

Forord

I februar 2019 vedtog et flertal i Folketinget lov L 140, der hurtigt blev kendt i den bredere offentlighed som “paradigmeskiftet” i dansk udlændingepolitik og siden har haft markant indflydelse på flygtninges liv og hverdag samt fagpersoners og frivillige medborgeres lokale arbejde med flygtninge.

Bidragyderne til denne bog mødtes den 8.-9. december 2021 på Moesgaard Museum til et forskningsseminar med titlen “Konsekvenser af ‘paradigmeskiftet’ – flygtninge, stat og civilsamfund” arrangeret af MIAU – Centre for Migration and Integration Research, Aarhus Universitet. Efter to dage med præsentationer og diskussioner var vi ikke i tvivl: Vores respektive projekter pegede på en række utilsigtede, uheldige og nogle gange ulykkelige konsekvenser af den nye hjemsendelsesdagsorden, der fortjente at blive præsenteret for et bredere dansk publikum.

I april og maj 2022 mødtes vi igen til to workshops, hvor første udkast til kapitlerne blev cirkuleret og kommenteret. Siden har alle kapitlerne været gennem anonymt review og er endnu en gang blevet gennemarbejdet af forfatterne. Resultatet er denne bog. Udover en generel indledning præsenterer bogen 14 kapitler skrevet af forskere med baggrund i sociologi, etnologi, psykologi, jura og antropologi, der alle forsker i spørgsmål relateret til flygtninge i Danmark. Kapitlerne kan læses hver for sig i egen ret, men ønsker man en generel introduktion til den historiske baggrund og juraen i forbindelse med paradigmeskiftet, kan man med fordel starte med at læse indledningen.

Som tidslinjen ovenfor indikerer, er alle kapitler skrevet før eller mens Rusland indledte krigen i Ukraine i 2022. Vi behandler derfor kun sporadisk spørgsmål vedrørende ukrainske fordrevne, konsekvenserne af de særlove, som blev vedtaget, og den varme modtagelse, mange ukrainere har oplevet i danske virksomheder og lokalsamfund – det er en anden bog til en senere lejlighed.

En bog som denne er et resultat af en masse gode viljer. Vi vil gerne benytte lejligheden til at takke Sportgoodsfonden, Politiken-Fonden, 3F Medie- og Kulturfond samt Det Danske Institut i Damaskus for at støtte projektet økonomisk og gøre det muligt at lave bogen *open access* og dermed frit tilgængelig for alle interesserede.

Vi vil også gerne takke Aarhus Universitetsforlag for at tro på projektet fra begyndelsen og for den hjælp, vi har fået undervejs fra Sanne Lind Hansen og Henrik Jensen. Også en varm kollegial tak til de anonyme fagfæller, der har læst et eller flere kapitler og givet forfatterne konstruktiv kritik, der er blevet brugt til at styrke de enkelte kapitler. Endelig en stor tak til de mange professionelle og privatpersoner, individer og familier, der i årenes løb har bidraget til forskernes dataindsamling – og derigennem på forskellig vis har fået plads i kapitlerne. Uden jeres modige deltagelse og bidrag ville vi aldrig blive klogere.

Det er vores håb, at denne bog finder mange læsere. Bogen henvender sig til alle, der er nysgerrige efter at vide, hvordan den nye danske hjemsendelsespolitik former livet for flygtninge, frontmedarbejdere i stat og kommune samt forskellige aktører i civilsamfundet.

God læselyst
/Redaktørerne

Introduktion

Paradigmeskiftet og dets konsekvenser

*Mikkel Rytter, Sarah-Louise Japhetson Mortensen, Susanne Bregnbæk
og Zachary Whyte*

Et flertal i Folketinget bestående af Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti vedtog den 21. februar 2019 lov L 140, som betød ændring i udlændingeloven, integrationsloven og repatrieringsloven m.fl. Denne samlede pakke af lovændringer blev hurtigt kendt som “paradigmeskiftet” i dansk udlændingepolitik. Med denne lov blev årtiers fokus på flygtninges integration i det danske samfund vendt mod en dagsorden om hjemsendelse. Som hovedregel skal flygtninges og familiesammenførtes opholdstilladelse nu inddrages eller ikke forlænges, så snart det er muligt, medmindre dette er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Den nye lov affødte en del debat i offentligheden om, hvorvidt paradigmeskiftet reelt var et nybrud i dansk flygtningepolitik, eller om det blot var en symbolsk vedtagelse og “gammel vin på nye flasker”. På samme måde blev det hurtigt uklart, om paradigmeskiftet alene henviste til lov L 140, eller om det også indbefattede de mange administrative ændringer, der fandt sted i samme periode. En konkret ændring var, at ordet “integration” blev fjernet fra integrationsloven og udskiftet med “hjemrejse og selvforsørgelse” for at understrege den politiske ambition om hurtigst muligt at sende flygtninge tilbage til deres oprindelsesland. Flere forskere og kommentatorer anførte, at paradigmeskiftet var en videreførelse af de ændringer, der allerede skete i forbindelse med flygtningekrisen tilbage i 2015, hvor Danmark på relativt kort tid gav asyl til 21.000 ansøgere.

