatslige niveau (Jackson og Sørensen 2012: 107), hvor den liberale intergovernmentalisme tager udgangspunkt i, hvad der sker i nationalstaternes (Ibid: 112). Netop denne forskellighed danner rammen for, hvilke muligheder og begrænsninger teorierne hver især kan forklare.

Neofunktionalismen forklarer, hvordan integration er et resultat af, når nationalt funderede politiske aktører retter deres loyalitet mod det politiske centrum i EU og dets institutioner, som løbende afløser nationalstatens tidligere råderum (Jackson og Sørensen 2013: 107). Herudover fører integration på et sektorbestemt område, ifølge Haas, instinktivt til integration på andre

sektorbestemte områder (Ibid.). Ifølge teorien har afskaffelsen af indre grænser med Schengen-samarbejdet for eksempel skabt behov for et fælles asylsystem, som kan regulere og kontrollere tilstrømningen af flygtninge og migranter, som kan bevæge sig op igennem EU. Dette har netop været tilfældet med udviklingen af EU's flygtninge- og migrantpolitik. Når nationale aktører samarbejder på tværs af grænser og med EU's agenturer på dette politiske område medfører det herudover, ifølge neofunktionalisterne, at disse retter loyaliteten mod det politiske centrum i EU i stedet for nationalstaten. Samarbejdet med EU's agenturer er da også en realitet i medlemslandene, hvilket stemmer overens med teorien.

De liberale intergovernmentalister mener derimod, at integration sker på grund af nationale gruppers præferencer, der fører til, at regeringer indgår internationale aftaler og traktater i EU (Kelstrup et al. 2012: 195). Det er således, ifølge Moravcsik, ikke loyalitetsskift, der fordrer integrationen, men nationale grupper, som mener, at de har gavn af EU-samarbejdet, og der influerer de nationale regeringer. EU's flygtninge- og migrantpolitik er da også skabt på baggrund af forhandlinger mellem medlemslandenes regeringer, som har indvilliget i at samarbejde om de konkrete politiske tiltag, som er gennemgået i analysen, hvilket teorien dermed kan forklare.

En anden afgørende forskel på teorierne er deres syn på Kommissionens rolle i integrationsprocessen og i selve EU-samarbejdet, samt hvorfor nationalstaterne indvilliger i at overdrage magt til Kommissionen. Ifølge neofunktionalisterne er det for nationalstaterne en fordel at have en tredje instans med overstatslige kompetencer med som en del af samarbejdet. Dette fordi man undgår, at en nationalstat blokerer samarbejdet på grund af vetoet, og at landene alene kun kan blive enige om "den laveste fællesnævner". Kommissionen optræder således som mægler og fremmer kompromiser mellem landene, samtidig med at den varetager fælles interesser (Kelstrup et al. 2012: 188). Teorien kan således forklare Kommissionens rolle under flygtninge- og migrantkrisen som en tredje instans, der, med beføjelser til det, varigt har forsøgt at komme med fælles løsningsforslag og fremme kompromiser mellem landene. Begrænsningerne, som Kommissionen har stået over for, jævnfør analysen, har dog vist, at Kommissionens rolle ikke har den store effekt, når det handler om reel politisk handling og implementering i medlemslandene. Den liberale intergovernmentalisme, som har fokus på, at nationalstaterne handler ud fra egne interesser, forholder sig noget anderledes til Kommissionens rolle. Med begrebet "institutional choice" forklarer Moravcsik, at landene i deres samarbejde med hinanden udvikler en interesse i at bevare opnåede aftaler og sikre overholdelse heraf, jævnfør side 11. Landene overgiver således, ifølge teorien, frivilligt kompetencer til Kommissionen for at øge informationsudvekslingen, reducere frygt og usikkerhed imellem landene samt at bevare et stabilt forhandlingsforum (Jackson og Sørensen 2013: 112). Altså eksisterer Kommissionen udelukkende på de nationale staters præmis, og så længe det er i deres interesse. Kommissionen fordrer heller ikke integration i sig selv,

som Haas mener. EU's agenturer, som EASO og Frontex, er eksempler på, at medlemslandene overdrager kompetencer, fordi de kan se en fordel i at have fælles instanser, der kan fremme effektive løsninger. Omvendt står det klart, at landene vil modsætte sig, hvis ikke de får indfriet nationale interesser, hvilket udgør en anden afgørende forskel mellem de to teorier.

10.1.1 Forklaringskraft

Således viser den liberale intergovernmentalisme en større forklaringskraft i forhold til de begrænsninger, der opstår ved EU's forsøg på at føre en fælles flygtninge- og migrantpolitik, når landene ikke ser det som en national fordel at arbejde i fællesskab. Neofunktionalismen viser da også elementer af forklaringskraft, når det handler om politisk udvikling i form af spill-over effekterne og nationale aktørers loyalitetskift. Man kan nemlig ikke benægte, at spill-over effekterne finder sted, og at nogle nationale aktører retter deres loyalitet mod det politiske centrum i EU. Dette er netop tilfældet med NGO'erne samt dele af civilsamfundet, for eksempel erhvervslivet. NGO'erne opererer ud fra internationale standarder og forpligtelser og har derfor ikke nationalstaternes interesser som en del af deres præferencer. Erhvervslivet kan se de økonomiske fordele ved EU-samarbejdet, i form af det indre marked, og er derfor fortalende for fælles europæiske løsninger frem for lukkede grænser imellem nationalstaterne. Der, hvor neofunktionalismen mangler forklaringskraft, er når nationalstaterne ikke bakker op om forslag fra Kommissionen og direkte modarbejder det fælles samarbejde. Som det er set i analysen kan Kommissionen som overstatslig institution fremsætte forslag efter forslag, men hvis medlemslandene ikke ønsker at følge disse, mangler den gennemslagskraft og kan i sig selv ikke fordre integrationen. Her er teorien svag og mangler forklaringskraft i forbindelse med EU's manglende demokratiske legitimitet. Herudover er integrationen gået tilbage i forhold til, at landene har indført grænsekontrol, og at Schengen ikke længere fungerer. Dermed fører integration på et område ikke nødvendigvis til integration på andre områder.

Der hvor den liberale intergovernmentalisme supplerer neofunktionalismens manglende forklaringskraft, er netop i forbindelse med Kommissionens rolle. Teorien forklarer nemlig, at samarbejdet og overdragelse af kompetencer til Kommissionen kun sker på nationalstaternes præmis, og derfor har den ikke tilstrækkelig gennemslagskraft, når landene modsætter sig. Et eksempel herpå er relocation, hvor Kommissionen ikke formåede at gøre fordelingen af flygtninge bindende for medlemslandene, og man kan således sige, at EU kun nåede frem til "den laveste fællesnævner", som landene kunne blive enige om. Der hvor teorien mangler forklaringskraft, er i forhold til, at nationalstaterne, på trods af at kunne se en fordel i samarbejdet, ikke formår at træffe

fælles beslutninger for herefter at implementere og gennemføre disse. Samarbejdet om hjemsendelse af illegale migranter og afviste asylansøgere er et politisk forslag, der er til fordel for medlemslandene og noget de alle arbejder på, men som alligevel ikke formår at blive implementeret effektivt i fællesskab.

