

En e-bog fra

ANIS

Se flere titler på www.anis.dk

Denne e-bog indeholder et digitalt vandmærk. Der er ved dit køb indlejret et digital mærke, som kan vise tilbage til dig som køber. Du skal derfor passe på, at andre personer ikke får adgang til en kopi af din fil, da du vil stå som ansvarlig.

I samme serie er tidligere udkommet:

Velfærdsstat og kirke (2005)

Udfordringer til folkekirken:

Kirken – staten – folket (2006)

Fra modernitet til pluralisme:

Nation – stat – folk – kirke i det 20. århundredes Europa (2008)

GRÆNSER FOR SOLIDARITET

Indvandrerpolitik

i dansk og europæisk perspektiv

Redaktion

Torkild Bak, Mette Bock og
Jens Holger Schjørring

Forlaget ANIS

København 2011

Grænser for solidaritet
Indvandrerpolitik i dansk og europæisk perspektiv
Redaktion: Torkild Bak, Mette Bock og Jens Holger Schjørring

© Forfatterne og Forlaget ANIS, 2010

Bogen er sat med Garamond på Religionspædagogisk Center
2. udgave 2011

Isbn 978-87-7457-575-7

Omslag: Freiheit09

Udgivet med støtte fra Ribe Stiftsfond og Det Teologiske Fakultet,
Aarhus Universitet

Tak til Marlene Jessen og Anne-Grethe Jørgens Dion for teknisk
bearbejdelse af manuskripterne

Forlaget ANIS
Frederiksberg Allé 10
DK-1820 Frederiksberg C
tlf. 3324 9250 – fax 3325 0607
www.anis.dk

Indhold

- 7 Grænser for solidaritet

Indledning

Scenen sættes

- 31 Etik og dilemmaer i indvandrerpolitikken

Niels Kærgård

- 71 Ude af syne, ude af sind?

Thomas Gammeltoft-Hansen

- 97 Udlændingeloven 1983-2009

Peter Christensen

- 113 Integrationsdebat i Danmark – har medierne et ansvar?

Mette Bock

Kirkens rolle i Tyskland, Danmark, Norge og Sverige

- 133 Tyskland – kirke, flygtningepolitik og asylpolitik

Ursula Büttner

- 189 Danmark – kirke, nation og asylpolitik

Peter Lodberg

- 213 Norge – kirke, indvandring og multikulturalisme

Hans Hauge

- 261 Sverige – kyrkan och flyktningefrågan

Björn Ryman

Grænser, pas og solidaritet

- 281 Pas og grænser i Europa fra l'ancien régime til Schengen-EU

Uffe Østergård

323 Solidaritetens grænser

Jørn Henrik Petersen

355 Det handler kun, udelukkende eller hovedsagligt, om racisme

Mehmet Ümit Necef

366 Om forfatterne

Grænser for solidaritet

Indvandrerpolitik i dansk og europæisk perspektiv

Indledning

I næsten alle kulturer og religioner findes en grundlæggende idé om, at vi har et moralsk ansvar for at hjælpe mennesker i nød, også hvis de er fremmede. Megen historisk erfaring viser imidlertid, at vejen fra moralsk forpligtelse til konkret politik vilje og handling – ikke mindst den grænseoverskridende – til alle tider har været lang, stenet og fuld af dilemmaer. Indvandrer-, flygtninge- og asylspørgsmål er en moralsk, politisk, juridisk og teologisk kampplads.

Der er mange gode argumenter for, at den konkrete og nærværende næste behandles godt. Ser man mere overordnet, samfundsmæssigt på den etiske fordring, udgør forholdet mellem velfærdsstat, migrationen og multikulturalisme imidlertid en kompliceret problemkreds med mange dilemmaer og ingen enkle svar.

Præster og kristne organisationer har ofte indtaget en forholdsvis venlig holdning overfor flygtninge og indvandrere, mens f.eks. økonomer og politikere i højere grad har haft øje for de samfundsmæssige problemer, som åbne grænser kan udløse i en verden med både rige og fattige lande. Solidariteten kan ikke være grænseløs.

Kun i meget korte perioder i verdenshistorien har mennesker kunnet bevæge sig næsten frit over grænserne. Spørgsmålet om, hvad der kendetegner “den fremmede” eller “mennesket i nød” og gør ham berettiget til asyl og

indvandring har været – og er – et stående stridspunkt, nationalt og internationalt. Både stat, kirke og folk er involveret i de aktuelle drøftelser om håndteringen af spørgsmål om grænsedragninger, indvandrerpolitik og vore dages store flygtningestrømme.

Gennem mange år har *Forum for Europæisk Kirkekundskab* (FEKK), der består af en lille gruppe jurister, økonomer, historikere, teologer, litteraturhistorikere og andre, ved vintertide været samlet et par dage på *Bjerremark*. Midt ude i den forblæste, sønderjyske marsk har vi med åbent sind og ønsket om få større indsigt drøftet emner af væsentlig samfundsmæssig betydning. Netop det tværfaglige møde har vist sig frugtbart og inspirerende. Gennem de seneste år har vi udgivet *Velfærdsstat og kirke* (2005), *Udfordringer til folkekirken: Kirken – staten – folket* (2006) og *Fra modernitet til pluralisme: Nation – stat – folk – kirke i det 20. århundredes Europa* (2008).

De seneste to års møder har koncentreret sig om temaet *Indvandring og asyl i dansk og europæisk perspektiv*. Det er et emne, der med fordel kan belyses fra mange forskellige, faglige indfaldsvinkler – og det er netop, hvad der er formålet med denne udgivelse. I første afsnit sættes scenen i den danske og europæiske diskussion med afsæt i historie, lovgivning, retspolitik og den offentlige debat. I andet afsnit bliver flygtninge- og indvandrerpolitik belyst gennem forskellige kirkelige reaktionsmønstre. Og i bogens sidste afsnit analyseres fænomenerne pas, grænsekrydsning og solidaritet ud fra et historisk og sociologisk perspektiv.

Scenen sættes

I både Det Nye og Det Gamle Testamente understreges pligten til at tage hensyn til den fremmede. Man skal hjælpe sin Næste. Det kildne spørgsmål er så, hvem Næsten er? *Niels Kærgaard* tager i sin analyse afsæt i det dilemma mellem etik og økonomi, der karakteriserer moderne velfærdsstaters udfordring i forhold til indvandring: Åbner man betingelsesløst de homogene velfærdsstaters grænser for at hjælpe mennesker i nød, kan det meget vel true velfærdsstatens økonomiske fremtid og stabilitet.

Den direkte mellemmenneskelige relation, hvor det er følelser og nærhed, der får os til at yde hjælp, må i større sammenhæng reguleres politisk. Det er som bekendt lettere at udtrykke solidaritet, når man ikke har problemerne inde på livet, end når de står lige uden for ens dør og truer den kommunale pengekasse med fallit. K.E. Løgstrup udtrykte det på følgende måde: – Politisk kan og skal vi indrette samfundet som om vi havde sympati for hinanden – vel vidende, at vi ikke har det!

I tilrettelæggelsen af indvandrer- og asylpolitik må der tages en række overordnede nationalpolitiske, fordelingspolitiske og makroøkonomiske hensyn. På den ene side er der en del indvandrere, der nyder mere end de yder og dermed udhuler landets "egne" borgeres økonomiske muligheder. På den anden side er der andre indvandrere, vi gerne vil have tiltrukket, som f.eks. højtuddannede specialister og arbejdskraft i de perioder, hvor højkonjunkturer buldrer. I Danmark er der siden 2001 vedtaget politiske stramninger i indvandringspolitikken på en række områder: De facto-flygtningebegrebet er afskaffet, 24-års reglen og tilknytningskravet er gennemført, ligesom reglerne for at opnå kontanthjælp er blevet skærpet.

Hertil kommer, at det betydelige muslimske mindretal har givet anledning til en voldsom værdidebat trods det faktum, at muslimerne i følge Kærgaard endnu ikke har påvirket dansk kultur- og levevis i nævneværdigt omfang. Modsat har indvandringen af højtuddannede allerede givet anledning til at mange virksomheder har engelsk som koncernsprog, og at megen undervisning på de videregående uddannelser i dag foregår på engelsk.