Under alle omstændigheder viste det sig dog hurtigt, at der både politisk og administrativt blev sigtet mod reelle forandringer. Allerede samme måned, som paradigmeskiftet blev vedtaget, åbnede Flygtningenævnet og Udlændingestyrelsen op for at kigge på muligheden for at inddrage syriske flygtninges opholdstilladelser baseret på de nye regler for inddragelse samt en ny (og senere omdiskuteret) landerapport om sikkerhedssituationen i

Syrien udfærdiget af Udlændingestyrelsen og DRC Dansk Flygtningehjælp (FLN 2019; US 2019). Efter flere prøvesager stadfæstede Flygtningenævnet året efter de første inddragelser af syriske flygtninges opholdstilladelser. Daværende udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye (S) søsatte i juni 2020 det såkaldte “Damaskusprojekt”, som gav Udlændingestyrelsen til opgave at fremskynde sagsbehandlingen af cirka 900 syriske flygtninge fra Damaskus – og senere også 350 flygtninge fra det omkringliggende område – med henblik på at vurdere, hvorvidt deres opholdstilladelser kunne inddrages eller nægtes forlænget (Tan og Vedsted-Hansen 2021; Jacobsen 2022). Dernæst åbnede den nye Hjemrejsestyrelse under Udlændinge- og Integrationsministeriet i august 2020. Styrelsen står for logistikken og skal effektuere processerne for repatriering og hjemsendelse. Og i juni måned 2021 trådte Danmarks første hjemrejselov i kraft.

Resultatet af Damaskusprojektet blev for alvor synligt i foråret 2021, da 453 syriske flygtninge med beskyttelsesstatus og midlertidig beskyttelsesstatus samt familiesammenførte fik inddraget eller nægtet forlængelse af deres opholdstilladelser med henvisning til det, der blev set som en forbedret sikkerhedssituation i disse områder. Danmark og Ungarn var de eneste lande, der vurderede, at situationen i Syrien i specifikke områder nu var sikker nok til, at nogle flygtninge kunne sendes tilbage. Dette skete trods internationale protester, blandt andet fra den amerikanske præsident, Joe Biden, der advarede mod at sende flygtninge retur til Assads regime i Syrien.

Inddragelserne af flere hundrede syriske flygtninges opholdstilladelse i foråret 2021 skabte en del furor og medieopmærksomhed. Civilsamfundsorganisationer som for eksempel DRC Dansk Flygtningehjælp, Mellemløst Samvirke og Amnesty International problematiserede inddragelsen af opholdstilladelserne. Arbejdsgivere, gymnasierektorer og kulturpersonligheder anfægtede i kronikker og radio- og avisinterviews beslutningen om, at syriske flygtninge skulle sendes retur, når de for manges vedkommende var godt i gang med at arbejde eller tage sig en uddannelse. Selv nogle af de politikere, der havde lagt stemmer til paradigmeskiftet eller agerede støttepartier for den socialdemokratiske mindretalsregering, stillede spørgsmålstegn ved denne politiske beslutning.

Inddragelserne skabte ikke kun frygt og usikkerhed blandt syrere, men også blandt andre herboende flygtninge. Dette ledte til demonstrationer over hele landet, hvor et udsnit af den danske befolkning i solidaritet med flygtningene gik på gaden i protest. Et gennemgående symbol under disse

demonstrationer blev det røde hjerte i form af skilte og bannere, der skulle symbolisere demonstranternes empati og omsorg for flygtningenes svære situation. Samtidig symboliserede hjerterne også det fællesmenneskelige i syrernes ønske om at videreføre deres hverdagsliv og fremtid i Danmark i stedet for at blive sendt retur til et Syrien, der måske ikke længere var hærget af Islamisk Stat, men fortsat blev ledet af Bashar al-Assad og hans regime. De røde hjerter blev et symbol på solidariteten med de syriske flygtninge, men måske også et billede på den splittelse og de fronter, der de senere årtier har taget form i den danske offentlighed og det politiske liv, når det gælder spørgsmål om flygtninge.

