

FN-forhandlingerne om flygtninge og migranter

(Indlæg på FN-Forbundets Konference om FN-sporet for flygtninge og migranter, Christiansborg den 18. maj 2018)

Vi kan alle huske tilbage til situationen på de danske motorveje i sommeren 2015. Det var få dage, men mange billeder. Det år – 2015 – kom der over 850.000 flygtninge og migranter til Grækenland fra Tyrkiet og yderligere 150.000 til Italien fra Libyen. Alt i alt over en million.

Spol så frem til sidste måned – april 2018 – hvor tallet var ca. 7.000 for hele måneden. Der var tidspunkter i 2015, hvor der kom lige så mange over Middelhavet til Europa på en enkelt dag, som der kom i hele sidste måned. Situationen er således en helt anden i dag, men hvad der skete dengang, kan ske igen. Derfor er det også 'rettidig omhu' at holde emnet højt på den internationale politiske dagsorden.

I første omgang førte krisen i 2015 til, at FN på et Topmøde i september 2016 vedtog den såkaldte New York Erklæring. Det er denne erklæring, der ligger til grund for de to forhandlingsprocesser, vi nu står midt i – og som sigter mod at vedtage to internationale aftaler; én vedr. flygtninge og én vedr. sikker, ordnet og regulær migration.

Med NY Erklæringen fik vi også den såkaldte '*Comprehensive Refugee Response Framework*', CRRF, der skulle sikre en ny og mere inklusiv tilgang til mere omfattende flygtningekriser. CRRF vil – sammen med den handlingsplan, der nu forhandles – blive en central del af den nye flygtningeaftale.

Begge aftaler forudses at blive politiske aftaler, og altså ikke juridisk bindende. De vil begge skulle vedtages til efteråret, og planen er, at de begge skal forhandles færdige inden august – flygtningeaftalen i Genève; migrationsaftalen i New York. Den formelle vedtagelse vil ske i løbet af efteråret – for migrationsaftalens vedkommende på en stor konference i Marokko til december.

-o0o-

Vi taler om 'flygtninge og migranter' som fællesudtryk for de, der mere eller mindre spontant krydser landegrænser. Vi bruger det dobbelte begreb, fordi vi godt ved, der er forskel på de to grupper, men vi tænker måske ikke altid på, hvor afgørende denne forskel er.

NY Erklæringen understreger, at de grundlæggende menneskerettigheder gælder for alle. Både for flygtninge – og for migranter uanset opholdsstatus. Samtidig sondres der i Erklæringen ret skarpt mellem de to kategorier, og det er vigtigt, at vi fastholder denne sondring – og undgår at blande begreberne sammen, idet vi ellers risikerer at udvande flygtningebeskyttelsen, der fortsat er en enestående statslig forpligtelse, indgået kun 6 år efter afslutningen af Anden Verdenskrig.

Derfor er det også helt nødvendigt at holde de to forhandlingsspor adskilt. Samtidig er der imidlertid også nogle lighedspunkter og fælles mængder, som gør det rigtigt at drøfte de to spor tidsmæssigt parallelt – først og fremmest, at vi ofte først ret sent i forløbet får afklaret, hvilken af de to kategorier den enkelte tilhører – og ikke mindst fordi både flygtninge og migranter ofte benytter de samme farlige ruter for at nå frem.

På mange måder kan vi godt se de to processer som fætre eller kusiner. En vis familiaritet, men ikke så meget, at man er helt tæt forbudne.

-o0o-

Flygtninge er en relativt lille gruppe mennesker på globalt plan. Omkring 22 millioner. Det er mindre end Shanghai og lidt mere end befolkningen i Greater New York Area. Når vi nogen gange taler om 65 millioner fordrevne, så er de 2/3 internt fordrevne – 'flygtninge i deres eget land', og ikke internationale flygtninge. Så 22 millioner flygtninge.

Næsten 90 % af disse flygtninge opholder sig i udviklingslande – og i nabolande til det land, de er flygtet fra. Flygtninge bevæger sig ikke ret langt – som hovedregel kun over en enkelt landegrænse for at nå i sikkerhed. Halvdelen af alle flygtninge er børn.