Et andet element i den liberale intergovernmentalisme er Moravcsiks teori omkring national præferencedannelse, som hænger sammen med vigtigheden af de nationale aktørers rolle i integrationsprocessen. Idet de nationale aktører, ifølge ham, former regeringens politik – også i en international kontekst – er det afgørende, at disse kan se en fordel i EU-samarbejdet. Forklaringskraften er stærk, fordi teorien kan forklare, hvordan nationale præferencer er afgørende for, at EU-samarbejdet udvikler sig og integreres yderligere. I forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen har det været tydeligt, hvordan de nationale præferencer i medlemslandene har udfordret samarbejdet, og derfor at EU ikke kan handle uden opbakning herfra. Jævnfør side 11. lægger Moravcsik vægt på de økonomiske interesser i nationalstaten, som værende dem, der dominerer regeringens politik, hvilket dog er en svaghed ved teorien, da dette ikke altid er tilfældet. Når lande som Danmark og Tyskland vælger at føre en mere stram flygtninge- og migrantpolitik og fokusere mere på nationale interesser fremfor EU-fællesskabets interesser, er det altså ikke blot økonomiske aspekter, der influerer regeringernes politik. Denne manglende forklaringskraft leder over til Baudets nationalismeteorien, og hvad denne kan supplere med.

10.2 Nationalismeteorien

Nationalismeteorien har et helt andet udgangspunkt end de to ovenstående, hvorfor denne er oplagt at anvende i analysen. Teorien er nyere og har beskæftiget sig direkte med problematikkerne omkring flygtninge og migranter i Europa, og hvad dette forårsager af konflikter. Helt overordnet afviger teorien fra integrationsteoriene, idet den stiller sig kritisk over for EU-samarbejdet, fordi det bygger på multikulturalisme og supranationalisme, som, ifølge Baudet, er to begreber, der er uforenelige med nationalstaten, jævnfør side 14. Med multikulturalismen mener Baudet, at det fælles "vi" opløses, fordi forskellige kulturer får lov til at eksistere ved siden af den overordnede fælles kultur. Dette nedbryder solidariteten mellem borgerne, fordi kulturerne er for forskellige. Med supranationalisme mener han, at EU mangler demokratisk legitimitet, fordi borgerne ikke kan identificere sig med politikere i Bruxelles af anden nationalitet. EU forsøger at samarbejde om universelle værdier, hvilket undergraver de nationale identiteter og opløser

sammenhængskraften. For teorien handler det således ikke om, hvordan integrationen sker i EU, men om hvordan EU er i uoverensstemmelse med nationalstaten.

10.2.1 Forklaringskraft

Hvor integrationsteorierne mangler forklaringskraft kan Baudet og nationalismeteorien supplere og forklare mere i dybden, *hvorfor* landene ikke ønsker at samarbejde og på især nogle politiske områder, som for eksempel når landene skal udvise solidaritet, modsætter sig Kommissionens forsøg på at adressere krisen i fællesskab. Selvom Baudet anerkender, at integration i EU har fundet sted, så mener han, at EU i sidste ende er fuldt ud afhængig af opbakning fra nationalstaterne. Samtidig mener han, at Kommissionen tager beslutninger uden at have demokratisk legitimitet og mangler således befolkningernes opbakning. Dette har tydeligvis været tilfældet under flygtninge- og migrantkrisen, på trods af den integration, som de to andre teorier forklarer. Han forklarer, at solidaritet er en forudsætning for, at man er villig til at påtage sig et fælles ansvar, hvilket er tilfældet i de enkelte nationalstater, men ikke på europæisk plan, fordi der mangler et fælles "vi". Dette forklarer, hvorfor det har været så svært for landene at finde frem til en fælles løsning på krisen, for eksempel med fordelingsmekanismen relocation, på trods af EU's forsøg. Det fælles "vi" er samtidig en forudsætning for, at en nationalstat kan byde nytilkomne velkommen. Multikulturalisme og det høje antal flygtninge og migranter, med islam som kultur, udfordrer det fælles "vi" og sammenhængskraften i landene. Teorien kan dermed forklare, hvorfor Danmark og Tyskland i takt med krisens udvikling har ført en strammere flygtninge- og migrantpolitik.

11. Konklusion

EU er kommet til enighed om en række foranstaltninger for at imødekomme flygtninge- og migrantkrisen. Dette har de blandt andet gjort ved at styrke EU-samarbejdet på nogle af de områder, som er de grundlæggende årsager til krisen, samt i væsentlig grad at øge hjælpen til de lande i EU, der er mest kriseramte. De primære indsatsområder er forbedring og harmonisering af det fælles asylsystem, styrkelse af ydre grænser, øget fokus på hjemsendelse af migranter og asylansøgere, der ikke har ret til asyl, aftaler med tredjelande, EU-Tyrkiet aftalen samt forsøg på at etablere en fælles fordelingsmekanisme af flygtninge. Tiltagene viser, hvordan EU med Kommissionen i spidsen har forsøgt at adressere krisen med fælles europæisk front, og at der er blevet lagt store mængder af politisk og praktisk arbejde i at løse krisen i Europa.

Begrænsninger ved samarbejdet og løbende udfordringer har dog været dominerende og overskygget de potentielle muligheder for at adressere landenes problemer med flygtninge og migranter. Modstand fra EU-medlemslandene og uvillighed til at finde fælles løsninger har sat begrænsninger op, som har gjort det umuliggjort for EU's fælles institutioner at adressere krisen effektivt og optimalt i fællesskab. Når landene har modsat sig det fælles europæiske forsøg på krisehåndtering, er manglende solidaritet og manglende demokratisk legitimitet nogle af grundene hertil. Den manglende solidaritet har været årsag til, at landene ikke har ville påtage sig et fælles ansvar og hjælpe de lande med mest behov. Den manglende demokratiske legitimitet har medført at landene har forsøgt at løse krisen på nationalt plan blandt andet ved at genindføre nationale grænser, fordi der ikke har været den nødvendige folkelige opbakning til at løse krisen.

Med eksempel i Danmark og Tyskland har begge lande i takt med krisens udvikling indført en strammere flygtninge- og migrantpolitik, end den de havde inden krisen. Særligt Danmark har indført mange stramninger, som overordnet har til formål at gøre Danmark mindre attraktivt for asylansøgere, for eksempel ved at indføre lavere økonomiske ydelser og strengere krav for at opholde sig i landet. De tre største danske partier rettede hurtigt ind under krisen, hvor de hurtigt alle talte for en DF-inspireret politik. De politiske præferencer har således fulgt befolkningens præference, i takt med at der her i blandt har været udtrykt ønske om at føre en strammere politik. Regeringspartiet Venstre har ligeledes lyttet til arbejdsmarkedet parter, som led i også at adressere krisen økonomisk i

forhold til at opretholde den danske velfærdsmodel. Det kulturelle aspekt vedrørende nødvendigheden af sammenhængskraft og tillid for at bevare den danske velfærdsmodel har samtidig været en dominerende nationale præference i Danmark.

I Tyskland har det taget regeringen længere tid at indføre stramninger, hvor særligt Merkel og hendes parti CDU har været tilbageholdende. Merkel besluttede i 2015 at åbne grænserne og pressede samtidig på i EU-regi for at de europæiske lande skulle løse krisen i fællesskab. I takt med den stigende vælgertilslutning til AfD, som afspejler en utilfredshed i befolkningen, og en stigende modstand blandt de andre EU-medlemslande har de dog ændret deres politiske linje. Der er blandt andet indført to asylpakker, som havde til formål at mindske antallet af asylansøgere. Asylpakke 1. var simpel med få stramninger, hvorimod den efterfølgende indeholdte flere stramninger på området. Problematikken omkring multikulturalisme og islam og frygten for, at dette fører til parallelsamfund og flere terrorangreb har domineret de nationale præferencer i Tyskland.