I bogen har vi valgt at betragte paradigmeskiftet som et sammensurium af bestemte lovpakker, ikke mindst L 140, kommunikationen om dem og en række administrative ændringer, der løbende indføres. Nogle dele af paradigmeskiftet kan altså tidsfæstes med en vis præcision, mens andre udspringer af løbende ændringer og en forrykket balance i, hvordan en række administrative beslutninger forvaltes. Paradigmeskiftet henviser både til konkret lovgivning og til en symbolsk holdningsændring. En central pointe her er, at de kommunikative og symbolske dele af paradigmeskiftet er helt afgørende for både dets politiske mål og dets konsekvenser.

Overordnet set forstår vi paradigmeskiftet som et politisk forsøg på aktivt at mobilisere midlertidighed og usikkerhed som en del af Danmarks afskrækkelsespolitik overfor flygtninge. Skiftende regeringer har især i løbet af de sidste årtier eksplicit arbejdet for at mindske antallet af mennesker, der søger asyl i Danmark. Det har skabt en spænding mellem den del af dansk modtagelsespolitik, der forsøger at integrere flygtninge og for eksempel hjælpe dem med at finde arbejde, og den del, der prioriterer at give relativt dårlige forhold for flygtninge for at afskrække andre migranter fra at søge mod Danmark. Et af nybruddene ved paradigmeskiftet er den måde, hvorpå det forrykker den balance og effektivt inddrager store dele af integrationspolitikken i afskrækkelsespolitikken.

Efter at paradigmeskiftet blev vedtaget af Folketinget på Christiansborg, blev det implementeret og forvaltet af frontmedarbejdere i danske kommuner, virksomheder og uddannelsesinstitutioner og blandt frivillige i civilsamfundet over hele landet. Denne bog belyser nogle af de sociale betydninger af paradigmeskiftet i form af både kortsigtede ændringer og mere varige transformationer. Hvad betyder det for flygtninges hverdagsliv og deres oplevelse af tryghed og sikkerhed? Hvad betyder det for de

mange ansatte i velfærdsstaten, der dagligt arbejder med flygtninge og har ansvar for at implementere ændringerne? Og hvordan har det overordnet set forandret forholdet mellem flygtninge, stat og civilsamfund? Samlet set kan man sige, at bogens tilgang er, at paradigmeskiftet skal forstås gennem dets konsekvenser.

Bogens 14 kapitler er alle forskningsbaserede og skrevet af sociologer, jurister, psykologer og antropologer, der forsker i flygtningeproblematikker ved universiteter, professionshøjskoler og sektorforskningsinstitutioner. Samlet set diskuterer antologien paradigmeskiftets konsekvenser på forskellige niveauer af det danske samfund, dels for de flygtninge, der direkte eller indirekte påvirkes af lovændringen, dels for de mange frontmedarbejdere i kommunale og statslige organer, for eksempel pædagoger, sagsbehandlere eller politifolk, der har ansvar for at implementere og effektuere lovændringerne. Endelig diskuteres det, hvordan paradigmeskiftet ændrer på flygtninges indgange til arbejdsmarkedet og på deres relationer til civilsamfundet.

Historisk baggrund: Flygtninge i Danmark

Flygtninge indtager en central placering i nyere dansk historie og selvforståelse. Danmark var det første land i verden til at ratificere FN's nye flygtningekonvention i 1952. Konventionen blev til efter anden verdenskrig. Målet var at sikre alle flygtninge de universelle menneskerettigheder, som FN formulerede i 1948. Flygtningekonventionen kom herhjemme i brug i 1956, da københavnere med flag og hurraråb tog imod passagertog fyldt med ungarere, der var flygtet efter Sovjetunionens indmarch i Budapest (Fenger-Grøn og Grøndahl 2004). Siden er der gennem de sidste årtier kommet større grupper af flygtninge fra blandt andet Vietnam, Iran, Irak, Libanon, Somalia, Bosnien, Afghanistan, Eritrea og Syrien – og således er der ifølge Danmarks Statistik i dag lige over 100.000 borgere i Danmark, der har haft asyl som deres første opholdsgrundlag.

Historisk set er indsatsen for at redde danske jøder til Sverige under anden verdenskrig også blevet en vigtig del af vores fælles fortælling om den danske nation og befolkning. Lidt ligesom det har været tilfældet med den varme modtagelse af ukrainske flygtninge, siden Rusland indledte en krig mod Ukraine i februar 2022.