Makroøkonomisk er der således en konflikt mellem det lige og det åbne samfund. Den danske velfærdsmodel giver et højt sikkerhedsnet, og vort meget lige samfund bygger på solidaritet mellem landets borgere og mellem generationer. Denne velfærdsmodel sættes under pres i en globaliseret verden. Spørgsmålet er, hvor solidaritetens grænser går, når der er et stort incitament for de svage til at flytte til en velfærdsstat, mens landets egne, stærke og veluddannede borgere vil have et incitament til at flytte til samfund med ren markedsøkonomi, hvor de stærke klarer sig bedst. Vi må med andre ord i princippet lukke grænserne til velfærdsstaten for at opretholde den – og det har gjort indvandringspolitik til værdipolitik.

Efter de seneste årtiers indvandring fra ikke-vestlige lande er religion desuden kommet til at fylde meget i den offentlige debat i Danmark. I dag er der formentlig omkring 200.000 muslimer i Danmark, svarende til ca. 4% af befolkningen. Det formodes ofte, at de er meget religiøse, men undersøgelser viser, at muslimer og protestanter i Danmark er nogenlunde lige (lidt) religiøse, lige som muslimerne ikke i højere grad end andre trossamfund er styret af deres tro i politiske spørgsmål. Til gengæld er efterkommerne mere religiøse end deres forældre, og de tolererer i mindre grad forskelsbehandling.

Kærgaard påpeger, at man principielt kan beskytte velfærdsstaten ved enten at lukke grænserne eller ved at forhindre indvandrernes adgang til de sociale ydelser. Ingen velfærdsstater har valgt en ren model. Og på trods af, at både Danmark og Sverige er velfærdsstater, har de valgt meget forskellige strategier i indvandringspolitikken, så Danmark i dag er det mest restriktive land i Europa, mens Sverige er det mest liberale.

Hverken den svenske eller den danske model er uproblematisk. I Sverige er problemet, om den oprindelige svenske befolkning i længden vil finde sig i, at de svageste borgere presses af indvandringen. Der er her, det konkrete møde finder sted, f.eks. i kampen om velfærdsydelserne eller arbejdspladserne. I Danmark er problemet, at en gruppe af indvandrere, der udgør en social underklasse, kan give betydelige integrationsproblemer. Så selvom lighed af mange forskere anses for at være den væsentligste faktor for udviklingen af gensidig tillid og sammenhængskraft, er der ingen lette løsninger i en verden med store vandringer mellem de fattigste og de rigeste lande.

De enkelte landes indvandringspolitik kan variere meget. Efter Murens fald i 1989, fødslen af nye, spæde demokratier og en markant udvidelse af EU, er der sket ganske betydelige ændringer i forholdet mellem de europæiske lande – og i grænseforholdet mellem Europa og verdens øvrige lande. De europæiske grænser er blandt medlemslandene blevet åbnet, senest med vedtagelsen af Schengen-samarbejdet, hvis formål er at nedlægge europæiske grænseposter, at fjerne grænsekontrollen inden for Schengenområdet og at harmonisere de eksterne grænsekontroller. Dermed er Europa bundet tætte-

re sammen. Sideløbende hermed er Europas ydre grænser blevet tydeligere markeret, og den ydre grænsebevogtning har ændret karakter.

Netop dette forhold er temaet for *Thomas Gammeltoft-Hansen*, der i sit bidrag tager fat på spørgsmålet om flygtningeansvar og nærhedsetik i en både historisk og aktuel kontekst. Den øgede afstand mellem indvandringsskontrollen og asylstaten er i europæisk kontekst en ny situation, der igen rejser spørgsmålet om, hvilke rettigheder asylansøgere har – og under hvilke omstændigheder en stat er forpligtet til at tage imod dem. De ydre, europæiske grænser lukkes i disse år, og Gammeltoft-Hansen nævner en række eksempler på, hvordan grænsekontrollen sætter stadigt tidligere ind. For eksempel har Italien og Libyen indgået en aftale om, at Italien betaler Libyen 37 mia. kr. over de næste 25 år – formelt som erstatning for Italiens besættelse af Libyen – mod, at den italienske flåde får lov at patruljere i libysk farvand, så både med flygtninge kan afvises allerede inden de forlader Libyen.

Hertil kommer, at EUs grænseagentur, Frontex, koordinerer en lang række fælles, europæiske initiativer på tværs af Middelhavet og ud fra Vestafrikas kyst. Hvilke konsekvenser får det for potentielle flygtninge? Dilemmaet består i, at EU-retten på den ene side pålægger modtagerlandene at yde de pågældende flygtninge beskyttelse. På den anden side sendes flygtningene aktuelt tilbage, allerede inden de når internationalt farvand. Problemstillingen udfordrer flygtningeansvarets rækkevidde. Officielt afvises det ganske vist, at der er flygtninge blandt indvandrerne, men det er bemærkelsesværdigt, at der før aftalen mellem Libyen og Italien var 75% af indvandrerne fra Libyen, der søgte asyl, og af disse fik cirka halvdelen bevilget et sådant.

Gammeltoft-Hansen gennemgår den historiske baggrund for asylbegrebets udvikling og de moralske, filosofiske og juridiske elementer, der knytter sig hertil. Han påviser desuden at asylinstitutionen, både politisk og juridisk, altid har været knyttet til grundlæggende nærheds-etiske principper. På den baggrund foreslår han en mere dynamisk fortolkning af Flygtningekonventionens geografiske rækkevidde i form af det, der betegnes som et “omvendt armslængdeprincip”: Der, hvor stater direkte eller indirekte rækker ud for at afvise indvandrere, er de tilsvarende moralsk forpligtede til at tage imod de

asylansøgere og flygtninge, der måtte være blandt indvandrerne, uanset, hvor mødet mellem grænsekontrol og indvandrere finder sted.

I den aktuelle diskussion om flygtningebeskyttelse er der, som flere af bogens forfattere beskriver, flere synspunkter, der gør sig gældende, når der skal findes et kompromis mellem flygtninges rettigheder og det universelle krav om at hjælpe alle i nød på den ene side – og princippet om staters selvbestemmelse på den anden. Det har i Europa været en udbredt praksis at tolke Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fra 1948 negativt i den forstand, at staterne ikke er forpligtet til at tage imod flygtninge fra andre lande – men omvendt ikke kan sende personer, der allerede er i landet, tilbage til forfølgelse.

Dette princip hjælper imidlertid ikke de flygtninge, der i dag afvises allerede inden de når modtagerstatens grænser. Som mulige løsningsmodeller diskuteres f.eks. kvoteordninger, hvor modtagerlandene forpligter sig til at modtage et vist antal flygtninge. Hermed gøres fjerne flygtninge nære, og en af fordelene ved ordningen er, at også svage asylansøgere, der måske ikke har penge eller kræfter til at flytte sig over lange afstande, får en chance. Et andet omdiskuteret forslag, der også er aktuelt i den danske debat, er ønsket om at støtte flygtningene i nærområderne, der på den måde kompenseres for i forvejen at have flest flygtninge. Dermed får man “mest flygtningehjælp for pengene”, som det formuleres i den politiske debat.

Om Gammeltoft-Hansens forslag om det “omvendte armlængdeprincip” kan realiseres som en vej til at håndtere det ekstraterritoriale ansvar under flygtninge- og menneskerettighederne i en ny, global tid, er endnu for tidligt at sige.

Ser vi i dansk perspektiv på indvandringspolitik som den generelle ramme for alle former for indvandring, er der sket ganske betydelige ændringer i de seneste årtier. *Peter Christensen* gennemgår i sit bidrag nøgternt de ikke færre end 63 – treogtres – ændringer i udlændingeloven, der er vedtaget i perioden 1983-2009. Den første udlændingelov i Danmark blev vedtaget i 1952, og den fungerede indtil daværende justitsminister Erling Jensen i 1977 nedsatte et udvalg, der skulle foretage en generel gennemgang af loven og de tilhøren-

de bekendtgørelser. Sigtet med revisionen var at sikre udlændinge større retsbeskyttelse.

Udvalgsarbejdet førte til en lovændring i 1983, og desuden til oprettelse af Flygtningenævnet. I de følgende årtier fulgte som nævnt yderligere 62 ændringer. En del af disse har været nødvendige for at opfylde internationale konventioner, men langt hovedparten har været stramninger, som det politiske flertal ønskede gennemført for at begrænse indvandringen til landet: De facto-flygtningen nyder ikke længere samme beskyttelse som konventionsflygtninge, der eksisterer ikke længere et retskrav på familiesammenføring, og asylansøgere kan ikke på samme måde som tidligere opholde sig i landet under behandlingen af deres sager.