Hvor partierne i Danmark primært har talt for nationale løsninger af krisen, og at EU ikke skulle afgøre, hvilken politik Danmark fører på området, har Tyskland med CDU og Merkel haft fokus på, at krisen skulle løses i europæisk fællesskab. I begge lande har befolkningens tillid til en fælles europæisk løsning været lav, hvorfor især Tyskland har oplevet utilfredshed og politiske stridigheder. Der har her været stor utilfredshed i befolkningen mod den førte politik under krisen, da præferencerne har været forskellige. De ændrede præferencer har været med til at forstærke tendensen af opblomstringen af den politiske højrefløj i Danmark, men mest Tyskland. Dette kommer til udtryk i vælgertilgangen til højrefløjspartierne, og i Tyskland er der samtidig opstået problemer med fysisk modstand mod flygtninge og migranter.

Konklusionen på afhandlingen er således, at EU's forsøg på at løse krisen i fællesskab med medlemslandene er blevet udfordret i en sådan grad, at der primært er tale om nationale løsninger. På trods af den politiske integration i EU, har manglende solidaritet mellem landene samt manglende demokratisk legitimitet i form af mangel på folkelig opbakning været dominerende. Den politiske præferencedannelse er i Danmark og Tyskland rykket mere hen imod nationale løsninger og en strammere flygtninge- og migrantpolitik.

12. Litteraturliste

Aaen, J. (2016). *Eksperter: Den højrenationale politik har fået en opblomstring i Vesten*. Jyllands-Posten. 04.08.16.

<http://jyllands-posten.dk/politik/ECE8894745/eksperter-den-hoejrenationale-politik-har-faaet-en-opblomstring-i-vesten/> (tilgået d. 25.04.17)

AfD (2016). *Programm Für Deutschland*.

<https://www.alternativefuer.de/programm/langversion/> (tilgået d. 22.04.17)

AfD (2017). *Landesverband Schleswig-Holstein*. 05.04.17

<http://www.afd-schleswig-holstein.de/index.php/122-artikel/artikel-meinungsartikel/801-schlag-ins-gesicht-der-deutschen-fachkraefte> (tilgået d. 26.04.17) - Figur 17.

Albrechtsen, R. og Gormsen, C. (2016). *Danskerne: EU kan ikke løse flygtningekrisen*. Altinget. 22.01.16.

<http://www.altinget.dk/artikel/145583-danskerne-eu-kan-ikke-loese-flygtningekrisen> (tilgået d. 27.04.17) - Figur 6. og 7.

Amnesty (2016). *Fire grunde til at droppe EU og Tyrkiets flygtningeaftale*. 16.03.16.

<http://amnesty.dk/nyhedsliste/2016/fire-grunde-til-at-droppe-eu-og-tyrkiets-nye-flygtningeaftale> (tilgået d. 04.04.17)

Andersen, P (2014). *Overblik få styr på den blodige og indviklede borgerkrig i Syrien*. DR. 20.10.14.

<http://www.dr.dk/nyheder/udland/overblik-faa-styr-paa-den-blodige-og-indviklede-borgerkrig-i-syrien> (Tilgået d. 27.02.17)

Baudet, T. (2012). *The significance of borders - why representative government and rule of law require nation states*. Boston: Koninklijke Brill NV.

BBC (2016). *What does Alternative for Germany (AfD) want?*. BBC. 05.09.16.

<http://www.bbc.com/news/world-europe-37274201> (tilgået d. 25.04.2017)

Bennike, C. (2016). *Fire angreb på én uge er en bombe under Tyskland flygtningepolitik*. Information. 26.07.16.

<https://www.information.dk/udland/2016/07/fire-angreb-paa-uge-bombe-tysklands-flygtningepolitik> (tilgået d. 27.04.17)

Berlingske Media (2011). Pressemeddelelse.

<http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2011/Optjening/2%20Den%20danske%20velfaerdsmodel%20%20saerlig%20i%20en%20international%20kontekst.ashx> (tilgået d. 07.05.17)

Bjerregaard, M. (2016). *DF vil stoppe muslimsk indvandring: Ja, man kan vil godt kalde det diskrimination*. DR. 28.07.16.

<https://www.dr.dk/nyheder/politik/df-vil-stoppe-muslimsk-indvandring-ja-man-kan-vel-godt-kalde-det-diskrimination> (Tilgået d. 13.04.17)

Borre, M. (2017). *Henrik Sass lyder fuldstændig ligesom Pia Kjaersgaard*. Berlingske. 18.04.17.

<https://www.b.dk/politisk-morgenpost/henrik-sass-lyder-fuldstaendig-ligesom-pia-kjaergaard> (tilgået d. 09.05.17)

Böss, M. (2008). *Kronik: Den pluralistiske Danmark*. Berlingske. 11.06.08.

CDU (2016). *Asyl- und Flüchtlingspolitik*. 09.02.16

<https://www.cdu.de/fragen-zur-asil-und-fluechtlingspolitik> (tilgået d.22.04.17)

CDU (2016 A). *Was sind unsere Ziele? Was leitet uns? Was wurde erreicht?* 08.09.16

<https://www.cdu.de/artikel/was-sind-unsere-ziele-was-leitet-uns-was-wurde-erreicht> (tilgået d.22.04.17) - Figur 10.

Cepos (2009). *Tilliden mellem danske og indvandrere- den er større end vi tror*. 29.03.09

<https://www.cepos.dk/artikler/tilliden-mellem-danskerne-og-indvandrere-den-er-stoerre-end-vi-tror> (tilgået d. 2.05.17) - Figur 9.

Chatham House (2017). *What do Europeans think about Muslim immigration?* 07.02.17.

<https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-do-europeans-think-about-muslim-immigration> (tilgået d. 27.04.17) - Figur 1.

Collier, P. (2016). *Professor Sir Paul Collier: The EU should offer migrants real hope, dignity and jobs*. The Standard. 11.04.16.

<http://www.standard.co.uk/comment/comment/professor-sir-paul-collier-the-eu-should-offer-migrants-real-hope-dignity-and-jobs-a3222691.html> (tilgået d. 24.04.17)

Damkjær, O. (2015). *Røde Kors advarer mod ny bølge af flygtninge fra Syrien*. Berlingske. 09.03.15.
<https://www.b.dk/globalt/roede-kors-advarer-mod-ny-boelge-af-flygtninge-fra-syrien> (tilgået d. 19.04.17)

Dansk Flygtningehjælp. *Det mener DFH*.
<https://flygtning.dk/om-dfh/det-mener-dfh> (tilgået d. 23.02.17)

Dansk Flygtningehjælp A. *Om asylpolitikken*.
<https://flygtning.dk/om-dfh/det-mener-dfh/om-asylpolitikken> (tilgået d. 23.02.17)

Den Europæiske Union. *Retlige og indre anliggender*.
http://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_da (tilgået d. 13.02.17)

Den tyske ambassade København. *Tysklands flygtningepolitik - hjælp tilbydes, når det er påkrævet*.
<http://www.kopenhagen.diplo.de/Vertretung/kopenhagen/da/03-politik/menschenrechte-da-en/deutsche-fluechtlingspolitik.html> (tilgået d. 16.02.17)

DF (2009). Arbejdsprogram.
[https://www.danskfolkeparti.dk/pictures_org/arbejdesprog-net\(3\).pdf](https://www.danskfolkeparti.dk/pictures_org/arbejdesprog-net(3).pdf) (tilgået d. 19.04.17)

DI (2015). *DI: Europa skal stå sammen om at løse flygtningekrisen*. 18.09.15.
<http://di.dk/dibusiness/nyheder/Pages/DIEuropaskalstaasammenomatloeseflygtningekrisen.aspx>
(tilgået d. 21.04.17.)

DI (2017). *DI's 2025 plan - kort fortalt*.
<http://di.dk/SiteCollectionDocuments/DI's%202025-plan/DIs-2025-plan-kort-fortalt.PDF> (tilgået d. 07.04.17)

Diekmann, F., Klovert, H., Kwasniewski, N. og Reimann, A. (2015). *So schafft Deutschland das*. Spiegel Online. 30.12.15
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-in-deutschland-die-grosse-aufgabe-der-integration-a-1069830.html> (tilgået d. 09.05.17)

DR (2015). *OVERBLIK Højrepartier på fremmarch i Europa*. DR. 26.10.15.