Synet på flygtninge synes imidlertid at have ændret sig over de sidste fire årtier. I 1983 fik Danmark en meget liberal udlændingelov og var et fore-

gangsland, der forfægtede menneskerettigheder og humanistiske idealer. De senere år har Danmark imidlertid haft en af de mest restriktive flygtningelovgivelser i Europa. Det er blevet svært at opnå asyl og familiesammenføring, ligesom Danmark får international opmærksomhed med beslutningen om at inddrage syreres opholdstilladelser – og i forbindelse med diverse symbolske markeringer, som da tidligere udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg (dengang Venstre) fik opsat en “stramningstæller” på ministeriets hjemmeside, der viste den løbende udvikling i antallet af gennemførte lovstramninger i hendes ministerperiode. Uanset om man støtter op om den politiske udvikling på flygtningeområdet eller ej, så er der siden 1983 sket et gradvist pendulsving fra den ene til den anden yderlighed. Denne bog forsøger dels at give nogle bud på, hvorfor dette er sket, og dels at diskutere, hvilke konsekvenser det har fået for flygtninge her i landet.

Generelt set har flygtningepolitik de senere år fået en del omtale i danske og internationale medier. Det er blevet et politikområde med forskellige agendaer. Internt overfor et dansk publikum iværksætter politikere og partier løbende nye tiltag for at vise deres støtte og opbakning til den allerede restriktive udlændingepolitik, mens de eksternt kommunikerer til omverdenen, inklusive flygtninge, at de ikke skal søge mod Danmark, for her vil de næppe få ophold.

Listen over denne type af tiltag er lang. Et oplagt eksempel er den såkaldte “smykelov” (L 87), som daværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg fik vedtaget i 2016. Den gik konkret ud på, at asylansøgere med økonomiske aktiver som for eksempel smykker kunne få dem konfiskeret med henblik på at betale for noget af deres ophold i Danmark. Loven fik stor international bevågenhed og kritik, da beskyttelse normalt ikke er noget, som man må købe sig til. Smykeloven har i perioden 5. februar 2016 – 19. maj 2022 ført til beslaglæggelse af aktiver i 30 sager (UIM 2022).

Et andet eksempel er oprettelsen af såkaldte teltlejre til modtagelse af flygtninge. Dette initiativ var måske en respons på nogle konkrete udfordringer med indkvartering, men havde også til formål at vise, at man ikke vil få en nem og bekvem tilværelse, hvis man vælger at søge mod Danmark – man kan faktisk forvente at bo i et telt året rundt (Whyte, Campbell og Overgaard 2020).

Senest har Danmark været en af frontløberne i forsøg på at etablere asyllejre udenfor Europa – Rwanda er blevet undersøgt som mulig placering for en sådan lejr (se Lemberg-Pedersen et al. 2021). Der er relativt bred

enighed om, at dette næppe kan realiseres indenfor de gældende konventioner, men ikke desto mindre er de politiske og diplomatiske bestræbelser på at få det til at ske et klart signal til potentielle asylansøgere om, at det ikke kan betale sig at søge mod Danmark. Eksternaliseringsplanerne er i øvrigt i tråd med statsminister Mette Frederiksens udmelding fra januar 2021 om, at S-regeringens målsætning var “nul asylansøgere” i fremtiden (Ritzau, 22. januar, 2021).

Samlet set har flygtningepolitik således i de senere år fået et element af afskrækkelsespolitik. Det handler om at signalere til omverdenen, at Danmark har en stram politik, og at det ikke er specielt attraktivt at søge mod Danmark. Man kan sige, at kommunikationen om politikken er blevet en mere aktiv og vigtig del af selve politikken. Derfor var det heller ikke bare ordkløveri, da det blev diskuteret, om der reelt var tale om et paradigmeskifte eller ej, da lovpakke L 140 blev fremlagt, fordi det at kalde lovpakken for et paradigmeskifte i sig selv havde politiske effekter. Thomas Gammeltoft-Hansen har rammende kaldt strategien for “negative nation branding” (2017). Det handler imidlertid nok mindst lige så meget om at kommunikere til hjemlige vælgere og overbevise dem om, at skiftende regeringer fører en stram flygtninge- og udlændingepolitik. Uanset hvad, så er det et politikområde, hvor grænserne for, hvad der er “ret og rimeligt”, hele tiden flytter sig.

Hvordan er det et paradigmeskifte?