Siden 1982 har udlændingespørgsmålet flyttet ressort flere gange: Fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet i 1993 og fra Indenrigsministeriet til Integrationsministeriet i 2001. Talrige er de ministre, der har haft ansvar for loven, der i dag, i følge Peter Christensen, bør skrives om, da den er meget uens i sin opbygning, ligesom kapitlernes overskrifter ofte ikke dækker indholdet i teksten. Hvis der kunne komme politisk flertal for at vende tilbage til en udlændingelov, der i større omfang er båret af retssikkerhedshensyn og humanitært begrundede hensyn til den enkelte flygtning, anbefaler Christensen, at man passende kan begynde med at se på Flygtningenævnet. I dag svækker det nemlig flygtningenes retsstilling betydeligt, at domstolene er afskåret fra at tage stilling til Flygtningenævnets bevisbedømmelse.

Forholdet mellem den folkelige debat og udvikling af lovgivningen er ikke entydig. Ikke desto mindre er der en tydelig parallel mellem den folkelige debat og de seneste årtiers stramninger i Udlændingeloven. *Mette Bock* gennemgår i sit bidrag, hvordan holdningen til flygtninge og indvandrere har udviklet sig og afspejlet sig i medierne siden de første fremmedarbejdere kom til Danmark i 1960'erne.

De få fremmedarbejdere levede i begyndelsen relativt isoleret, og forventningen var, at de skulle vende hjem, når konjunkturerne vendte. Det gjorde de i begyndelsen af 1970'erne, og der blev stoppet for tilgang af flere fremmedarbejdere. De allerede ankomne blev her imidlertid i vidt omfang, og de lukkede grænser udløste fremmedarbejdernes ønske om at bringe deres fami-

lie til landet. Sideløbende med at antallet af udlændinge steg dramatisk via familiesammenføringerne og de store flygtningestrømme, der kom til landet de følgende år, forsøgte politikerne via lovgivningen at tage venligt mod de nye borgere og sikre den bedst mulige integration og retssikkerhed.

Men i slutningen af 1980'erne og frem mod årtusindskiftet vendte stemningen markant, og kravene om assimilation tog til. De indvandrerkritiske holdninger bredte sig fra Dansk Folkeparti til de borgerlige partier – og herfra til Socialdemokraterne og helt ind SF. I de senere år har vi set eksempler på lovgivning og lovforslag, der er direkte diskriminerende i forhold til mennesker med anden etnisk herkomst end dansk. Det strammer til.

De danske medier har naturligvis et redaktionelt ansvar for, hvordan indvandrer- og flygtningespørgsmål dækkes. Men ansvaret er ifølge Bock i princippet hverken større eller mindre end ansvaret for at dække alle andre emner så sagligt og redeligt som muligt. Dér, hvor medierne med rette kan kritiseres for manglende alsidighed, er i dækningen af kultur-, erhvervs- og livsstilsstof mv., hvor borgere med anden etnisk baggrund end dansk stort set ikke optræder. Dermed er der risiko for, at det indtryk, der står tilbage, er det ensidige billede af, at indvandrere og flygtninge kun markerer sig gennem kriminalitet, kultursammenstød og anden uro, som det typisk fremgår af nyhedsdækningen.

Kirkens rolle i Tyskland, Danmark, Norge og Sverige

I bogens anden del belyses flygtninge- og indvandrerpolitikken i en række europæiske lande set gennem forskellige kirkelige reaktionsmønstre. Den tyske historiker *Ursula Büttner* gennemgår i sit bidrag asylinstitutionens udvikling i Tyskland siden 1930'erne og ikke mindst den rolle, som de kirkelige organisationer har spillet – fra uengageret og medløbende i 1930'erne og 1940'erne til aktivt protesterende over for de seneste årtiers markante stramninger i tysk udlændinge- og asylpolitik.

Omkring 300.000 borgere søgte før og under krigen væk fra det tysksprogede område. Af disse var 90% jøder, mens den resterende del var politiske

flygtninge. I begyndelsen af 1930'erne var flygtningestrømmen begrænset, men den tog for alvor til efter pogromet i 1938. På det tidspunkt havde flygtninge ingen retskrav på politisk asyl i modtagerlandene, og flygtningene var derfor fuldstændig overladt til modtagerlandenes nåde eller unåde.

Sådan var det også i Danmark, som det antages at 20-30.000 emigranter passerede som transitland. 1500 af disse fik permanent ophold, og heraf var 825 jøder. Tilbage i 1933 var indrejse i Danmark ukompliceret, da der ikke var visumpligt. Og når tidsgrænsen for besøg udløb efter seks måneder blev flygtningenes fortsatte ophold tålt, dvs. accepteret, under forudsætning af at de bestræbte sig på at komme videre, ikke lå staten til last – og afstod fra politisk aktivitet. Men allerede i 1938 skærpedes reglerne. Der blev indført visumpligt og flygtningenes vanskelige situation kan illustreres af, at de på den ene side ikke måtte ligge staten til last – og på den anden side kun i meget begrænset omfang fik arbejdstilladelse, som i hvert enkelt tilfælde skulle udstedes af Justitsministeriet. Af samme grund fik de frivillige organisationer stor betydning for flygtningenes ophold.

I alle modtagerlandene måtte flygtninge og fordrevne under krigen lide store afsavn. De tyske, kirkelige organisationer protesterede i det store hele ikke mod fordrivelserne, selvom der også er eksempler på “et andet Tyskland” og “en anden kirke”. Denne ligegyldighed holdt i mange år efter krigens ophør.

Efter krigens afslutning ventede der flygtningene nye prøvelser. Af indlysende grunde vendte kun meget få jøder tilbage til Tyskland, mens omkring halvdelen af de politisk eksilerede vendte tilbage – ikke til taknemmelighed for deres indsats under krigen og sjældent til deres tidligere stillinger, der nu var besat til anden side, som det ofte hed.

I forbindelse med udarbejdelsen af en ny tysk forfatning fastslog Det Tværpolitiske Parlamentariske Råd, at alle tilbagevendte flygtninge, der var blevet statsløse, kunne generhverve deres tyske statsborgerskab. Det blev desuden fastsat, at “politisk forfulgte skal have asylret”. Dermed blev de Forenede Nationers deklARATION om menneskerettigheder forfatningsmæssigt fastslået, og denne generøsitet stod uanfægtet gennem næsten 30 år.

Efter 1970 ændrede forholdene sig imidlertid markant. Først kom fremmedarbejderne, så familiesammenføringerne og de store flygtningestrømme. Præcis som i andre lande skærpede det dilemmaet mellem høje indvandrerantal og pligten til at give politisk forfulgte asyl. Udlændinges adgang til at få asyl blev strammet, og i 1993 vedtog Forbundsdagen et såkaldt asylkompromis, der i realiteten satte den forfatningssikrede ret til politisk asyl ud af kraft.

I modsætning til 1930'erne og 1940'erne blev 1990'ernes stramninger mødt af massiv kritik af de kirkelige organisationer. Både menigheder og kirkedistrikter var aktive i forsøget på at hjælpe nødstedte, og kirkeasylet blev udbredt. På trods af, at det retlige grundlag for kirkeasylet ikke var til stede, respekterede myndighederne det i vid udstrækning. I 1995 havde man kendskab til 3400 personer, der havde fået kirkeasyl i Tyskland – og for 70% af disse resulterede det i acceptable ordninger.

Kirkeasylet er i Tyskland, som i andre lande, stærkt omdiskuteret, og i de senere år er den tyske kirke blevet mindre skarp i sin kritik af den tyske udlændingepolitik. Kompromisset mellem ønsket om at begrænse antallet af indvandrere og at hjælpe flygtninge synes stadig vanskeligere.