<https://www.dr.dk/nyheder/udland/overblik-hoejrepartier-paa-fremmarch-i-europa> (tilgået d. 27.02.17)

DR (2016). *Søren Espersen: Totalt stop for muslimske indvandrere i fire-seks år*. DR. 27.07.16

<https://www.dr.dk/nyheder/politik/soeren-espersen-totalt-stop-muslimske-indvandrere-i-fire-seks-aar> (tilgået d. 14.04.17)

EASO (2017). *What we do*.

<https://www.easo.europa.eu/about-us/what-we-do> (tilgået d. 21.03.17)

Elgot, J. (2015). *Migrant crisis: good samaritans set sail in daring Mediterranean rescue mission*. The Guardian. 20.04.15.

<https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/migrant-crisis-good-samaritans-mediterranean-rescue-mission> (tilgået d. 24.04.17)

Ertmann, B. (2015). *Angela Merkel får kritik fra sit eget parti CDU for »sød snak« om flygtninge*.

Jyllands-Posten. 27.09.15

<http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE8058111/Angela-Merkel-faar-kritik-fra-sit-eget-parti-CDU-for-sod-snak-om-flygtninge/> (Tilgået d. 29.03.17)

Europa-Kommissionen (2016). *Tilbage til Schengen: Kommissionen foreslår en køreplan for en fuld genoprettelse af Schengensystemet*. 04.03.16

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_da.htm

(Tilgået d. 04.04.17)

European Commission. *Return and readmission*.

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (tilgået d. 12.02.17)

European Commission A. *An EU 'safe countries of origin' list*.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf (tilgået d.

21.03.17)

European Commission (2015). *Managing the refugee crisis: Immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*. 23.10.15.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm (tilgået 21.02.17)

European Commission (2015 A). *A European Agenda on Migration*. 13.05.2015.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (tilgået d. 01.11.16)

European Commission (2015 B). *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*. 20.04.15.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm (tilgået d. 8. marts 2017)

European Commission (2015 C). *European Solidarity: A Refugee Relocation System*.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf (tilgået d. 08.05.17)

European Commission (2015 D). *Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation*. 22.10.15.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm (tilgået d. 14.05.17)

European Commission (2016). *Reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe*. 06.04.2016.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_2_en.htm (tilgået d. 1. november 2016)

European Commission (2016 A). *Securing Europe's External Borders*. 06. 10.16.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-euborders/fact-sheets/docs/20161006/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf (tilgået d. 10. januar 2017)

European Commission (2016 B). *Migration Partnership Framework*.

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf (tilgået d. 10. januar 2017)

European Commission (2016 C). *Implementing the EU-Turkey Statement - Questions and Answers*. 08.12.16.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.htm (tilgået d. 20.03.17)

European Commission (2016 D). *EU Operations in the Mediterranean Sea*. 16.10.16.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf (tilgået d. 29.03.17)

European Commission (2016 E). *Refugee crisis: Commission reviews 2015 actions and sets 2016 priorities*. 13.01.16.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_en.htm (tilgået d. 09.05.17)

European Council (2017). *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*. 03.02.17.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/> (tilgået d. 09.05.17)

European External Action Service. *Joint Way Forward on Migration Issues between Afghanistan and the EU*. 02.10.16.

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (tilgået d. 13.03.17)

EU-Oplysningen. *Hvad er Schengensamarbejdet?*

<http://www.eu.dk/spoergsmaal%20og%20svar%20folder/hvad%20er%20schengensamarbejdet> (Tilgået d. 31.01.17)

Euro Topics (2016). *"Flexible solidarity" instead of refugee quotas*.

<https://www.eurotopics.net/en/166428/flexible-solidarity-instead-of-refugee-quotas> (tilgået d. 20.03.17)

European Parliament (2016). *Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs*.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (tilgået d. 12.02.17)

Finansministeriet. *Regeringens resultater. Konsekvent Udlændingepolitik – der virker!*

<https://www.fm.dk/temaer/regeringens-resultater/konsekvent-udlaendingepolitik-der-virker>
(tilgået d. 27.04.17) - Figur 2.

Finansministeriet (2017). *Indvandrere i arbejde giver plus på de offentlige finanser – indvandrere udenfor arbejdsmarkedet giver stort minus*. 10.04.17.

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/04/indvandrere-i-arbejde-giver-plus-paa-de-offentlige-finanser> (tilgået d. 13.04.17)

Focus (2016). *Umfrage zeigt: Das denken die Deutschen wirklich über den Islam*. Focus. 05.05.16

http://www.focus.de/politik/deutschland/bevoelkerung-ist-gespalten-umfrage-zeigt-das-denken-die-deutschen-wirklich-ueber-den-islam_id_5502084.html (tilgået d. 26.04.17)

Friis, S. E. (2016). *DF lodret uenige med regeringen: Flygtninge skal ikke i arbejde*. Altinget. 07.01.16.

<http://www.alinget.dk/arbejdsmarked/artikel/df-lodret-uenige-med-regeringen-flygtninge-skal-ikke-arbejde> (tilgået d. 14.04.17)

Frontex (2017). *Origin*.

<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/> (tilgået d. 22.03.17)

Færch, H. (2017). *Danmarks befolkning pr. 1. januar 2017 og befolkningsfremskrivning for 2060 fordelt på oprindelse*. Berlingske. 01.05.17.

<https://www.b.dk/politiko/hver-femte-er-indvandrer-eller-efterkommer-i-2060-vi-skal-goere-os-nogle-serioese> (tilgået d. 11.05.17) - Figur 8.

Gjertsen, M. N. (2016). *"Jeg prioriterer danskerne og danskernes velfærd og velstand højere, end jeg prioriterer flygtninge"*. Jyllands-Posten. 16.01.16.

<https://jyllands-posten.dk/protected/premium/indblik/Indland/ECE8371846/jeg-prioriterer-danskerne-og-danskernes-velfaerd-og-velstand-hoejere-end-jeg-prioriterer-flygtningene/> (tilgået d. 09.05.17)

Haas, E. B. (1968). *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Indiana: University of Notre Dame Press

Habermas, J. (2013). *Democracy, Solidarity And the European Crisis* i Roadmap to a Social Europe - Social Europe Report. Oktober 2013.

http://www.abetterway.ie/download/pdf/roadmap_to_social_europe_sej_oct_2013.pdf#page=9
(tilgået d. 03.04.17)

Hackett, C. (2016). *5 facts about the muslim population in Europe*. Pew Research Center. 19.07.16
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/19/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/> (tilgået d. 23.04.17) –FIGUR 11

Hansen, L. W. (2016). *Opbakning til yderfløje fordoblet siden 2010*. Netavisen Pio. 07.06.16.
<https://piopio.dk/opbakning-til-yderfloje-fordoblet-siden-2010/> (tilgået d. 23.01.17)

Henriksen, M. (2017). *Politik. Vi nærmer os svenske tilstande*. Fyens Stiftstidene. 01.03.17.
<http://www.fyens.dk/debat/Politik-Vi-naermer-os-svenske-tilstande/artikel/3127421> (tilgået d. 23.04.17)

Holm, T. A. (2017). *Er grænserne tilbage? Nej de har aldrig været væk*. Kristeligt-Dagblad. 21.04.17.
<https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/er-graenserne-tilbage-nej-de-har-aldrig-vaeret-vaek>
(tilgået d. 05.05.17)

Holm, T. A., Søndergaard, B. og Nedergaard, L. (2017). *Her er tre konsekvenser af Europas lukke grænser*. Kristeligt-Dagblad. 22.04.17.
<https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/her-er-tre-konsekvenser-af-europas-lukkede-graenser> (tilgået d. 05.05.17)

Holst, H. K. (2017). *Hver femte er indvandrere eller efterkommer i 2060: "Vi skal gøre os nogle seriøse overvejelser om, hvilket land det er, vi giver videre"*. Berlingske. 01.05.17.
<https://www.b.dk/politiko/hver-femte-er-indvandrere-eller-efterkommer-i-2060-vi-skal-goere-os-nogle-serioese> (tilgået d. 02.05.17)

Holstein, E. (2015). *Asylpolitik splitter danskerne*. Altinget. 04.11.15.
<http://www.altinget.dk/artikel/asylpolitik-splitter-danskerne> (tilgået d. 13.04.17)

Holstein, E. og Gormsen, C. (2016). *Danskerne vil have færre asylansøgere*. Altinget. 27.01.16.
<http://www.altinget.dk/artikel/145690-danskerne-vil-have-faerre-asylansoegere> (tilgået d. 13.04.17) - Figur 4.