Folk flygter fordi de, som det hedder i Flygtningekonventionen fra 1951, har en 'velbegrundet frygt for forfølgelse' på grund af race, religion, nationalitet, politiske anskuelser eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe. Definitionen er ikke statisk. Folk, der frygter forfølgelse som følge af deres seksuelle orientering, kan i dag være omfattet. I 1951 var der ikke nogen, der tænkte på denne gruppe som muligt omfattet af konventionen.

Der er klare standarder og processer for at afgøre, om folk er flygtninge. Flygtningekonventionen og dens 1967-protokol er juridisk bindende for de knap 150 lande, der har undertegnet den, men den centrale beskyttelsesforpligtelse – forpligtelsen til ikke at sende folk tilbage, hvis de risikerer tortur eller forfølgelse – er international sædvaneret og dermed gældende for alle lande.

Mønstret er desværre meget stabilt: Det er stort set de samme ti konflikter, der skaber flygtninge i dag som for fem år siden.

De fleste flygtninge er i venteposition i mange år, før de i sikkerhed kan vende tilbage til de land, de kommer fra. Nogle flygtninge har behov for genbosættelse i tredjelande – som kvoteflygtninge – eller ender med at slå rod i det land, hvori de har fået asyl, som jo også er en af de tre mulige varige løsninger. Men det mest normale er stadig, at flygtninge vender hjem, når mulighederne opstår. De årlige genbosætningsprogrammer, inkl. ordninger for kvoteflygtninge, omfatter mindre end 1 % af verdens flygtninge.

Det nye i NY Erklæringen og i CRRF'en er, at man reelt har defineret en helt ny 'forretningsmodel' for UNHCR, som indebærer en ny og mere tværgående tilgang til, hvordan man håndterer mere omfattende flygtningetilstrømninger på en måde, som de store værtslande kan være sikre på understøttes af det internationale samfund.

Traditionelt har flygtningestrømme i udviklingslandene været noget, som UNHCR – FN's Flygtningehøjkommissariat – har taget sig af. Et stykke humanitært arbejde, hvor UNHCR har sikret flygtningene beskyttelse og samtidig har hjulpet værtslandene med at organisere flygtningemodtagelse, indkvartere dem og sikre deres daglige fornødenheder i et parallelt støttesystem, finansieret af de store donorlande, inklusive Danmark.

Ideelt set går der således ikke noget fra det pågældende værtsland. Udgifterne til flygtningene er en merudgift, som UNHCR finansierer med (ekstra) humanitære donormidler. I hvert fald i den ideelle verden. Reelt er en del af UNHCR's indsatser stærkt underfinansieret.

Men uanset dette, så placerer denne tilgang som udgangspunkt flygtningene i en venteposition, uden for det samfund, hvor de har fået asyl.

Kernen i den nye tilgang er, at de mennesker, der flygter fra krig eller forfølgelse til et naboland i deres region, i videst muligt omfang skal inkluderes i de pågældende landes systemer – altså have del i uddannelses tilbud og sundhedsydelser ligesom borgerne i landet i øvrigt. Ikke mindst for den halvdel af flygtningene, der er børn, er det helt afgørende, at de ikke bliver tabt i uddannelsessystemet.

Samtidig bør flygtningene have lov til at arbejde og derigennem mulighed for både opnå en mere værdig, selvforsørgende tilværelse og bidrage til økonomien i deres værtslande, samtidig med at de fastholder og udbygger deres faglige viden og kompetencer.

Det er en tilgang, der i vores del af verden giver god mening. Uanset om flygtninge skal være der kort eller længe, er det godt at de bidrager til det samfund, der giver dem ly og beskyttelse. Det er godt, at de holder sig i gang – og måske også lærer nye ting, som de kan bruge, når de engang måtte vende tilbage eller finder andre varige løsninger.

Konceptet er således ret klart. Og vi ved fra mange års arbejde med forskellige flygtningesituationer, hvad der virker – og hvad der ikke virker. CRRF'en er således kun ny i politisk forstand: I praksis er tilgangen baseret på mange del-erfaringer over de sidste årtier.

Hvis vi ser på forhandlingerne om den globale flygtningeaftale indtil nu, så er der flere områder, hvor medlemslandene har forskellige tilgange.

Det første er de politiske problemer, som lande kan få, når de modtager meget store flygtningestrømme, primært i forhold til de folkelige reaktioner, der kan opstå. Det er meget forskelligt fra situation til situation – også afhængig af historie og etniske forhold. Det har været relativt let for Uganda at modtage flygtninge fra Sydsudan, da befolkningsgrupperne på hver side af grænsen traditionelt har haft mange fælles vilkår; det er sværere for Libanon at modtage så mange syriske flygtninge, at det kan true den demografiske balance i landet.