De juridiske og moralske dilemmaerne omkring indvandring og flygtningepolitik findes i alle lande i disse år. *Peter Lodberg* påpeger i sit bidrag, at den danske debat om indvandring og flygtninge viser, at det er den folkelige og politiske følelse af antallet af flygtninge i Danmark, der bestemmer flygtningepolitikens indretning – og ikke nødvendigvis, om flygtningene har brug for beskyttelse. Hvis flertallet af befolkningen føler, at situationen er ved at komme ud af kontrol, ønskes stramninger. Det berettiger til at stille spørgsmålet om, hvorvidt flygtningenes situation generelt skal ses ud fra de fastboendes eller ud fra flygtningenes perspektiv? Som oftest ser vi situationen ud fra de fastboendes perspektiv alene af den grund, at vi opfatter flygtningen som en fremmed, en undtagelse. Peter Lodberg konkluderer imidlertid, at flygtninge i Danmark er reglen, det er ikke undtagelsen.

Den nuværende konfliktlinje i dansk flygtningedebat trækker, som i Tyskland, sporene helt tilbage til besættelsen. Efter afslutningen af Anden Verdenskrig var der 244.493 flygtninge i Danmark. Langt hovedparten opholdt sig i de store flygtningelejre, der administreredes af den dertil etablerede

Flygtningeadministration. I dele af den danske befolkning var holdningen til de tyske flygtninge præget af direkte fjendskab. Flygtningene måtte ikke tage arbejde, angiveligt på grund af smittefare, der kunne true den danske landbrugseksport. Heller ikke de lokale kirker måtte anvendes af flygtningene.

Derfor blev der oprettet en særlig økumenisk kirketjeneste, der skulle tage sig af den kirkelige betjening af flygtningene. Trods massiv protest fra dele af den københavnske presse, der betegnede hjælpearbejdet som landsforræderi, blev der knyttet 250 af folkekirkens præster til arbejdet i lejrene. Centrale personer i kirketjenesten oprettede sidenhen en tilsvarende tjeneste syd for grænsen.

I 1949 forlod de sidste tyske flygtninge Danmark, og den næste gruppe vi modtog ankom i 1956. Det var knap 1000 ungarske flygtninge, der landede i Padborg, og de blev modtaget med stor sympati: Det var det lille folk, der var blevet undertrykt af kommunisterne, og i de følgende år lykkedes det fuldt ud at integrere flygtningene i det danske samfund, ikke mindst på grund af stor folkelig velvilje.

Denne velvilje blev imidlertid sat på en hård prøve, at de store flygtningestrømme ankom i løbet af 1970'erne og 1980'erne. Politisk var der fortsat enighed om at værne om Danmarks ry som et humanitært foregangsland, men i slutningen af 1970'erne rejstes spørgsmålet om flygtningenes retssikkerhed. Det førte, som også beskrevet i Peter Christensens bidrag, til en revision af Udlændingeloven i 1983. Heri sikredes flygtningene en række retsgarantier. Men få år senere vendte stemningen markant.

Flere og flere påpegede, at flygtningesituationen var ude af kontrol, og Søren Krarup opfordrede i en annonce danskerne til ikke at give en krone til Dansk Flygtningehjælps landsindsamling senere på året. Debatten skærpedes yderligere, da Den Danske Forening, hvis formål det var at sikre dansk kultur, sprog og levevis, blev stiftet i 1987.

Også danske præster og teologer har deltaget i debatten. I slutningen af 1980'erne var det især de statsløse palæstinensere, der optog sindene. Sagsbehandlingen var langsommelig, og 2. påskedag 1987 tog en gruppe palæstinensere ophold i Mariakirken på Vesterbro. Sognepræst og menighedsråd

betragede det som kirkeasyl, og efter en uge besluttede myndighederne at genoptage palæstinenserne sager og give dem opholdstilladelse.

Hverken i Danmark eller andre lande er der som nævnt lovgivningsmæssigt belæg for at give kirkeasyl. Men her i landet har praksis været parallel med praksis i andre lande – myndighederne greb ikke ind, hverken i 1987 eller i det andet tilfælde af kirkeasyl, som fandt sted i 1991-92, også med statsløse palæstinensere involveret. Efter dette kirkeasyl rejste der sig imidlertid protester fra kirkens egne rækker, da 33 præster i folkekirken protesterede mod kirkeasylet i en skrivelse til justitsministeren. Kirkeasyl udløste, at et flertal uden om regeringen vedtog den såkaldte palæstinenserlov, der sikrede palæstinensere, der havde været i Danmark mere end 12 måneder ret til at søge humanitært ophold.

Ved valget i 2001 blev Integrationsministeriet oprettet. Bertel Harder forsikrede, at de stramninger, som regeringen planlagde i adgangen til at få asyl eller familiesammenføring, skulle foregå inden for rammerne af Menneskerettighedskonventionerne. Alligevel udløste stramningerne i 1985 det såkaldte præsteinitiativ, hvor en række præster i folkekirken protesterede under overskriften “Der er ikke plads i herberget”.

Det seneste kirkeasyl i Danmark fandt sted i 2009 i Brorsonskirken i København, hvor 60 irakiske flygtninge søgte tilflugt i håbet om at få deres sager genoptaget. Det førte som bekendt til voldsom debat, og for første gang i dansk historie ryddede politiet en kirke. Efter politiets aktion underskrev 343 præster en erklæring, der fordømte aktionen. Andre 112 præster underskrev en erklæring, hvis hovedbudskab var, at kirken ikke er et selvstændigt rum i forhold til gældende lov og ret, men alene en ramme om forkyndelsen af Guds ord.

De aktuelle skillelinjer i den danske folkekirke bygger på én gruppes opfattelse af, at det er kirkens opgave at beskytte medmennesker i nød, når de beder om det, uanset deres juridiske status. En anden gruppe mener ikke, at kirken har en særlig opgave, der går på tværs af landets love og myndighedernes beslutning. Det er i høj grad en skillelinje, der kan trækkes helt tilbage til besættelsestiden, og det er en skillelinje, der aktualiserer spørgsmålet om, hvad der kendetegner dansk, national identitet: Er det, at vi i Danmark be-

skytter flygtninge, når de hævder, at det er for farligt at blive sendt hjem? Eller er det, at vi skal forsvare nationen mod lovløshed og en indvandring, der vil underminere dansk kultur, kristendom og samfundsliv?

Og så skal vi til Norge. *Hans Hauge* gennemgår i sit bidrag den norske debat om indvandring og asyl og indleder med at påpege, at vi i Europa efter 1989 tilsyneladende har udskiftet spørgsmålet om, hvilken ideologi, vi skal tilslutte os, med spørgsmålet om, hvilken identitet vi har. Politik er med andre ord blevet identitetspolitik.

Også i den norske indvandringsdebat er der både overdrivere: Vi trues af islamisering! Og fornægttere: Islam udgør ingen fare! Alligevel er der en række markante forskelle på situationen i Danmark og Norge. Mens den danske folkekirke er splittet, går stat og kirke i Norge hånd i hånd i forsvaret for den multikulturelle stat og argumenterer for, at multikulturalisme er en styrke. Det udfordrer nationalstaten.

Efter Anden Verdenskrig var der overalt i Europa et stort behov for at understøtte det fælles og det almenmenneskelige i modsætning til dyrkelsen af det forskellige, og der skete en massiv, etnisk "unmixing". I konsekvens heraf blev alle stater i Europa etnonationalistiske, og det er denne etnonationalisme, der for alvor udfordres i disse år.

Flere eksempler viser, at den norske kirke har en helt anden rolle og tilgang til indvandrerspørgsmålet end den danske. KIA danner i dag rammen for de norske kirkers arbejde for og med indvandrere. Foreningen blev startet i 1974 og hed dengang Kristent Innvandrers Arbeid, men i 1999 skiftede man navn til Kristent Interkulturelt Arbeid. De kirkelige institutioner anvender i vidt omfang samme sprogbrug som den norske stat, og det betyder i følge Hauge, at det interkulturelle er ved at erstatte det nationale: Der arbejdes i både stat og kirke med begreber som ligeværd, omsorg og venskab for alle i Norge, uanset kulturbaggrund, religion og sprog.

Dette er interessant, da idéen om nationalstaten bygger på intern inklusion – og ekstern eksklusion. Multikulturalismen, eller tanken om den universelle velfærdsstat, bygger derimod på idéen om transnationalt ligeværd. Hauge påpeger, at selvom kirke og stat går hånd i hånd, er der i de senere år opstået en konflikt mellem det officielle og det skjulte Norge, mellem elite og folk.