Holstein, E. og Skjoldan, L. (2015). *Flertal vil mindske ikke-vestlig indvandring*. Altinget. 09.03.15.

<http://www.altinget.dk/artikel/hver-anden-vil-have-mindre-ikke-vestlig-indvandring> (tilgået d. 04.05.17) - Figur 5.

Højberg, H. (2004). Hermeneutik - Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne. I *Videnskabsteori i Samfundsvidenskaberne*, 2. udgave. Gylling: Roskilde Universitetsforlag: 289-325.

International Committee of the Red Cross. *Mandate and mission*.

<https://www.icrc.org/en/who-we-are/mandate> (tilgået d. 23.02.17)

Jackson, R. og Sørensen, G. (2010). *International Relations - Theories and Approaches*. 5. udgave. Lavis: Oxford University Press.

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

Jensen, T. (2015). *Velkommen: Fortiden gør tyskerne solidariske med flygtninge*. DR. 07.09.15.

<https://www.dr.dk/nyheder/udland/willkommen-fortiden-goer-tyskerne-solidariske-med-flygtninge>

(Tilgået d. 29.03.2017)

Johansen, S. (2015). *Migranter og flygtninge- hvad er forskellen?* 04.09.15

<http://videnskab.dk/sporg-videnskaben/migranter-og-flygtninge-hvad-er-forskellen>

(tilgået d. 26.02.17)

Johansen, T. S. og Søndergaard, B. (2017). *Grænsebevogtning holder flygtninge ude af Europa*.

Kristeligt-Dagblad. 21.04.17.

<https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/graensebevogtning-holder-flygtninge-ude-af-europa>

(tilgået d. 05.05.17)

Jyllands-Posten (2016). *Hver ottende migrant i Tyskland er forsvundet*. Jyllands-Posten. 26.02.16

<http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE8472571/hver-ottende-migrant-i-tysklandHver-er-forsvundet/>

(Tilgået d. 29.03.17)

Jørgensen, K. K. (2017). *Inger Støjberg: "De griske flygtninge skal stoppes"*. Jyllands-Posten. 28.02.17.

<http://jyllands-posten.dk/politik/ECE9397350/inger-stoejberg-de-griske-flygtninge-skal-stoppes/>

(tilgået d. 13.04.17)

Kaasgaard, K. (2015). *S om EU-kvotefordeling: Nej tak*. Altinget. 10.09.15.

<http://www.altinget.dk/artikel/142213-dan-joergensen> (tilgået d. 19.04.17)

Keilani, F (2016). *Immer mehr Flüchtlinge wollen zurück*. Tagesspiegel. 15.09.16

<http://www.tagesspiegel.de/berlin/neue-zahlen-fuer-berlin-immer-mehr-fluechtlinge-wollen-zurueck/14554236.html> (Tilgået d. 23.03.17)

Kelstrup, M., Martinsen, D. S. og Wind, M. (2012). *Europa i forandring*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.

Kern, S. (2016) *I Tyskland raser debatten om islam og muslimer*. Den korte avis. 08.09.16

<http://denkorteavis.dk/2016/horer-islam-til-i-tyskland/> (tilgået d. 23.04.17)

Kietzman, B. (2016). *Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen*. Pro Asyl. 21.03.16

<https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-ii-in-kraft-ueberblick-ueber-die-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/> (tilgået d. 08.03.17)

Kildegaard, K., Bloch, C. og Nielsen, J. B. (2016). *Venstre-folk protesterer mod regeringens udlændingepolitik*. Berlingske. 12.01.16.

<https://www.b.dk/politiko/venstre-folk-protesterer-mod-regeringens-udlaendingepolitik> (tilgået d. 10.04.17)

Kilibarda, P. (2016). *European 'migrant crisis': avoiding another wave of refugees living in Limbo*. ICRC Blog. 23.06.16.

<http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2016/06/23/european-migrant-crisis-avoiding-another-wave-refugees-living-limbo/> (tilgået d. 23.02.17)

Kirkens Korshær. *Hjemløse sårbare EU-migranter*.

<http://www.kirkenskorshaer.dk/sider/hjemløse-sårbare-eu-migranter> (tilgået d. 19.04.17)

Kjærsgaard, P. (2017). *Blog: 'Svenske tilstande' bliver et mere og mere skræmmende udtryk*. TV 2. 30.01.17.

<http://nyheder.tv2.dk/politik/2017-01-30-blog-svenske-tilstande-bliver-et-mere-og-mere-skraemmende-udtryk> (tilgået d. 23.04.17)

Koopman, R. (2013). *Religious fundamentalism and out-group hostility among Muslims and Christians in Western Europe*. Department "Migration, Integration, Transnationalization" Social Science Center Berlin (WZB). 25-27 juni 2013.

https://www.wzb.eu/sites/default/files/u8/ruud_koopmans_religious_fundamentalism_and_out-group_hostility_among_muslims_and_christian.pdf (tilgået d. 05.05.17)

Kristensen, K. (2016). *Mette Frederiksen: For mange flygtninge og indvandrere truer den danske velfærd*. Information. 21.01.16.

<https://www.information.dk/indland/2016/01/mette-frederiksen-flygtninge-indvandrere-truer-danske-velfaerd> (tilgået d. 19.04.17)

Larsen, J. B. (2016). *Løkke: Godt at se DF på ansvarets banehalvdel*. DR. 18.06.16.

<https://www.dr.dk/nyheder/politik/loekke-godt-se-df-paa-ansvarets-banehalvdel> (tilgået d. 11.04.17)

Larsen, K. (2008) *Tørklædet betyder noget*. 19.06.08.

<https://www.religion.dk/synspunkt/tørklædet-betyder-noget> (tilgået d. 16.04.17)

LO (2016). *Integrationsgrunduddannelse - IGU*. 18.08.16.

https://www.lo.dk/Politik/beskaeftigelse/Integrationsgrunduddannelse_IGU.aspx (tilgået d. 07.04.17).

LO (2016 A). *Sund fornuft i første delaftale om integration*. 26.02.16.

http://www.lo.dk/Nyheder/Nyhedsarkiv/2016/02/3part_LRI.aspx?keepThis=true&TB_iframe=true&height=650&width=850&caption=Avisen.dk+-+20+seneste+nyheder (tilgået d. 21.04.17)

Loftager, J. (2017). *Legitimitet*. Den Store Danske, Gyldendal.

http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Statslære_og_politisk_videnskabsteori/legitimitet (tilgået d. 27.02.17)

Madsen, A. E. (2016). *Tysk etiker: Indvandring skaber moralernes sammenstød*. Kristeligt Dagblad. 25.09.16.