Der vil også meget ofte være en frygt for, at flygtningene, hvis de får lov til at arbejde, 'underbyder os' og 'tager arbejdet fra os'. Der kan være frygt for, at flygtningene får det så godt, at de bliver boende, også når mulighederne for at vende hjem opstår. Det kan ændre

demografien mere varigt – og kan være svært at acceptere i fattige nabolande, der over få år modtager virkelig mange flygtninge i forhold til deres befolkningstal.

Alt det skaber en vis nervøsitet hos de store flygtningeværtslande.

Det andet problem vedrører økonomien i det. Hvis flygtninge skal have uddannelses- og sundhedstilbud som andre i landet, så må det internationale samfund nødvendigvis betale merudgifterne. Hvis Uganda i længden skal sikre uddannelse, sundhed, arbejdsmuligheder og landbrugsjord til den million sydsudanesiske flygtninge, der er kommet de sidste fem år, så må Uganda kompenseres for merudgiften – og der skal også være en helt anden sikkerhed og forudsigelighed for midlerne, end vi kender fra det humanitære område, hvis Uganda fremover skal håndtere flygtningene i deres nationale systemer.

Det betyder, at de internationale udviklingsaktører – Verdensbanken, de bilaterale donorer og FN-organisationerne – skal involveres aktivt. OG at der skal findes flere penge – også på den mellemlange baner – og også udviklingsmidler og ikke 'bare' humanitære midler. Hvordan får et værtsland en håndfast garanti for, at den støtte vil komme, og at man fra donorside ikke bare vil omprioritere og fodre hunden med den egen hale? Det er det helt afgørende spørgsmål, som værtslandene med rette stiller i forhandlingerne. Hvad er det for en politisk aftale, vi indgår – og hvad er vores sikkerhed for, at donorerne vil leve op til aftalen? Hvordan laver vi et internationalt system – og et system på landeniveau i de enkelte lande – der styrker mulighederne for at mobilisere de nødvendige midler – og gør det år for år?

Uden at det skal udarte til selvros, vil jeg her godt fremhæve os selv som et land, der faktisk har tænkt dette igennem – og er begyndt at drage konsekvensen af det i vores egen udviklingspolitik, både i relation til Syrien-krisen, til rohingyaerne i Bangladesh og til Ugandas håndtering af flygtningene fra Sydsudan – alle situationer, hvor vi på det seneste har bidraget med betydelig støtte, også med udviklingsmidler.

Den tredje problemstilling er, hvad den nye tilgang vil betyde for UNHCR? Det vil jo ændre den måde, der arbejdes på. Væk fra humanitære parallelsystemer, der i vid udstrækning i praksis styres af UNHCR. Over til inklusion i de generelle offentlige systemer i landene, som regeringerne har ansvaret for.

Det kan let føre til en anden og mindre implementerende opgave for UNHCR. En mere katalytisk rolle – mindre operationelt ansvar og mindre budgetter. Det kan godt være svært.

-o0o-

Hvis vi så vender os mod den internationale aftale om sikker, ordnet og regulær migration, så ser den helt anderledes ud. Det gør den bagved liggende virkelighed også – lige som det juridiske rammeværk er et helt andet. I modsætning til på flygtningeområdet er der ikke en konvention og en mangeårig indsats at trække på.

Der er over ti gange flere økonomiske migranter, end der er flygtninge. Vi regner med, at der er omkr. 250 millioner migranter i verden – og tallet vokser stærkt år for år. Det er 3 %

af verdens befolkning. 250 millioner, der bor og arbejder i et andet land, end hvor de er født. Der er formentlig et par hundrede tusinde danskere blandt dem.

Det er vigtigt at understrege, at langt de fleste migranter er velkomne der, hvor de rejser hen. FN skønner, at 80 % af alle migranter – 200 millioner – enten har fået tilladelse på forhånd eller er i hvert fald flyttet med en eller anden accept fra modtagerlandets side. McKinsey Global Institute siger, at det er 90 %.¹

Det betyder, at alene 10-20 % af migranterne er såkaldt 'irregulære' migranter. Mennesker, der rejser på egen hånd, uden tilladelse, og som ofte gør brug af menneskesmuglere og kriminelle netværk for at nå frem og nogen gange sætter livet på spil for det. Og som lever uden lovligt opholdsgrundlag og i mange lande lever et skyggeliv uden for normalsamfundet.