Den flerkulturelle tilgang har ført til en lang række kirkelige aktiviteter, og tilgangen anvendes som et argument for at bevare statskirken. Det modsatte ses i Danmark, hvor det multikulturelle anvendes som et anti-kirkeligt argument for adskillelsen af kirke og stat.

Det er først på det allerseneeste, at debatten er blevet skarpere i Norge, trods den kendsgerning, at 26% af Oslos indbyggere har indvandrerbaggrund. Hauge påpeger, at det sandsynligvis skyldes, at Norges elite overlader indvandringens etiske fordringer til folket. Det er dem, der får de fremmedes liv i deres hænder, som også påpeget af Niels Kærgaard.

Også kulturlivet i Norge inddrages i arbejdet for realisering af det multikulturelle samfund. I en avisdebat mellem den tidligere norske kulturminister Griske fra Arbeiderpartiet og den norske forfatter Lin Ullmann, giver Griske udtryk for, at han ikke opfatter kunstens rolle som æstetisk, men som funktionel. Kunst og kultur skal, præcis som kirken, bruges til at skabe integration og bygge bro mellem kulturer. Kunsten skal skabe harmoni og forståelse, den skal være opbyggelig og nyttig. Hauge trækker en parallel til tidligere i historien, hvor kunst og kirke i en anden historisk kontekst blev anvendt til at skabe nationalstaten.

Hauge påpeger også, at nationalismen er “et tomt tegn”, der i Sverige udfyldes af Sverigesdemokraterne og i Danmark af Dansk Folkeparti. I Norge er det langt mere uklart, hvem og hvad der optager pladsen. Og spørgsmålet er, om man – sådan som både den norske stat og kirke hævder det – kan kalde Norge for et multikulturelt samfund, når alle væsentlige funktioner udfyldes af etniske nordmænd? Bemærkelsesværdigt er det også, at både Arbeiderpartiet i Norge og Islamisk Råd vil bevare den norske statskirke, mens Kristeligt Folkeparti vil adskille. Her ser vi tydelige forskelle i forhold til den danske situation.

Tilsvarende påpeges det, at kirkeasylet har været langt mere udbredt i Norge end i Danmark. Den norske kirke har ligefrem udsendt en vejledning til de menigheder, der oplever at asylansøgere søger ophold i kirken. Biskopperne fastholder, at kirken er et helligt rum.

Hauge runder af med at spørge, hvad det er for et fællesskab, der skal integrere flygtninge og indvandrere? Velfærdsstaten er svækket, og i den situa-

tion vil kirken tilbageerobre opgaver fra staten, der i stigende grad bliver en ren territorial skal, hvor der ikke er et fælles sprog og en fælles kultur. Måske – måske – vil der i forlængelse heraf opstå en ny, “civil” religion, hvis mål er at skabe sammenhængskraft mellem det, der ikke af sig selv vil hænge sammen. Et andet bud er idéen om et transnationalt “citizenship”. Asylansøgere er (ind)vandrere, der forskyder sig fra sted til sted. Og hvem ved, spørger Hauge – måske bliver fremtidens kampe udkæmpet mellem McWorld (nomader) og Jihad (bosatte)?

I *Sverige* er situationen den, at adskillelsen mellem kirke og stat allerede har fundet sted. *Björn Ryman* gennemgår i sit bidrag den svenske kirkes engagement i flygtningespørgsmål siden afslutningen af Anden Verdenskrig. Indtil begyndelsen af 1900-tallet var Sverige et udvandrersland og antallet af udvandrere svarer stort set til antallet af indvandrere i dagens Sverige. Datidens udvandrere søgte økonomisk og politisk frihed – og ønskede en bedre fremtid for deres børn. En klar parallel til vore dages indvandrere.

Indtil afslutningen af Anden Verdenskrig var den svenske indvandringspolitik, som i andre lande, meget restriktiv, men det ændrede sig markant i årene, der fulgte. Under Anden Verdenskrig kom ca. 400.000 krigsflygtninge til Sverige, heraf 50.000 børn fra Finland og 30.000 baltere. Den svenske kirke indrettede i 1944 et baltisk kirkekontor, der tog sig af den kirkelige betjening af flygtningene, med tanke på at bygge en folkekirke i eksil. Efter krigens afslutning ønskede de svenske myndigheder at sende krigsflygtningene tilbage til deres hjemlande, men pres fra bl.a. de svenske biskopper førte til, at især flygtninge fra kommunistiske regimer fik lov at blive.

I 1950'erne indledtes den første bølge af indvandrere. Det var primært fremmedarbejdere fra Italien, og både staten og erhvervslivet var udelukkende interesseret arbejdsduelige, der kunne bidrage til den eskalerende økonomiske vækst. Ældre, ikke-arbejdsduelige flygtninge fik derimod ingen varm modtagelse, og det blev i vidt omfang overladt til kirken og andre frivillige organisationer at tage sig af denne sårbare gruppe. Anderledes forholdt det sig med de 8000 ungarske flygtninge, der ankom i 1956. Disse blev, som i andre modtagerlande, modtaget med stort folkeligt engagement og problemløst integreret.

I 1960'erne ankom anden bølge i form af politiske flygtninge fra Etiopien, Eritrea, Uganda, Palæstina, Chile og Grækenland. De syriske ortodokse byggede deres egen kirke, lavede et fodboldhold og egen tv-station i Södertälje, stort set uden protest. Men de første kritikere meldte sig alligevel på banen: Var de mange, ortodokse syrere nu reelt flygtninge?

Helt op til 1980'erne var den svenske stat generøs i sin modtagelse af flygtninge. Der blev ikke stillet mange krav til flygtningene og de fleste kunne bevare deres eget sprog. Det førte i følge Ryman til de første tegn på segregation af flere forskellige grupper af flygtninge, der isolerede sig fra det øvrige svenske samfund. Som i de øvrige nordiske lande støttede den svenske kirke i 1986 aktivt initiativet Flygtning 86, og frem til slutningen af 1980'erne var både stat, erhvervsliv, kirke og politikere positive over for indvandringen. Man havde tiltro til den sociale ingeniørkunst.

Men modstanden mod indvandringen voksede, og i 1991 kom det første indvandrerkritiske parti i Rigsdagen med 6% af stemmerne. Græsroddernes protester tog til i takt med stigningen i antallet af indvandrere, ikke mindst indvandrere med muslimsk baggrund. I dag er der formentlig 400.000 muslimer i Sverige.

De svenske kirkesamfund er aktuelt meget aktive i flygtningearbejdet. Sveriges Kristne Råd består af katolikker, ortodokse, frikirker og lutheranere. Rådet gennemførte i 2005 det såkaldte "Påskeopråb", hvor man krævede amnesti til de ca. 30.000 flygtninge, som levede skjult i Sverige. Det lykkedes herefter for næsten 20.000 at opnå opholdstilladelse.

Også i Sverige diskuterer man kirkens rolle og spørgsmålet om, hvorvidt kirkens rum kan opfattes som helligt og dermed som et fristed for flygtninge. Påskeopråbet blev af nogle betragtet som kirkens obstruktion af den svenske stats asylpolitik. Heller ikke i Sverige anerkendes kirkerummets hellighed i lovgivningen. Alligevel er tolerancen over for kirkeasyl og kirkerne involvering i flygtningespørgsmålet stor, præcis som det er tilfældet i Norge. Statens såkaldt civiliserede adfærd og mådehold har i flere tilfælde ført til kompromis mellem en stadig mere restriktiv indvandringspolitik og det moralske tryk, som ikke mindst de svenske kirkesamfund har lagt på staten. Ordet fristed eller frirum har fortsat en varm klang i Sverige, men det er hævet over

enhver tvivl, at der socialt, religiøst og moralsk i disse år foregår en historisk samfundsomvæltning i Sverige på grund af indvandringen. Og i denne har kirken stillet sig på de svagestes side.

Grænser, pas og solidaritet

I bogens tredje del behandles spørgsmålene om pas, grænser og solidaritet ud fra et historisk og sociologisk perspektiv. I dag tænker vi sjældent nærmere over, at nationale grænser og nationale pas er sent opståede fænomener. De er, som andre karakteristika ved nationalismen, dybt forankrede fænomener i moderniteten og dermed på alle måder vanskelige at udfordre.