<https://www.kristeligt-dagblad.dk/ide-tanke/indvandring-skaber-moralernes-sammenstoed>
(tilgået d. 31.01.17)

Meyer, I. (2015). *Regeringens støttepartier kræver asylstramninger*. Berlingske. 23.09.15.
<https://www.b.dk/politiko/regeringens-stoettepartier-kraever-asylstramninger> (tilgået d. 11.04.17)

Modood, T (2015). *Merkel misforstår multikulturalismen*. 22.12.15
<https://www.information.dk/debat/2015/12/merkel-misforstaar-multikulturalismen> (tilgået d. 23.04.17)

Moravcsik, A. (1995). Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. I *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, (4), 611-628.

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. I *International Organizations*, vol. 51, (4), 513-553.

Munkholm, M. (2017). *Sass Larsen i nyt opgør med storby-akademikere: "De bor ikke i nærheden af de problemer, der opstår som følge af indvandring"*. Berlingske. 17.04.17
<https://www.b.dk/politiko/sass-larsen-i-nyt-opgoer-med-storby-akademikere-de-bor-ikke-i-naerheden-af-de> (tilgået d. 09.05.17)

Møller, B. (2015). *Tilvælg EU's udlændingepolitik*. Tænk tanken Europa. 05.03.15.
<http://thinkeuropa.dk/politik/tilvaelg-eus-udlaendingepolitik> (tilgået d. 10.04.17)

Møller, B. (2015 A). *Danskere foretrækker fælles EU-løsninger om asyl og grænser*. Tænk tanken Europa. 22.10.15.
<http://thinkeuropa.dk/vaerdier/danskere-foretraekker-faelles-eu-loesninger-om-asyl-og-graenser>
(tilgået d. 21.04.17)

Møller, B. (2016). *Merkel schafft das*. Tænk tanken Europa. 12.09.16.
<http://thinkeuropa.dk/politik/merkel-schafft-das> (tilgået d. 02.04.17)

Møller, P (2015). *Tyskland eksploderer i racistisk vold: 200 fremmedfjendske angreb*. TV 2. 25.09.15
<http://nyheder.tv2.dk/udland/2015-08-25-tyskland-eksploderer-i-racistisk-vold-200-fremmedfjendske-angreb> (tilgået d. 27.04.2017)

Nedergaard, P. (2015). *Et Tysk Europa*. Berlingske. 27.03.15.

<https://www.b.dk/kommentarer/et-tysk-europa> (tilgået d. 27.04.17)

Nelleman, F (2015). *IS-Terrorister har tusindvis af stjålne pas*. DR. 22.12.15

<https://www.dr.dk/nyheder/udland/terrorister-har-tusindvis-af-stjaalne-pas> (tilgået d. 08.05.17)

Nielsen, M. (2015). *Terror ændrer hver femte danskeres syn på muslimer*. Berlingske. 22.11.16.

<https://www.b.dk/nationalt/terror-aendrer-hver-femte-danskers-syn-paa-muslimer> (tilgået d. 14.04.17)

Nielsen, N. (2017). *Libyan authorities oppose EU migrant plans*. EUObserver. 08.02.17.

<https://euobserver.com/migration/136837> (tilgået d. 13.02.17)

Niemann, A. og Schmitter, P. C. (2009). Neofunctionalism. I Wiener, A. og Died, T. *Europea Integration Theory*, 2. Udgave. Oxford University Press: 45-66.

Noack, R (2015). *Multiculturalism is a sham, says Angela Merkel*. The Washington Post. 14.12.15

https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/12/14/angela-merkel-multiculturalism-is-a-sham/?utm_term=.0710bfbe14af (tilgået d. 13.03.17)

Ny i Danmark. Asyl.

https://www.nyidanmark.dk/da-dk/spoergsmaal_og_svar/asyl.htm (tilgået d. 23.02.17)

Olsen, J. B. (2015). *EU lægger op til tvungen fordeling af 160.000 flygtninge*. DR. 04.09.15

<https://www.dr.dk/nyheder/udland/eu-laegger-op-til-tvungen-fordeling-af-160000-flygtninge> (tilgået d.20.02.17)

Olsen, K. W. (2017). *Significantly more refugees entered job market in 2016*. DI. 16.02.17.

<http://di.dk/English/News/Pages/Significantly-more-refugees-entered-jobmarket-in-2016.aspx> (tilgået d. 06.04.17)

Pedersen, B. B. (2010). *Da multikulturalismen blev erklæret død*. Kristeligt-Dagblad. 10.02.10

<https://www.kristeligt-dagblad.dk/udland/da-multikulturalismen-blev-erklæret-død> (tilgået d. 26.04.2017)

Pedersen, B. B. (2016). *Merkel spiller sit sidste kort i flygtningekrisen*. Kristeligt-Dagblad. 17.02.16.
<https://www.kristeligt-dagblad.dk/udland/merkel-spiller-sit-sidste-kort-i-flygtningekrisen> (tilgået d. 04.05.17)

Pew Research Center (2016). *Many Europeans concerned with security, economic repercussions of refugee crisis*. 11.07.16.
<http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/> (tilgået d. 12.05.17) – Figur 14.

Pew Research Center (2016 A). *Views of Muslims more negative in eastern and southern Europe*. 11.07.17.
http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/ga_2016-07-11_national_identity-00-01/ (tilgået d. 27.04.17) – Figur 15.

Pew Research Center (2016 B). *Overwhelming majorities unhappy with EU's handling of refugees*. 06.06.16.
http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexits/pm_2016-06-07_brexit-03/ (tilgået d. 27.04.17) – Figur 16.

Pipes, D. (2016). *Tyskland manglede arbejdskraft og åbnede et kontor i Tyrkiet – sådan begyndte den katastrofale masseindvandring*. Den korte avis. 06.12.16.
<http://denkorteavis.dk/2016/den-ordinaere-baggrund-for-tysklands-enorme-tyrkiske-befolkning/> (tilgået d. 25.04.2017)

Plomecka, B. og Stankiewicz, E. (2016). *"Flexible" solidarity: New tool to handle refugee crisis*. Polskie Radio. 24.09.16.
<http://euranetplus-inside.eu/flexible-solidarity-a-new-tool-to-handle-refugee-crisis/> (tilgået d. 20.03.17)

Pro Asyl (2015). *Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen*. Pro Asyl. 23.10.15.
<https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>

Putnam, R. D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century* The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. I *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, (2.), 137-174.

Quorning, M. S. (2017). *ER VESTEN ITU? Troels Heeger: Når det gælder liberale værdier, er tanken om Merkel som leder af den frie verden overdrevet*. Ræson. 23.03.17.

<http://raeson.dk/2017/er-vesten-itu-troels-heeger-naar-det-gaelder-liberale-vaerdier-er-tanken-om-merkel-som-leder-af-den-frie-verden-overdrevet/> (tilgået d. 27.04.17)

Ravnbøl, E. (2017). *Nødhjælpsfolk anklages for 'taxiservice' for migranter*. TV 2. 26.04.17.

<http://nyheder.tv2.dk/udland/2017-04-26-noedhjaelpsfolk-anklages-for-taxiservice-for-migranter> (tilgået d. 07.05.17)

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

Regeringen (2016). *Tema - Flygtningekrisen*.

<https://www.regeringen.dk/aktuelle-dagsordener/flygtningekrisen/> (tilgået d. 13.02.16)

Regeringen (2016A). *Regeringsgrundlag Marienborgaftalen 2016 - For et friere, rigere og mere trygt Danmark*. November 2016.

https://www.regeringen.dk/media/2711/final02_regeringsgrundlag2016_upload.pdf (tilgået d. 21.02.17)

Regeringen (2016B). *Stramninger skal nedbringe antallet af asylansøgere*. 24.08.16.