Selve termen “paradigmeskifte” er hentet fra videnskabsfilosoffen Thomas Kuhns *The Structure of Scientific Revolutions* (1962). Hos Kuhn er der tale om et paradigmeskifte, når et gældende videnskabeligt episteme bliver så gennemhullet af selvmodsigelser og nye forskningsresultater, at man må tænke nyt og forfra – et eksempel i stor skala kunne være afvisningen af det kopernikanske verdensbillede. Teorien om, at jorden skulle være verdens centrum, kunne pludselig ikke forsvares, og i stedet blev det bredt accepteret, at jorden blot er en blandt flere planeter, der roterer om solen. Et paradigmeskifte i kuhnsk forstand kræver således en omkalfatring af det eksisterende system og tankesæt (Sjørlev 2015: 96 ff.; se Jensen 2019). I Den Danske Ordbog anføres det endvidere, at “et videnskabeligt paradigmeskifte kan få os til at foragte erkendelsesformer, som vi tidligere fandt rigtige”. Et paradigmeskifte indikerer således et nybrud og et genforhandlet ståsted.

Hvis man følger de definitioner, kunne man umiddelbart synes, at det giver mening at se L 140 som en markant streg i sandet, der fra den ene dag til den anden ændrede den tidligere dagsorden fra “integration” til “hjemsendelse”. Men på den anden side er det politiske paradigmeskifte, som blev vedtaget i februar 2019, på flere måder en videreførelse og forlængelse af en række lovændringer indledt tilbage i 2015 i kølvandet på flygtningekrisen, hvor Europa modtog 1,2 millioner flygtninge. Og fokuset på hjemrejse har været en del af lovpakker på udlændingeområdet i årtier. Der er også stadig en forventning om, at nyankomne flygtninge tager del i det danske samfund og blandt andet deltager i det kommunale “selvforsørgelses- og hjemrejseprogram” (det tidligere integrationsprogram), der har fokus på danskuddannelse og beskæftigelse. Paradigmeskiftet er i det perspektiv snarere en længerevarende proces end en streg i sandet.

Ydermere er disse lovændringer i perioden 2015-2019 i sig selv kulminationen på årtiers ændrede opfattelser af flygtninges (og indvandreres) stilling og status i det danske samfund, hvor de måske særligt efter 2001 er blevet mødt med en stigende skepsis og mistillid (Rytter og Pedersen 2014; Agustín og Jørgensen 2019). Endelig er paradigmeskiftet knyttet til en række internationale strømninger, hvor for eksempel udokumenterede migrantarbejdere, afviste asylansøgere, personer med udløbet turistvisum, kriminelle udlændinge og altså flygtninge, der har haft midlertidig opholdstilladelse, men som ikke længere vurderes til at have et beskyttelsesbehov, samlet set anskues som uønskede indenfor nationalstatens territorium og derfor sendes ud af landet. Ifølge jurist og forsker Jessica Schultz tegner denne aktuelle tendens konturerne af et egentligt “return turn” (Schultz 2021) i europæisk flygtningepolitik.

Lovgivningen

Paradigmeskiftet baseres på en ny læsning og tolkning af FN’s Flygtningekonvention. Flygtningestatus har altid været midlertidig, men der har historisk set været en bred konsensus om, at flygtningestatus i langt de fleste tilfælde over tid vil blive fulgt af forskellige måder, hvorpå flygtninge kunne blive inkluderet i deres nye samfund (Schultz 2021: 173-174), for eksempel i kraft af en mere permanent opholdstilladelse eller et nyt statsborgerskab. Praksissen har været baseret på, at stabile og varige ændringer af sikkerhedssituationen i oprindelseslandet, og dermed flygtninges mulighed for

at vende tilbage hertil, ofte har lange udsigter. Det er denne praksis, som paradigmeskiftet bryder med. I Danmark kan man søge asyl, når man ankommer fysisk til landet. Så er man det, der kaldes “spontan asylansøger”.¹ En spontan asylansøger kan modtage asyl ved § 7 i udlændingeloven. Når en asylansøger modtager asyl, har vedkommende mulighed for at søge om familiesammenføring. Familiesammenførte får ophold i Danmark under § 9 i udlændingeloven. Deres ret til beskyttelse er knyttet til det familiemedlem, der har flygtningestatus.

En spontan asylansøger kan få ophold som flygtning enten med “konventionsstatus”, med “beskyttelsesstatus” eller siden 2015 med “midlertidig beskyttelsesstatus”. Danmark adskiller sig fra andre EU-lande ved at være det eneste land, som har en decideret midlertidig beskyttelsesstatus (Filskov et al. 2022: 29). Den opholdsstatus, en flygtning modtager, har betydning for personens rettigheder og omfanget af beskyttelse. Nedenfor gives en beskrivelse af de tre forskellige opholdstilladelser ved § 7 i udlændingeloven.