Uffe Østergaard gennemgår i sit bidrag passets og grænsernes historie i Europa. Kontrol ved grænser af forskellig art har været et grundvilkår i størstedelen af menneskehedens historie, men forestillingen om en grænse som en territorial grænse kom først i løbet af 1800-tallet som et resultat af udviklingen af nationalstaterne. Det er først med massedemokratiet, massekrigene og velfærdsstaternes tidsalder, at grænserne i Europa er blevet grænser i moderne forstand, ligesom kulturelle og politiske grænsedragninger sjældent er et resultat af geografien, men oftest beror på historiens relative tilfældigheder.

Før territorialstaterne fandtes der dog også grænser, som f.eks. den berømte *limes* mellem Romerriget og Germanien. Ordet *limes* betyder vej eller sti. Men datidens grænser var ikke klart markeret som i dag, og der var ingen krav om legitimationsbeviser for at krydse grænsen. Tilgangen til den romerske grænsedragning var helt anderledes end i dag, og grænseområderne var dengang brede, ret flydende definerede områder præget af kulturblanding. Hermed udgjorde grænserne gradvise overgange mellem kulturer og riger. Accepten af forskelle, både mellem og i regionerne, var det normale.

Alligevel var der både grænser og kontroller før opkomsten af territorialstaterne, men disse fandtes i lige så høj grad inden for rigernes grænser som mellem dem – som også beskrevet i Jørn Henrik Petersens bidrag.

Kontrolsystemet kom i 1700-tallet under voldsom kritik af de liberale intellektuelle, som i årene 1789-1792 gennemførte de revolutionære omvæltninger i Frankrig. Og med den efterfølgende indædte kamp mellem forskellige fraktioner indledtes de skift mellem kontrol, frihed og kontrol, som har præget moderne demokratier siden.

Med den moderne nationalstats fremkomst i løbet af 1800-tallet og 1900-tallet blev det imidlertid afgørende vigtigt for statsmagten, hvilket sprog og hvilken identitet befolkningerne havde. F.eks. blev de nationale mindretal først "mindretal" i kraft af Versailles-fredens bestemmelser om anerkendelse af deres særlige rettigheder. De organiserede, nationale mindretal blev dermed et svar på den nationale ensretningsproces i anden halvdel af 1800-tallet, der førte til skabelsen af nationale flertalsbefolkninger, og dermed nationale identiteter.

Den liberalistiske drøm om ubegrænset bevægelsesfrihed er i dag delvist indfriet i EUs indre marked. Hvad færre er opmærksomme på er, at vi først nu er ved at komme op på det niveau af internationalisering og globalisering, der kendetegnede *la belle époque* fra 1900 til 1914, indtil det igen forsvandt med Første Verdenskrig og især fredsslutningernes princip om staternes suverænitet.

De første lempelser i Europas grænsekontroller kom med Den Nordiske Pasunion i slutningen af 1950'erne og siden hen med Schengen-samarbejdet, der gradvist har afskaffet kravet om pas ved rejser inden for EU. I dag udfordres ophævelsen af kravet om pas primært af den grænseoverskridende kriminalitet og terrorismen. Og i dag er der i følge Østergaard ikke meget, der tyder på at nationalstaten er ved at forsvinde. Ikke engang i EU, som nogle karakteriserer som en føderation af nationalstater. Pas er en del af moderniteten, og hvis det forsvinder i overskuelig fremtid, vil det blot skyldes, at vi udvikler overvågningsmekanismer, der gør papirdokumenter overflødige. Til gengæld er især franske teoretikere igen begyndt at anvende betegnelsen *limes*, som betegnelsen for brede og gradvise overgange mellem kulturer i de vagt definerede indflydelsesområder rundt om EU.

Men hvad er en "udlænding"? Og hvor går solidaritetens grænser? *Jørn Henrik Petersen* gennemgår i sit bidrag de historiske grænser for solidaritet i

et socialhistorisk perspektiv. Spændingen mellem ønsket om fri bevægelighed og lokale ønsker om ikke at blive pålagt sociale udgifter ved en stor tilvandring handler i dag om vandring på tværs af nationale grænser. Tidligere var problemet imidlertid den vandring, der skete på tværs af f.eks. sognegrænser i Danmark. Sognesolidariteten skabte dengang problemer ved mobilitet mellem sognene, og disse problemer er principielt en parallel til de problemer, som national solidaritet i dag skaber ved mobilitet på tværs af nationale grænser. Jørn Henrik Petersen stiller det retoriske spørgsmål, om der skal gå flere århundreder, før vi – normativt – får en international retsorden, der sikrer mellemlandsnational refusion for at løse de aktuelle problemer i en globaliseret verden med store vandringer på tværs af nationalgrænser.

Men velfærdssystemer som de europæiske vil være tilbøjelige til at bevogte deres grænser, da vi ofte har ofret mange midler på de mennesker, der emigrerer – og omvendt kan komme til at ofre mange midler i forhold til at modtage udlændinge, der ikke bidrager og ikke har udsigt til at komme til at gøre det.

Solidaritet har dermed to dimensioner: Den ene handler om, hvorfor vi er solidariske – den anden om, hvem vi er solidariske med. Der ligger en etisk fordring i at hjælpe det menneske, der er i nød, men det vil altid være et politisk spørgsmål, hvem der skal være med i solidaritetscirklen. Hertil kommer, at spørgsmålet om, hvem der gør sig fortjent til vores solidaritet afhænger af flere forhold: Den nødlidendes kontrol over egen situation, behovets tyngde, den givendes identifikation med den, der skal modtage støtten, graden af gensidig afhængighed samt modtagerens taknemmelighed i forhold til støtten.

Med nationalstatens etablering gik vi fra sogneforsørgelse til national forsørgelse, men det tog flere århundreder. Tidligere var forventningen, at borgerne blev i deres fødesogn hele livet igennem, og dermed blev fødestedskriteriet og sognegrænsen afgørende for, hvem der kunne modtage hjælp.

Sogneforsørgelse havde imidlertid voldsomme konsekvenser for de mange, der blev jaget på tværs af sognegrænser, så forsørgelsespligten kunne undgås. Kvinder, der ventede uægte børn, blev jaget ud af sognet inden fødslen, tilskadekomne måtte tilbage til forsørgessognet for at få hjælp, ældre, der op-

holdt sig hos familie, blev sendt tilbage til fødesognet, inden de opnåede forsørgelsesret, og flere sogne nedrev huse for at undgå invasion af fattige.

I 1787 blev der i Danmark nedsat en kommission, der skulle undersøge fattigvæsnets indretning. Det førte til reform i København i 1799 og en tilsvarende fulgte for provinsen i 1803. Der blev i den forbindelse fremsat flere fremsynede forslag, f.eks. om at udvide fødestedskriteriet fra sogn til herred og om at indføre en fælles ligning for hele landet. Begge forslag faldt, og fødestedskriteriet blev opretholdt – dog kunne man opnå forsørgelsesret, hvis man havde opholdt sig i et sogn mindst tre år, før trangen opstod.

I de følgende årtier blev der udfoldet store bestræbelser for at undgå forsørgelsespligten. Bl.a. udvikledes en praksis med såkaldte sognekontrakter. Bønderne lovede ikke at udleje boliger til fremmede uden præstens og den lokale fattigdomskommissions accept. Og den var restriktiv, trods Kancelliets erklæring om, at sådanne kontrakter var ulovlige. Gennem 1800-tallet blev det flere gange præciseret, at trængende skulle forsørges, men også Stænderforsamlingerne, der blev nedsat i 1834, arbejdede for at begrænse pligten til forsørgelse ved at udvide antallet af år, man skulle have været bosat i et sogn for at få forsørgelsesret.

I slutningen af 1860'erne blev Den store Fattigdomskommission nedsat, men bøndernes og sognekommisionernes ønsker om fortsat mulighed for at udvise fattige fra sognet slog igennem. Først i 1933 blev forsørgelsesretten knyttet til indfødsretten, og forsørgelsen skulle ske dér, hvor man havde fast bopæl.

Den danske socialhistorie illustrerer dermed, at spændingen mellem ønsket om fri bevægelighed og lokale ønsker om ikke at pådrage sig øgede sociale udgifter ved stor tilvandring ikke er ny. I dag er der blot sket en parallelforskydning fra sogneniveau til nationalstats-niveau.