<https://www.regeringen.dk/aktuelle-dagsordener/flygtningekrisen/stramninger-skal-nedbringe-antallet-af-asylansoegere/> (tilgået d. 21.02.17)

Reiter, M. (2017). *ANALYSE Tysk valgår i terrorens tegn*. DR. 04.01.17.

<https://www.dr.dk/nyheder/udland/analyse-tysk-valgaar-i-terrorens-tegn> (tilgået d. 27.04.17)

Rettman, A. (2017). *Turkey-EU relations plumb new depths*. EUObserver. 20.03.17.

<https://euobserver.com/foreign/137295> (tilgået d. 20.03.17)

Ritzau (2015). *Tyskland har nu 11 millioner indvandrere*. Fyens. 04.08.15.

<http://www.fyens.dk/udland/Tyskland-har-nu-11-millioner-indvandrere/artikel/2758459> (tilgået d. 26.04.17)

Ritzau (2015 A). *Frankrig: Falske IS-pas kræver mere kontrol*. DR. 29.12.15.
<https://www.dr.dk/nyheder/udland/frankrig-falske-pas-kraever-mere-kontrol> (tilgået d. 6.05.17)

Ritzau (2016). *DF'er i kontroversiel udtalelse: Skyd på bådflygtninge*. Politikken. 07.12.16.
[http://politiken.dk/indland/politik/art5725584/DFer-i-kontroversiel-udtalelse-Skyd-på-bådflygtninge](http://politiken.dk/indland/politik/art5725584/DFer-i-kontroversiel-udtalelse-Skyd-pa-baadflygtninge) (tilgået d. 06.02.16)

Ritzau (2016 A). *Mette Frederiksen om grænsekontrol: Det er det rigtige*. TV 2. 04.01.16.
<http://nyheder.tv2.dk/2016-01-04-mette-frederiksen-om-graensekontrol-det-er-det-rigtige>
(tilgået d. 19.04.17)

Ritzau (2016 B). *DF: Der er direkte sammenhæng mellem flygtninge og terror*. Information. 20.12.16.
<https://www.information.dk/telegram/2016/12/df-direkte-sammenhaeng-mellem-flygtninge-terror> (tilgået d. 25.04.17)

Ritzau (2016 C). *Opbakning til tysk højreparti når nye højder efter angreb*. Jyllands-Posten. 24.12.16.
<http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE9249388/opbakning-til-tysk-hoejreparti-naar-nye-hoejder-efter-angreb/> (tilgået d. 26.04.17)

Ritzau (2016 D). *Tysklands AfD-parti: Islam passer ikke ind i Tyskland*. Fyens. 01.05.16.
<http://www.fyens.dk/udland/Tysklands-AfD-parti-Islam-passer-ikke-ind-i-Tyskland/artikel/2987931> (tilgået d. 23.04.17)

Ritzau (2016 E). *Tyskerne vender ryggen til Merkels flygtningepolitik*. Jylland-Posten. 30.07.16.
<http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE8883284/tyskerne-vender-ryggen-til-merkels-flygtningepolitik/> (tilgået d. 23.04.17)

Ritzau (2016 F). *1000 mænd forulempede kvinder i Köln nytårsaften 2016*. Jyllands-Posten. 05.01.16.
<http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE8345198/1000-maend-forulempede-kvinder-i-koeln-nytarsaften/> (tilgået d. 04.04.17)

Ritzau (2017). *Ti gange hver dag bliver en flygtninge angrebet i Tyskland*. Ekstrabladet. 26.02.17.
<http://ekstrabladet.dk/nyheder/samfund/ti-gange-hver-dag-bliver-flygtninge-angrebet-i-tyskland/6550280> (tilgået d. 27.04.2017)

Rose, F (2015). *Roses Verden: Tyskland byder alle flygtninge indenfor - kan EU holde til det?* Jyllands-Posten. 17.09.15.

<http://jyllands-posten.dk/international/ECE8029182/Roses-Verden-Tyskland-byder-alle-flygtninge-indenfor---kan-EU-holde-til-det/> (tilgået d. 29.03.17)

RP Online (2015). *Diese Zitate prägen den AfD-Bundesparteitag*. RP Online. 29.11.15.
<http://www.rp-online.de/politik/deutschland/diese-zitate-praegen-den-afd-bundesparteitag-aid-1.5594994> (tilgået d. 26.04.2017)

Røndbjerg-Christensen, H. (2014). *Højrefløjen vinder frem i Europa*. Berlingske. 26.05.14.
<https://www.b.dk/globalt/hojrefloej-en-vinder-frem-i-europa> (tilgået d. 26.04.17)

Scheibye, U. (2016). *Tyske nationalister stormer frem*. TV 2. 05.10.16.
<http://nyheder.tv2.dk/udland/2016-09-05-tyske-nationalister-stormer-frem>
(tilgået d. 23.01.17)

Schmidt, M. (2015). *Nur noch jeder Dritte glaubt: „Wir schaffen das“*. YouGov. 14.09.15.
<https://yougov.de/news/2015/10/14/nur-noch-jeder-dritte-glaubt-wir-schaffen-das/> (tilgået d. 22.04.17) – Figur 11. og 13.

Schröder, R. (2016) *Was wir migranten schulden- und was nicht*. Frankfurter allgemeine. 19.08.2016.
http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/fluechtlingskrise-was-wir-migranten-schulden-und-was-nicht-14387586.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2
(Tilgået d. 14.02.17)

Sea-Watch. *Sea-Watch e.V. - Secure maritime escape routes*.
<https://sea-watch.org/en/> (tilgået d. 23.02.17)

Sea-Watch (2017). *European civil rescue organizations stand up against smugglings allegations*. 03.03.17.
<https://sea-watch.org/en/european-civil-rescue-organizations-stand-up-against-smuggling-allegations/> (tilgået d. 29.03.17)

Seeberg, P. (2017). Mobility Partnerships and Security Subcomplexes in the Mediterranean: The Strategic Role of Migration and the European Union's Foreign and Security Policies Towards the MENA Region. I *European Foreign Affairs Review*, 22, (1.), 91-110.

Sirleschtov, A. (2015). *Alternative für Deutschland beklagt das "Asylchaos"*. Tagesspiegel. 08.09.15

<http://www.tagesspiegel.de/politik/die-afd-und-die-fluechtlinge-alternative-fuer-deutschland-beklagt-das-asylchaos/12290094.html>

Skjalm, K. (2016). *Taharrush er kommet til Europa*. Punditokraterne. 17.07.16.

<http://punditokraterne.dk/tag/flygtninge/> (tilgået d. 27.02.17)

Socialdemokraterne (2015). *Vi skal kunne følge med*.

http://www.socialdemokratiet.dk/media/2670/s_vi_skal_kunne_foelge_med.pdf (tilgået d. 19.04.17)

Standard Eurobarometer 83 (2015). *European Citizenship Report*. Spring 2015.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_citizen_en.pdf (tilgået d. 02.04.17)

Standard Eurobarometer 86, First results (2016). *Public Opinion on the European Union*. December 2016.

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2137> (tilgået d. 07.05.17)

Steffek, J. (2003). The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach. *Peer Reviewed Tidsskrift* (2003), vol. 9 (2), s. 249-275.

Støvring, K. (2017). *Længslen mod katastrofer, hærværk og pludselig død for EU*. Berlingske.

11.02.17.

<http://kulturkamp.blogs.berlingske.dk/2017/02/11/laengslen-mod-katastrofer-haervaerk-og-pludselig-doed-for-eu/comment-page-1/> (Tilgået d. 04.04.17) - FIGUR 1

Støvring, Kasper (2014). *Tillid eksisterede før velfærdsstaten*. Berlingske. 01.10.14.