Migranter 'i irregulær situation' vil ofte – i mangel af andre muligheder – søge asyl, hvor de kommer frem. Hvis det så under sagsbehandlingen viser sig, at de ikke er flygtninge og heller ikke har ret til ophold på et andet grundlag efter den nationale lovgivning, vil de stå i en situation, hvor de ikke har noget lovligt opholdsgrundlag og derfor må rejse tilbage.

Og så er vi ved kernen i forhandlingerne om den nye migrationsaftale. Der er to problemstillinger, der her må holdes op over for hinanden.

Den første er den juridiske. Mennesker har som altovervejende udgangspunkt ikke ret til selv at bestemme, i hvilket land de vil bo. Man har ret til at forlade sit land – jeg kan rejse ud af Danmark. Men man har ikke lov til at bestemme, hvor man rejser hen – jeg kan kun tage til USA på lovlig vis, hvis jeg har et visum. Hvis jeg rejser ud af Danmark – og USA siger, at jeg ikke er velkommen, så må Danmark tillade mig at rejse ind igen.

Det er byggestenene. Vi har baseret vores retsorden på nationalstater, der har suverænitet – i vores tilfælde delvist håndteret i fællesskab i EU, hvor vi som bekendt har skabt fri bevægelighed, også for personer som en del af grundstammen i det europæiske samarbejde.

Det er en del af selve kernen i den nationale suverænitet, at den enkelte stat med forbehold for sine internationale forpligtelser selv kan regulere, hvem der har 'ret' til at opholde sig i landet – og på hvilke vilkår.

I praksis er det, som vi alle ved, ofte vanskeligt at få afviste asylansøgere til frivilligt at rejse hjem, og det kan være svært at tvangsudsende dem uden praktisk medvirken fra dem selv og de lande, de kommer fra.

Når nogle lande ikke altid er helt indstillet på at samarbejde om at modtage egne statsborgere, så er det bl.a. en afspejling af den anden kerneproblemstilling: Der er penge i migrantarbejdere – både de mange med papirerne i orden og de langt færre irregulære.

¹ FN's Issue Brief #1: Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion and all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance, May 2017 – McKinsey's rapport (se note nedenfor) har en højere andel af regulære migranter (90%).

På globalt plan løb omfanget af overførsler af penge fra migrantarbejdere op i omkr. 430 milliarder dollars i 2016. Det er tre gange så meget som den samlede internationale udviklingsbistand. Selv om fordelingen ikke er ligelig landene imellem, så er betydningen af disse overførsler helt afgørende for en række lande, der derfor måske også kan se nogle fordele i ikke altid at spille meget aktivt med i forhold til forpligtelsen til at tage egne borgere tilbage.

Den migrationsaftale, der forhandles i New York – bogstavelig talt i disse dage – er, lige som flygtningeaftalen, ikke juridisk bindende. Det er mere en erklæring, der opstiller en række forskellige mål ('objectives'), helt præcist 22 lige nu, som landene principielt forpligter sig på, men som mere angiver en retning og en hensigt end noget meget specifikt forpligtende. Aftalen betyder altså ikke i sig selv, at medlemslandene skal ændre lovgivning og praksis på den korte bane, men den vil sandsynligvis komme til at forpligte politisk – også til mere internationalt samarbejde om migrationsproblematikkerne.

Det er et første skridt, som vil blive fulgt op af et styrket internationalt samarbejde: Flere konferencer og en forventet styrkelse af IOM – den internationale organisation for migration – der i 2016 mere formelt blev en del af FN-systemet.

Det er klart, at det er et problem, at USA – ene af alle – har meldt sig ud af forhandlingerne om en international migrationsaftale. Det svækker aftalen, uanset hvor god den end måtte blive. Det er imidlertid klart, at de øvrige 192 medlemslande fortsætter forhandlingerne, i håbet om, at USA på et tidspunkt ændrer kurs og kommer tilbage – parallelt med hvad der i disse år også sker på klimaområdet.