Konventionsstatus (§ 7, stk. 1) gives, jf. FN’s Flygtningekonvention, til en flygtning, som er individuelt forfulgt grundet race, religion, nationalitet, socialt tilhørsforhold eller politiske holdninger. Efter paradigmeskiftet i 2019 gives denne opholdstilladelse med to års varighed – tidligere var opholdstilladelsen gyldig i fem år, før den skulle forlænges. Opholdstilladelsen kan kun inddrages ved “fundamentale, stabile og varige” ændringer i det land eller område, personen er flygtet fra. Der skal så at sige “mere til” end ved de to øvrige, før man kan inddrage denne form for opholdstilladelse.

Beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) gives til en flygtning, der er i risiko for dødsstraf, tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling i oprindelseslandet. Denne opholdstilladelse har grund i andre konventioner end FN’s Flygtningekonvention, blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ligesom § 7, stk. 1, plejede denne beskyttelsesstatus at blive givet for fem år ad gangen. Nu er den gyldig i et år, første gang den gives, og kan derefter forlænges med to år ad gangen.

Midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) gives til en flygtning, der er flygtet grundet den generelle sikkerhedssituation i det land, som personen kommer fra, og ikke er individuelt forfulgt. Den midlertidige beskyttelsesstatus

har et års varighed og kan i de første tre år af en flygtnings ophold forlænges med et år ad gangen og derefter med to år ad gangen. Den midlertidige beskyttelsesstatus giver færre rettigheder, som blandt andet betyder, at en flygtning med denne status skal vente to år, før personen kan søge om familiesammenføring (Vedsted-Hansen 2022: 31-34). Mellem 2015 og 2020 havde flygtninge med denne opholdstilladelse heller ikke ret til at tage en videregående uddannelse over gymnasieniveau med økonomisk støtte fra den danske stat.

Flygtninge, der har beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 2) eller midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) grundet den generelle sikkerhedssituation i oprindelseslandet, kan få inddraget deres opholdstilladelse, hvis forholdene i det område, de kommer fra, har ændret sig i en sådan grad, at de ikke ved deres blotte tilstedeværelse i området er i risiko for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig/nedværdigende behandling eller straf. Der er altså ikke længere et krav om varig fred i oprindelseslandet. Forholdene, en (tidligere) flygtning sendes tilbage til, kan godt være “alvorlige, skrøbelige og uforudsigelige”, men de må ikke være af helt midlertidig karakter (Tan 2021).²

Med paradigmeskiftet i 2019 kom midlertidigt ophold til at gælde for alle flygtninge (også kvoteflygtninge) (Vedsted-Hansen 2022: 3). Det betyder konkret, at der på alle flygtninges opholdskort i dag står, at deres opholdstilladelse gives “med henblik på midlertidigt ophold” – modsat den tidligere formulering “med henblik på varigt ophold”. Denne vægt på og eksplicitte italesættelse af beskyttelsens midlertidighed står i kontrast til andre EU-landes praksis. Ydermere indførtes med paradigmeskiftet, at inddragelser skal foretages, “medmindre dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser” (§ 19 a i udlændingeloven). Denne ændring gør, at flygtninges tilknytning til Danmark, for eksempel deres danskundskaber, uddannelse, status på arbejdsmarkedet eller antallet af år tilbragt i landet, i mindre grad end tidligere skal vægtes ved inddragelse af en opholdstilladelse (Filskov et al. 2022: 30). Udlændingemyndighederne skal altså primært forholde sig til en flygtnings beskyttelsesbehov i forhold til sikkerhedssituationen i oprindelseslandet og Danmarks internationale forpligtelser i deres afgørelser vedrørende inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse (Filskov et al. 2022: 29-30, 48). I rapporten *Man kan aldrig føle sig sikker* udarbejdet af Institut for Menneskerettigheder stilles imidlertid spørgsmålstegn ved, om Danmark overholder sine internationale forpligtelser ved (potentielt)

hjemsendelse til Syrien, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om retten til respekt for privat- og familieliv (Filskov et al. 2022: 7, 46-48). Institutet påpeger blandt andet, at der er uklarhed om retten til familieliv i vurderinger om adskillelse af forældre og voksne børn, og at en families tilknytning til Danmark ikke vurderes samlet (ibid.: 47).

Vurderingen af, hvorvidt en flygtnings opholdstilladelse kan inddrages eller nægtes forlænget, foregår i to trin og varetages af henholdsvis Udlændingestyrelsen, en styrelse under Udlændinge- og Integrationsministeriet, og Flygtningenævnet, en uafhængig domstolslignende instans.