<http://kulturkamp.blogs.berlingske.dk/2014/10/01/tillid-eksisterede-for-velfaerdsstaten/> (Tilgået d. 19.04.17)

Sunde, L. (2015) *Syrerne flygter fra Assad*. Information. 10.10.15.

<https://www.information.dk/udland/2015/10/syrerne-flygter-assad> (Tilgået d. 26.02.17)

Svendsen, G. T. (2012). *Tillid – Tænkepause*. Aarhus Universitetsforlag.

Swartz, R. (2015). *På vej mod Fort Europa?* Information. 03.11.15.

<https://www.information.dk/debat/2015/11/paa-vej-fort-europa> (tilgået d. 02.04.17)

Søndgaard, B. (2015). *Dansk Folkeparti vil sende langt flere flygtninge hjem*. Kristeligt-Dagblad. 06.06.15.

<https://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/dansk-folkeparti-vil-sendt-langt-flere-flygtninge-hjem> (tilgået d. 11.04.17)

Tagesschau (2013). *Bundestagswahl 2013*.

<https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2013-09-22-BT-DE/ergebnis-DE-MV.shtml> (tilgået d. 25.04.17) - Figur 12.

Tagesschau (2017). *Deutschland trend vom 05 Januar 2017*. Tagesschau. 05.01.17.

<http://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke-359.html> (Tilgået d. 23.01.17)

Tatham, M. (2011). Devolution and EU policy: bridging the gap between multi-level governance and liberal intergovernmentalism. I *European Political Science Review*, 3:1, 53 - 81.

Tibi, B. (2007). Europeanizing Islam or the Islamization of Europe: political democracy vs. cultural difference. I Byrnes, T. B. og Katzenstein, P. J. *Religion in an Expanding Europe*. Cambridge University Press.

Thiemann, P. (2015). *Merkel: Åbne grænser er i fare, hvis flygtninge ikke fordeles*. Politiken. 02.10.15.

http://politiken.dk/udland/fokus_int/Flygtningestroem/art5587658/Merkel-Åbne-grænser-er-i-fare-hvis-flygtninge-ikke-fordeles (tilgået d. 27.04.17)

Toje, A. (2015). *Der må være grænser*.

http://asletoje.com/journalism_details.php?id=250 (tilgået d. 31.01.17)

Trads, D. (2017). *David Trads: Det racistiske højre taber heldigvis terræn*. Altinget. 05.04.17.

http://www.altinget.dk/artikel/david-trads-det-racistiske-hoejre-taber-heldigvis-terraen?ref=newsletter&refid=23872&SNSubscribed=true&utm_source=nyhedsbrev&utm_medium=e-mail&utm_campaign=altingetdk (tilgået d. 27.04.17)

Trepartsforhandlinger 2016. *Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration*.

<http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Personale/Trepartsaftale%20om%20arbejdsmarkedsintegration%20pdf.pdf> (tilgået d. 06.04.17)

TV2 (2016). *Amnesty: Italien har tortureret flygtninge for fingeraftryk*. TV 2. 03.11.16.

<http://nyheder.tv2.dk/udland/2016-11-03-amnesty-italien-har-tortureret-flygtninge-for-fingeraftryk>

(Tilgået d. 29.03.17)

TV2 (2016 A). *Vil undgå registrering: Flygtninge sliber fingeraftryk væk*. TV 2. 12.09.2015.

<http://nyheder.tv2.dk/samfund/2015-09-12-vil-undgaa-registrering-flygtninge-sliber-fingeraftryk-vaek> (Tilgået d. 29.03.17)

TV2 (2017). *TV2 afslører: Kirkens Korshær rådgiver illegale til sort arbejde*. TV 2. 30.03.17.

<http://nyheder.tv2.dk/samfund/2017-03-30-tv-2-afsloerer-kirkens-korshaer-raadgiver-illegale-til-sort-arbejde> (tilgået d. 07.04.17)

Tænketanken EUROPA (2017). *Samarbejde med Afrika skal bremse migrationen*. 21.02.17.

http://thinkeuropa.dk/politik/samarbejde-med-afrika-skal-bremse-migrationen?utm_source=Tænketanken+EUROPA%27s+nyhedsbrev&utm_campaign=145ec9ab00-Nyhedsbrev_01_270520145_27_2014&utm_medium=email&utm_term=0_785ac3e32f-145ec9ab00-271695809&mc_cid=145ec9ab00&mc_eid=9aca69a230 (tilgået d. 10.03.17)

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). *Integration: Status og Udvikling 2016*. September 2016.

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016 A). *Seneste tal for integrationsgrunduddannelsen (IGU)*. Oktober 2016.

<http://uim.dk/nyheder/2016/2016-11/seneste-tal-for-integrationsgrunduddannelsen-igu> (tilgået d. 27.04.17) - Figur 3.

UNESCO. *Glossary: Migrants and migration*.

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/migrant/> (tilgået d. 31.01.17)

UNCHR (2010) *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. December 2010.

<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html> (tilgået d. 31.01.17)

UNHCR (2017). *Operational Portal Refugee Situations - Italy*.

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205> (tilgået d. 16.03.17)

UNHCR (2017 A). *Operational Portal Refugee Situations - Greece*.

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (tilgået d. 16.03.17)

UNHCR (2017 B). *EU Emergency Relocation Mechanism*. 25.01.17.

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20170125-RelocationtoEU-map.pdf>
(tilgået d. 30.03.17)

Ussing, J. (2015). *Mange EU-lande vil kæmpe imod flygtningekvoter*. Berlingske. 27.05.15.

<https://www.b.dk/nationalt/mange-eu-lande-vil-kaempe-imod-flygtningekvoter> (Tilgået d. 8.05.17)

Folketingsvalg (2015). Valgresultat valg 2015. 20.06.15.

<http://www.valg-2015.dk/valgresultat-valg-2015/> (tilgået d. 23.01.17)

Venstre, Asylreform.

http://www.venstre.dk/_Resources/Persistent/493b72968c29627f4feb34e9de24a4f4ba874f7d/150609_Asylreform.pdf (tilgået d. 3.05.17)

Venstre (2014). *Politisk oplæg, ny udlændingepolitik*. August 2014.

http://www.venstre.dk/_Resources/Persistent/4689b69077e55e9c209b150c5727ef7ce1c850b1/Udlaendingepolitik%20-%20Danmark%20for%20dem%20der%20kan%20og%20vil%20-%20aug%202014.pdf (tilgået d. 18.03.17)

Voxmeter (2017). *Politiske Meningsmålinger. Seneste målinger og 10 år*. 24.04.17.

<http://voxbmeter.dk/index.php/meningsmalinger/#> (tilgået d. 24.04.17).

Wernicke, C. (2016). *Die mehrheit der Deutschen will nationale Grenzen zurück*. Süddeutsche. 05.04.16

<http://www.sueddeutsche.de/politik/umfrage-in-europa-die-mehrheit-der-deutschen-will-nationale-grenzen-zurueck-1.2933368> (tilgået d. 23.04.17)

White, M. (2016). *Frauke Petrys parti af tabere*. Information. 16.03.16.

<https://www.information.dk/debat/2016/03/frauke-petrys-parti-tabere> (tilgået d. 23.01.17)

Øyen, M. (2017). *Så mange stemmer henter Nye Borgerlige fra DF og LA*. Altinget. 18.04.17.

http://www.altinget.dk/artikel/saa-mange-stemmer-henter-nye-borgerlige-fra-df-og-la?ref=newsletter&refid=23782&SNSubscribed=true&utm_source=nyhedsbrev&utm_medium=email&utm_campaign=altingetdk (tilgået d. 24.04.17)