Og i denne ny verdensorden med store vandringer og daglige kulturmøder er det interessant at stille spørgsmålet, om danskerne er racister. Det gør *Mehmet Ümit Necef*, der i sit bidrag kritiserer den danske anti-racisme forskning for at betragte ethvert forhold mellem danskere og etniske minoriteter som et hierarkisk og dikotomisk forhold. Afsættet for megen aktuel forskning er en antagelse om udbredt racisme og fremmedfrygt i det danske sam-

fund, hvor mennesker betragtes som “typer”. Dermed går individualitet og ligeværd tabt.

Men forskningsresultaterne svarer i følge Necedo ikke til virkeligheden, og det skyldes formentlig, at forskerne kun i ringe grad interesserer sig for, hvorfor danskerne reagerer, som de gør. Det fremmer angiveligt heller ikke integrationen, når danskerne anklages for at være racister. Der må med andre ord andre fortællinger til, hvis socialvidenskaben skal bidrage til et bedre forhold mellem danskere og etniske minoriteter.

Som alternativ forklaringsmodel for mange situationer, der umiddelbart ville kunne beskrives som diskriminerende, introducerer Necedo begrebet *soziale transaktionsomkostninger*. De fleste mennesker vil helst interagere med andre, hvis kultur og reaktionsmønstre de i forvejen er fortrolige med. Det gælder danskere, tyrkere, jugoslaver og andre folkeslag, hvilket understøttes af undersøgelser, hvor forældre skal svare på, hvem de helst ser deres børn gift med. Alle har et stort flertal af forældre, der helst ser børnene gift med nogen fra deres “egen” gruppe.

I sociale relationer er det således som i økonomi – der er omkostninger forbundet med enhver transaktion. Det koster f.eks. ressourcer i form af tid, opmærksomhed og energi at modtage børn fra andre kulturer i en daginstitution. Og som følge af, at alle forsøger at holde transaktionsomkostningerne nede, behøver det ikke være udtryk for racisme, hvis en institution ikke ønsker at modtage børn fra andre kulturer, der ikke kender de institutionelle regler og normer i Danmark. “Anderledesheden” indebærer nemlig høje sociale transaktionsomkostninger og dermed tab af velfærd.

Med dette bidrag om det konkrete hverdagsmøde mellem flertalsbefolkning og mindretal rundes bogen af. Gennem de forskellige bidrag til *Grænser for solidaritet* synes der at gå en fælles tråd: Der er, og har altid været, et dilemma mellem fordringen om at hjælpe det menneske, der konkret har behov for det – og fordringen om at sikre stabilitet inden for egen identitetsfære. Der kan være afgrundsdyb forskel på den etiske fordring om solidaritet i mellemmenneskelig forstand og den politiske fordring om solidaritet i økonomisk og sociologisk forstand. Uanset, om vi beskæftiger os med flygtning-

ge, asyl og indvandring lokalt, nationalt eller transnationalt er der fortsat kamp om solidaritetens grænser. Der er ingen enkle løsninger.

Mette Bock

Scenen sættes

Etik og dilemmaer i indvandrerpolitikken

Af Niels Kærgård

Kristendom, etik og flygtninge

For nogle år siden blev det i dansk politik i en periode almindeligt at dele op i får og bukke, men det blev aldrig helt klart, hvordan man kunne kende forskel. Her er Matthæus-evangeliet ellers helt klart. Man skildrer, hvordan menneskesønnen på dommens dag deler alle i får og bukke, og til fårene på sin højre side siger han:

Kom, I som er min faders velsignede, og tag det rige i arv, som er bestemt for jer, siden verden blev grundlagt. For jeg var sulten, og I gav mig noget at spise, jeg var tørstig, og I gav mig noget at drikke, jeg var fremmed, og I tog imod mig, jeg var nøgen, og I gav mig tøj, jeg var syg, og I tog jer af mig, jeg var i fængsel, og I besøgte mig (Matt 25,34-36).

Der er mange andre steder både i Det Nye og Det Gamle Testamente, hvor hensynet til den fremmede understreges, f.eks. i 2. Mosebog:

Undertryk ikke den fremmede; I ved jo, hvorledes den fremmede er til mode, thi I var selv fremmede i Ægypten (2 Mos 23,9).

Og tilsvarende i 5. Mosebog:

Når du høster kornet på din mark og du glemmer et neg på marken, må du ikke vende om for at samle det op; lad den fremmede, den faderløse og enken få det, for at Herren din Gud må velsigne dig i al din gerning. Når du slår dine oliven ned, må du ikke gå grenene efter; lad den fremmede, den faderløse og enken få, hvad der er tilbage. Når du høster druerne i din vingård, må du ikke plukke rent efter dig; lad den fremmede, den faderløse og enken få, hvad der er tilbage. Husk, at du selv var træ i Ægypten. (5 Mos 24,19-22).

Den mest citerede beretning af den slags i Bibelen er givetvis lignelsen om den barmhjertige samaritan, hvor det netop er samaritaneren, der hjalp den overfaldne, mens de to landsmænd, farisæeren og leviten, gik forbi.

At næstekærlighed er den centrale kristne dyd understreges da også af alle. F.eks. Søren Krarup om præstens opgaver:

I alle livets mange små og store fortrædeligheder skal han (præsten) være de hjælpeløses hjælper, de forsvarsløses værner og de smås talsmand (Krarup 1979, 23).

Problemet er, hvem denne Næste er. Ole Jensen refererer en historie om den navnkundige teolog Otto Møller, der i en prædiken om samaritaneren skal have sagt:

Den mishandlede mand lå på samaritanens vej, derfor skulle han hjælpe ham; man skal hjælpe den, der ligger på ens vej, men man skal ikke gå bort fra sin vej (Jensen 2005, 741).

Men så gik Otto Møller i stå, tænkte sig om, og sagde så med eftertryk:

Med mindre han råber så højt om hjælp, at man ikke kan lade være med at høre det, så skal man naturligvis hjælpe (Jensen 2005, 741).

Mere polemisk formulerer Søren Krarup det:

Du skal elske din nærmeste som dig selv, Kain! For Næsten er den nærmeste, og kun i den betydning af ordet bliver næstekærligheden konkret og forpligtende. Ikke på månen eller i Kina eller i Ulandene var Kains Næste, men på marken sammen med Kain, som hans nærmeste, som den, Guds befaling viste ham hen til at være tro (Krarup 1980, 21-22).

Selv om man accepterer denne argumentation fuldt ud, er det svært at komme uden om, at mange må føle en kristen forpligtigelse til at hjælpe flygtninge, man kommer i nærheden af. Hvis man f.eks. er præst i en flygtningelejr, eller der kommer flygtninge til ens kirke, så må det jo være fremmede og hjælpeløse på ens vej.

Mange teologer ville gå væsentligt videre, jf. f.eks. K.E. Løgstrups opgør med Theodor Geigers tanker om, at "følelsesfællesskaber, kærligheden og sympatien hører hjemme i små grupper". Løgstrup argumenterer:

Hans (Geigers) påstand er analog med, om ikke identisk med den teologiske konstatering, at kærligheden til næsten er en enkeltpersons-relation. De indretninger, hvormed vi i de store grupper mestrer vort liv sammen, bliver derimod så teknisk og omfattende, at det overstiger den enkeltes sjælelige spændvidde at have et sympatisk forhold til de andre, som han på denne måde har med at gøre eller er henvist til. Samarbejdet i den ydre interdependens kan ikke længere sikres på spontan vis ved en indre interdependens' følelsesfællesskab og må derfor sikres ved en ren saglig orden. Uden sympati må man lære at arbejde sammen. Det har Geiger ret i. Men hvad han ikke har ret i, er den konklusion, han drager, nemlig at ideerne skal ud af det politiske liv og med dem også etikken(....). Politisk kan og skal vi indrette samfundet som om vi havde sympati for hinanden, vel vidende, at vi ikke har det (Løgstrup 1996, 55-56).