Udlændingestyrelsen er den første instans, som skal vurdere, hvorvidt en flygtning stadig har behov for beskyttelse, med afsæt i aktuelle baggrundsoplysninger om situationen i oprindelseslandet og samtale(r) med den pågældende flygtning. I Udlændingestyrelsens samtaler med flygtninge, der ofte varer flere timer og foretages på Center Sandholm i Nordsjælland, afsøges, hvorvidt der er forhold, som gør, at den pågældende flygtning fortsat har behov for beskyttelse, om situationen har ændret sig for den pågældende, og om vedkommende har behov for en anden beskyttelsesstatus baseret på individuel forfølgelse. Såfremt dette ifølge Udlændingestyrelsen ikke er tilfældet, og det vurderes til ikke at være i strid med internationale forpligtelser, inddrages opholdstilladelsen. Flere rapporter har kritiseret formen på samtalen i Udlændingestyrelsen og fremhævet, at flygtninge ofte ikke er bevidste om deres rettigheder under mødet, og at de i flere tilfælde føler sig misforstået, nogle gange grundet upræcis tolkeservice (Bendixen 2020; Filskov et al. 2022).

Hvis Udlændingestyrelsen inddrager eller nægter at forlænge en opholdstilladelse, klages der automatisk over afgørelsen til Flygtningenævnet. Flygtningenævnet består af flere nævn, og hvert nævn består af tre medlemmer: en dommer, en repræsentant fra Udlændinge- og Integrationsministeriet og en repræsentant fra Advokatrådet. De skal vurdere, hvorvidt de er enige i Udlændingestyrelsens afgørelse. Hvis nævnet er uenigt i afgørelsen, kan de enten omstøde den ved at forlænge flygtningens opholdstilladelse eller give personen en ny beskyttelsesstatus, hvis de for eksempel finder, at personen faktisk er individuelt forfulgt. Er der kommet nye oplysninger i sagen siden Udlændingestyrelsens afgørelse, kan nævnet vælge at hjemvise sagen tilbage til styrelsen. Endelig kan nævnet være enig i Udlændingestyrelsens bedømmelse og stadfæste den.

Hvis Flygtningenævnet stadfæster Udlændingestyrelsens afgørelse, skal flygtningen rejse tilbage til sit oprindelsesland. Nægter flygtningen at samarbejde med myndighederne om sin udsendelse fra Danmark, sendes personen til et udrejsecenter. Hjemrejsestyrelsen står for denne del af processen og indkalder ofte (tidligere) flygtninge til et møde kort efter Flygtningenævnets stadfæstelse, hvor de bliver bedt om at underskrive en hjemrejsekontrakt om at samarbejde om deres hjemrejse. Flygtninge, der får endeligt inddraget deres opholdstilladelse i Flygtningenævnet, og som ikke frivilligt vil rejse tilbage til deres oprindelsesland, sendes til et udrejsecenter, hvor de skal opholde sig på ubestemt tid. Der er flere lande, som den danske regering ikke har hjemsendelsesaftaler med, heriblandt Syrien, Iran og Afghanistan (efter Talibans overtagelse i sommeren 2021). Personer fra disse lande kan derfor ikke tvangsudsendes.

På et udrejsecenter har flygtninge ikke ret til at fortsætte deres uddannelse eller at arbejde. En afgørelse i Flygtningenævnet er endelig og kan ikke indbringes for højere instanser i Danmark. Dog kan man søge om at få genåbnet sin sag i Flygtningenævnet, hvis der kommer væsentlige nye informationer i sagen.

Særligt i inddragelsessager vedrørende syriske flygtninges opholdstilladelse har vi set en bemærkelsesværdig høj omgørelsesprocent i Flygtningenævnet. I perioden juni 2019 til december 2021 har Udlændingestyrelsen truffet afgørelse i 1.115 sager vedrørende syriske flygtninge fra Damaskus-området. Heraf har Udlændingestyrelsen inddraget eller nægtet at forlænge opholdstilladelsen i 381 sager. Disse sager er automatisk påklaget til Flygtningenævnet. I februar 2022 havde Flygtningenævnet endeligt afgjort 288 af sagerne, hvoraf nævnet hjemviste 40 sager til Udlændingestyrelsen, stadfæstede 116 sager og omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse i 132 sager. Flygtningenævnet har hermed truffet en anden afgørelsen end Udlændingestyrelsen i 46 % af sagerne. Flygtningenævnets gennemsnitlige omgørelsesprocent ved spontansager er på omkring 20 % (Filskov et al. 2022: 36).

Et væsentligt aspekt af paradigmeskiftet er således det skifte, der er sket fra tidligere, hvor flygtninge havde veje frem mod permanent opholdstilladelse, til i dag, hvor der er mere fokus på deres hjemsendelse. Veje til permanent opholdstilladelse findes stadig, men de er blevet stadig længere, smallere, labyrintiske og mere kafkaske – og så længe man ikke er nået frem, lurer risikoen for inddragelse af ens opholdstilladelse.