-o0o-

Hvis man ser mere tværgående på de problemstillinger, der adresseres i migrationsaftalen, så er der tre hovedelementer:

1). At sætte ind i forhold til de grundlæggende faktorer, der udløser migration i større omfang, og især irregulær migration – det der traditionelt hedder 'push'-faktorerne, hvor folk flytter sig, fordi de føler ikke at have noget alternativ. Klimaforandringer, politisk uro, fattigdom, arbejdsløshed og almindelig håbløshed er her vigtige potentielle faktorer.

Folk flytter sig ikke uden videre – ikke hvis de har et rimeligt håb om, at tingene bliver bedre. Se f.eks. på Grækenland under den finansielle krise – en utrolig stor ungdomsarbejdsløshed og generelt deprimerende økonomisk udsigter – og et helt frit europæisk arbejdsmarked, men alligevel ret begrænset hvor mange grækere, der kom hertil.

Men man flytter sig, især de unge, hvis håbløsheden for alvor sætter ind. Det befolkningspres, vi forventer i mange lande over de næste årtier, kan meget vel skubbe en større irregulær migration i gang. Det undgår vi kun, hvis især de afrikanske lande får gang i vækst og udvikling, hvilket fører lige over i 2030-dagsordenen, de nye verdensmål og det ansvar alle lande har for at optimere deres økonomiske politik. Det helt afgørende er, at der skabes jobs til de nye generationer af unge, der melder sig på arbejdsmarkedet de næste årtier. Det fordrer en klar fokusering – ikke mindst på mulighederne for at styrke omfanget

af udenlandske private investeringer og globale værdikæder i landene med henblik på aktivt at trække dem ind i globaliseringsprocessen gennem øget samhandel, stærkere placering i globale forsyningskæder og øget værditilvækst i produktionen.

Det er også her udviklingsbistand og støtte til kapacitets- og institutionsudvikling kan spille en central rolle, ikke mindst i de skrøbeligste, fattigste og mindst udviklede lande, inkl. landene i Sahelbæltet og på Afrikas Horn.

2). At få 'oprindelseslande' og 'transitlande' til mere aktivt at begrænse den irregulære økonomiske migration, inkl. migration mod Europa, herunder som nævnt ikke mindst at få disse lande til også i praksis at acceptere at tage deres egne statsborgere tilbage, hvis disse ikke har lovligt opholdsgrundlag i de lande, de har søgt til. Det spørgsmål er politisk også knyttet til spørgsmålet om 'regularisering', d.v.s. hvad der skal ske med de irregulære migranter, der allerede er her – skal de have mulighed for at blive?

Det er ikke ond vilje alt sammen. Mange lande har stærk brug for at styrke deres kapacitet til at håndtere ind- og udrejser. Grænsekontrol, registrering og dokumentation, effektiv undersøgelse af, om personer hører hjemme i det pågældende land. Det kan indebære behov for faglig bistand til at opbygge migrationssystemer rundt om i verden – og til at få systemerne til at tale bedre sammen, så landene kan styrke samarbejdet. Det er også en vigtig del af forhandlingerne. Uanset hvilken form for migration, der er tale om, drejer det sig om mennesker – ofte i en udsat position – og med behov for at processer og procedurer kører både effektivt og hensynsfuldt.

Samtidig skal EU-landene også selv styrke den eksterne grænsekontrol og kapaciteten til at håndtere modtagelse og tilbagesendelse af irregulære migranter på en ordentlig måde. Det er noget af det Kommissionen lægger op til i det nye budgetforslag for 2021-27.

3). At EU og andre industrialiserede lande hen ad vejen øger mulighederne for 'safe, orderly and regular migration' fra andre lande, så vi herigennem både selv kan sikre os den nødvendige arbejdskraft de kommende år, og samtidig kan bidrage til de globale dynamiske effekter ved cirkulær migration, hvor migranter jo meget ofte efter nogle år vender tilbage til deres oprindelseslande.

Menneskelig mobilitet er et grundvilkår. Der var 300.000 danskere, der før første Verdenskrig udvandrede til USA; 10 % af landets befolkning. De var en del af de 30 millioner migranter, der kom til USA mellem 1820 og 1920.