Eller tilsvarende hos Ole Jensen (1980), hvor det hedder:

Erkende at vi ikke kan opfylde den (næstekærlighedsfordringen) i dens radikalitet – og give os i lag med det næstbedste: At efterligne det, vi ufordret ville have gjort, dersom vi elskede vor Næste og levede i barmhertighed. Hvad vi kan indrette os med i sociale og politiske sammenhænge er pligten og pligthandlinger som det næstbedste, pligten som erstatningsmotiv til at handle i stedet for kærlighed og barmhertelighed, pligthandlinger som erstatningshandlinger i stedet for kærlighedens og barmhertighedens selvfølgelige handlinger(...). Den kategori, hvor handlingsmålsætningen og resultatet udmærket kan være godt, samtidigt med at motivet er slet, som selvovervindelse eller tvang, er akkurat pligthandlingen(.....). I kraft af vor livsforståelse er det vor etisk-politiske opgave at spænde os selv og hinanden ind under selvovervindelses- og tvangsstrukturer, der kan agere motor for handlinger, der har andres vel til mål (Jensen 1980, 73-76).

Hvor langt man vil følge Løgstrup og Ole Jensen er selvfølgelig diskutabelt, men der er ingen tvivl om, at mange kristne og kristne organisationer f.eks. i flygtninge- og indvandrepolitikken vil gå langt. Nævnes kan *Kirkens Fronts* formulering om tyske flygtninge i 1947:

Restriktioner kan være nødvendige, men de udelukker aldrig Forstaaelse af Flygtningelivets Bitterhed, og den har vi danske ikke gjort meget for at mildne, da det gjaldt andre. Vi, der ved, at flygtninge ogsaa er medmennesker, maa meget kraftigt bede Røde Kors' ledelse drage Om-sorg for, at denne Opfattelse fra alle Funktionærers side er et urokkeligt Grundlag for Behandlingen af de Flygtninge, der er betroet i vor Vare-tægt (Kirkens Front 1947 nr. 4, se Lodbergs bidrag til dette bind, s. n).

Helt tilsvarende formulerer sognepræst Jesper Strange det i en prædiken i maj 2009 i Københavns Domkirke i relation til de irakere, der først søgte tilflugt i Vor Frue Kirke og siden i Brorsons Kirken:

Menighedsrådet ved kirken har for et øjeblik siden udtalt, at det er i kirkens ånd, som vi forstår vor Herre, at tage os af asylansøgerne som medmennesker i nød og betryg. De er vores diakonale og sjælesørgeri-ske opgave ved deres blotte tilstedeværelse. En måde at udtrykke vor Herres krav på vores medleven er, at vi er forpligtet på at anvende den magt, vi har i det andet menneskes liv, til dette menneskes bedste (Fle-delius 2009, se også Lodbergs bidrag til dette bind, s. n).

Den svenske kirke udsendte tilsvarende i 1993 en pjeces om indvandrer- og flygtningearbejdet. Målet angives både i indledningen og i det afsluttende re-sume at være: "Ambitionen har inte varit att ta ställning i detaljfrågar utan att fastställa en hållning som grundar sig på vår kristna tro". Det understre-ges heri, at grundlaget er næstekærlighed:

Kärleksbudet som Jesus Kristus höjer till det högsta av alla bud, skall styra människors umgänge med varandra. Den barmhärtige samariern är en förebild i kärlek till nästan (Svenska kyrkan 1993, 4).

Selv om man er meget forsigtig i formuleringerne, er holdningen dog klar:

Kyrkan måste påverka politiker och delta i debatten om lagar och lag-förslag men också reagera på orättvisor för att säkerställa en generös at-tityd mot dem som söker skydd. Dessutom måste samhället – vi – ge möjligheter till arbete, skolor, bostäder och allt som hör till för att de som får bosätta sig här skall kunna skapa sig ett gott liv (Svenska kyrkan 1993, 13).

Til kirkeasyl har man en klar holdning. Under overskriften "*Kyrkorummet som tillflygtsort*" skriver man:

Kyrkorummet som skyddas av kyrkofrid har sedan gammalt varit en tillflyktsort för människor i nød och vi har fått se denna tradition åter upplivad. Denna sista vädjan i en desperat situation har ett symbolvär-

de i hela vårt samhälle. Vi i kyrkan skall agera ansvarsfullt så att kyrkofriden respekteras i samhället och för att denna tradition skall leva vidare (Svenska kyrkan 1993, 14).

Det synes rimeligt at konstatere, at det er en dominerende kristen grundholdning, at flygtninge og mennesker i nød skal beskyttes. Det gælder i hvert fald, hvis man står overfor en konkret flygtning eller nødlidende. Men mange vil også udstrække denne holdning til at arbejde politisk for tålelige vilkår for disse udsatte medmennesker.

Der er for mange en vigtig grænse mellem hjælp til en konkret næste og politisk arbejde for en mere "generel næste". Grænsen mellem, hvad der er hjælp til en konkret næste, og hvad der er politisk arbejde, er imidlertid nok glidende og diskutabel, og der er næppe tvivl om, at opfattelsen af, hvad der er en konkret næste, også har udviklet sig over tid. Mens flygtninge og indvandrere er ideologiske og abstrakte begreber set fra en præstegård i et landdistrikt, så kan de være konkrete medmennesker for folkekirkemedlemmer på Nørrebro.

For tidligere generationer var fællesskabet måske ofte den lokale egn mere end overbegrebet Danmark. For mange ældre danskere er u-landene og deres udvikling alene et politisk problem, mens de for mange unge mennesker, der har været ulandsfrivillige eller været på rejse som rygsækturister, er steder, hvor de har konkrete bekendte. For mange unge vil den afrikanske medstuderende givetvis være et mere konkret medmenneske end en landsmand af en anden generation, beskæftigelse og politisk observans.

En ikke-religiøs begrundelse for flygtningehjælp

Der er også ikke-religiøse begrundelser for at tage hånd om flygtninge. På grænsen mellem det religiøse og det filosofisk-etiske ligger K.E. Løgstrups etiske fordring og hans suveræne eller spontane livsytringer. I hans kernebetragtning i "Den etiske fordring" (Løgstrup 1996/1956, bl.a. 32) og i "Op-gør med Kierkegaard" (Løgstrup 1994/1968, f.eks. 110 ff.) understreges

menneskets spontane tilbøjeligheder til de såkaldte suveræne livsytringer som åbenhed, oprigtighed, indignation, barmhjertighed, godhed og solidaritet. Disse betragtninger tilsiger helt åbenbart, at hvis man står over for en forfulgt flygtning, der er nået inden for Danmarks grænser, så er den spontane reaktion barmhjertighed, medfølelse og beskyttelsestrang. Man står i en sådan situation i unormalt høj grad med et andet menneskes liv i sine hænder.

Løgstrups mål er at tale til sekulære omgivelser – at være mere filosof end teolog – men han konkluderer dog, at “en religiøs tolkning ligger nær”. Andre ville gå den modsatte vej og sige, at Løgstrups betragtninger ikke er løstrevet fra religion.

Men man kan også finde begrundelser for en åben flygtninge- og indvandrerpølitik i helt sekulær moderne samfundsfilosofi. Når man diskuterer retfærdighed i nyere samfundsfilosofi, så er det måske allermost centrale værk John Rawls' *A Theory of Justice* fra 1971. Udgangspunktet for hans betragtninger er den rent teoretiske konstruktion, at man diskuterer en retfærdig samfundsindretning, f.eks. indkomstfordeling og beskatning, uden at vide hvilken plads, man selv får i samfundet. I konkrete faktiske samfundsdebatter er synspunkterne i høj grad præget af de involveredes egne forudsætninger og interesser. Den ufaglærte går ind for ligeløn, og den højt uddannede for belønning af flid og dygtighed.

Men Rawls mener, at man filosofisk må tage udgangspunkt i en debat dækket af et “uvidenhedens slør”, hvor man bliver enige om fordelingen uden at vide, hvilken plads den enkelte selv får. Rawls argumenterer for, at man på denne måde vil finde et meget lige samfund retfærdigt. Der skal selvfølgelig være lønforskelle, der kompenserer for ubehagelige arbejdstider, hårdt fysisk arbejde, lange uddannelser, og der skal være de nødvendige incitamenter til at arbejde hårdere og længere, men afgørende for, om et samfund er godt, er i høj grad, hvordan de dårligst stillede har det; om også de kan få en anstændig tilværelse.

Man kunne ved afgørelsen af, hvilken indvandrerpølitik, der skal føres, tilsvarende forestille sig beslutningen truffet i uvidenhed om, hvorvidt man