Migranter er som hovedregel unge, de er flittige, og de er kreative. McKinsey Global Institute vurderer, at migranterne i deres nye opholdslande bidrager med næsten det dobbelte af, hvad de ville have gjort, hvis de var blevet hjemme.² NY Erklæringen slår da

² McKinsey Global Institute: People on the move: Global Migration's Impact and Opportunity, December 2016 (se især side 8).

også fast, at menneskelig mobilitet er en god ting. Noget som har været der til alle tider, og som historisk har været med til at gøre menneskeheden stærkere og bedre.

I mange europæiske lande står vi over for demografiske udfordringer over de kommende årtier. Tidsskriftet, *The Economist*, beskrev den 5. maj, hvilken effekt de faldende fødselstal og den længere levealder – som vi jo er glade for – har for balancen mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive. For Danmarks vedkommende har jeg set tal, der viser, at vi vil gå fra, at de ældre over 65 i 2010 udgjorde 27,5 % af antallet af erhvervsaktive (de 20-64 årige) til at de i 2040, 30 år efter, vil udgøre 46,5 % af antallet af erhvervsaktive.³ Altså en stigning på næsten 20 procentpoint. Derfor kravet om senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Og derfor også en risiko for mangel på arbejdskraft mere generelt.

Det er svært at tage denne diskussion i en situation, hvor vi fortsat er præget af kontroltabet i 2015-16. Det er også svært at indregne, hvilken effekt den teknologiske udvikling vil have på efterspørgslen efter arbejdskraft. Vi ved imidlertid, at tidligere teknologiske gennembrud ikke har reduceret efterspørgslen. Tværtimod. Der er altid blevet skabt flere jobs, end der er forsvundet. Så meget desto mere er der behov for at begynde at drøfte disse perspektiver.

Det ændrer ikke ved det grundlæggende forhold. At det er os selv, og kun os selv, der – inden for rammerne af EU's indre marked – bestemmer, hvem der i givet fald skal komme, hvornår, hvor mange og på hvilke vilkår.

Men det gør det heller ikke mindre påtrængende også at analysere de globale perspektiver – og måske også hen ad vejen at styrke mulighederne for at gennemføre veltilrettelagte internationale migrationsamarbejder.

-o0o-

Lad mig slutte med at brede perspektivet endnu bredere ud.

Nogle af dem, der kommer hertil, falder strengt taget uden for Flygtningekonventionens definition af flygtninge, men vi finder alligevel i Danmark, at de bør have asyl. Det fremgår af Udlændingelovens paragraf 7, hvor vi ud over den såkaldte konventionsstatus i medfør af para. 7.1 også opererer med beskyttelsesstatus efter para. 7.2, gældende for personer, der ikke er konventionsflygtninge, men som f.eks. risikerer at blive udsat for tortur eller dødsstraf, hvis de vender tilbage. Herudover har vi også mulighed for at give såkaldt midlertidig beskyttelsesstatus for kortere perioder, især for krigsflygtninge, efter para. 7.3.

Andre lande har tilsvarende regler. Men det helt afgørende er, at grundlaget herfor er noget vi selv fastsætter, evt. på europæisk plan efter EMRK, og at det internationale retsgrundlag er de grundlæggende menneskerettigheder, som alle lande er forpligtet på.

Det fører mig over til spørgsmålet om såkaldte 'gråzoner' – det som nogen påstår er et hul i beskyttelsen. Jeg har fremhævet, at flygtninge og migranter er to forskellige ting, og at flygtninge er omfattet af en international beskyttelse, som ikke gælder for migranter.

³ Nordisk Statistisk Årbog 2013, pressemeddelelse 27.11.2013:
<http://www.norden.org/da/aktuelt/nyheder/aeldrebyrden-i-danmark-topper-i-2040>

Flygtninge er flygtninge, fordi de er forfulgte i de lande, de kommer fra. De har krav på international beskyttelse og kan ikke sendes tilbage, så længe de er i fare. Vi kan diskutere fordelingsordninger for flygtninge mellem europæiske lande, men vi kan ikke sende dem tilbage igen.

Migranter er i en helt anden situation. De er som udgangspunkt inviteret – og kommer de irregulært, kan vi sende dem tilbage igen.

Men er der ikke migranter, der er så sårbare og skrøbelige, at muligheden for at sende dem tilbage, reelt er ikke-eksisterende? Er der ikke en mellem-kategori, som vi reelt må betragte som en form for flygtninge, selv om de ikke er det? Er der ikke et eller andet sted behov for nye internationale instrumenter og juridiske kategorier af mennesker, der ikke er flygtninge, men alligevel kan have krav på en eller anden form for beskyttelse? Såkaldte 'klimaaflygtninge' for eksempel eller ofre for naturkatastrofer.

Det er et helt centralt spørgsmål. Det korte svar er nej. Der er ikke behov for nye juridiske kategorier.

Som et lidt længere svar kan man sige, at vi med alle de forskellige internationale menneskeretlige forpligtelser har det retsgrundlag, der er nødvendigt for at løse de nævnte 'gråzoneproblemer'.

Vi møder ofte flygtninge og migranter mellem hinanden, i såkaldte 'mixed flows'. Folk i disse situationer har selvfølgelig behov for hjælp, uanset hvor vi møder dem. Det er en humanitær forpligtelse. Vi må redde dem, der er i fare; føde dem, der sulter; beskytte dem, der har behov for beskyttelse her og nu. Det er og bliver det afgørende for, at vi opfylder vores forpligtelser efter menneskerettighederne. Men det er situationsbestemt – og betyder ikke, at de alle har krav på ophold.

Jeg er helt på det rene med, at det i mange lande kniber gevaldigt med at leve op til de menneskeretlige forpligtelser. Men det er grundlæggende et spørgsmål om vilje og evne til at implementere de internationale normer og standarder, der findes. Ikke et udtryk for, at der er behov for et nyt internationalt regelsæt og nye internationale kategorier. Det eksisterende menneskeretlige grundlag er tilstrækkeligt. Det fremgår også af OHCHR's og Global Migration Group's nylige fælles kortlægning af spørgsmålet.⁴

En beslutning om ikke at give asyl er selvsagt dramatisk for dem, der ender i denne situation og dermed skal rejse tilbage til det land, de kommer fra. Men der er som nævnt ikke nogen ret til at migrere til et andet land efter eget valg og bosætte sig der. Og det kommer der heller ikke, da det jo som udgangspunkt vil være et opgør med suverænitetsbegrebet, som ikke mindst vedrører retten til at bestemme over adgangen til statens territorium. Flygtninge er en undtagelse her – og en helt afgørende undtagelse: Hvis mennesker er forfulgte, kan man ikke sende dem tilbage. Det har det internationale samfund været enige om siden 1951.

⁴ OHCHR & GMG: Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, 2018.

-o0o-

Det var mine indledende bemærkninger. Vi står midt i begge forhandlingsprocesser. Landene har forskellige interesser og forskellige fokusområder. Oprindelseslande og destinationslande trækker logisk i forskellige retninger i migrationsdebatten.

På flygtningeområdet drejer forhandlingerne sig især om, hvordan man deler ikke mindst det økonomiske ansvar internationalt – i en situation, hvor udviklingslandene bærer langt størstedelen af den samlede globale økonomiske forpligtelse til at hjælpe flygtninge. Og om en ny måde at gøre tingene på, som kan sikre flygtningene bedre forhold – og bedre beskyttelse.

På migrationsområdet er det helt overordnede spørgsmål, hvordan vi over tid kan flytte diskussionen fra den nuværende situation, hvor de 10-20 % irregulære migranter definerer debatten, særligt i medierne – over til en bredere migrationsdiskussion, hvor landenes fælles interesser i et mere sikkert, ordnet og regulært – aftalt – globalt mobilitetssamarbejde også bliver en del af diskussionen, og hvor internationalt samarbejde kan være med til at optimere mulighederne for at skabe situationer, som alle vinder ved.

De næste par måneder bliver afgørende. Der arbejdes på højtryk både i Genève, i New York og rundt om i hovedstæderne for at finde løsninger. Det gode er, at langt de fleste synes indstillet på at det skal lykkes. Det mindre gode er, at nogle lande måske kan se en interesse i, at det ikke lykkes. Der er i alle internationale forhandlinger altid et risiko for, at det af en eller anden grund går galt. Det er også en del af risikobilledet, at de to aftaler politisk hænger sammen. Falder den ene, risikerer den anden også at falde.

Set med danske øjne og EU-briller arbejder vi for, at det skal lykkes på begge områder – og at vi når to internationale aftaler, som kan vedtages til efteråret. Der er brug for internationalt samarbejde. Ingen lande kan klare disse problemer alene. Der er kun samarbejdets vej fremover.