Flygtningestudier i et politiseret felt

Flygtningeområdet er et felt præget af en stærk politisering og af mange modstridende interesser og agendaer. Som vi allerede har set, er selve de juridiske kategorier, der etablerer mennesker som flygtninge, udtryk for politiske indgreb, ligesom kommunikationen om politiske ændringer på udlændingeområdet både kan over- og underspille deres effekter.

Men hvad betyder det at lave forskning i et politiseret felt? Her er det vigtigt at gøre sig klart, at et politiseret felt også er et felt, hvor opmærksomheden indsævres netop i kraft af politiseringen. Dette har i høj grad været tilfældet i dansk flygtningepolitik, og det er endnu mere udtalt med L 140 og debatten om paradigmeskiftet. Er der sikkert i Syrien? Skal Aya sendes hjem?³ Er L 140 i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention? I forskningen tales der om en exceptionalisering af flygtningefeltet, hvor flygtninge og staters måder at håndtere dem på tages ud af den sammenhæng, de ellers indgår i, og anskues som felter for sig, afkoblet fra historisk, social og kulturel kontekst (Anderson 2021).

Forskningen – og ikke mindst den kvalitative forskning – giver mulighed for at genetablere nogle af disse sammenhænge. Alle bidragsydere i denne bog er ansatte ved universiteter, professionsskoler eller sektorforskningsinstitutioner, der forsker i aktuelle flygtningespørgsmål. De fleste af forskerne i denne antologi gør brug af kvalitative metoder. Denne tilgang indebærer at arbejde indgående med et relativt lille antal mennesker eller kilder for på den måde at afdække bredere dynamikker gennem en forståelse for, hvordan mennesker tænker, oplever og handler i specifikke sammenhænge, og ikke mindst spore forbindelser på tværs af felter. Målet med denne bog er netop at forfølge konsekvenserne af paradigmeskiftet på en måde, der har øje for de bredere sammenhænge.

Man kan sige, at forskere er “forpligtet på virkeligheden” (Hastrup 2002), idet de må samle data gennem interviews, deltagerobservation, statistik, sagsafgørelser eller diskursanalyser og derigennem forsøge at forstå og analysere konsekvenserne af politisk vedtagne lovændringer. Når forskere over længere tid interviewer flygtninge og andre aktører på området, der ret samstemmende fortæller om de udfordringer og problemer, paradigmeskiftet afføder for dem og deres familie, fremtid eller faglighed, så må det blive afsat for forskernes analyser. Dette betyder, at forskerne, som en naturlig del af deres metode, er nødt til at forholde sig til feltets politisering, både fordi politikken har en effekt på de mennesker, de arbejder med, og fordi

de kontekstualiserende, forbindelsesorienterede indsigter, forskningen frembringer, kan trække i en anden retning end den exceptionaliserende politik.

Dette illustrerer imidlertid en vigtig pointe fremsat af den norske antropolog Unni Wikan for to årtier siden, da debatten om tvangsægteskaber fyldte meget i offentligheden i Norge og Danmark. Wikan påpegede præcist, at der ikke findes nogen uskyldige positioner i denne type debatter (Wikan 2002; se også Padovan-Özdemir og Øland 2022). Man kan ikke som flygtninge- eller migrationsforsker stille sig udenfor det politiserede felt, som man arbejder med og indenfor. Det er hverken muligt eller ønskværdigt at skrive tekster – som for eksempel kapitlerne i denne antologi – der er rensset for forskerens tilstedeværelse og medvirken i produktionen af den viden og indsigt, som hun eller han præsenterer. Indenfor human-, kultur- og samfundsvidenskabernes vil forskeren altid selv være en del af sin dataindsamling, analyse og tekstfremstilling (Gullestad 2002: 50 ff.; Hastrup, Rubow og Tjørnhøj-Thomsen 2011; Sjørlev 2015).

I de tre følgende afsnit vil vi følge bogens undertitel, “flygtninge, stat og civilsamfund”, og konkret diskutere nogle af paradigmeskiftets konsekvenser for flygtninge selv, dernæst for staten og velfærdssamfundet og endelig for arbejdsmarkedstilknytningen og civilsamfundet. I de tre afsnit introducerer vi også bogens 14 kapitler.

Paradigmeskiftets konsekvenser for flygtninge

Vi starter ud med at belyse nogle af paradigmeskiftets konsekvenser for flygtnings liv og hverdag, for deres oplevelse af sikkerhed og for deres ønsker for fremtiden.

Med paradigmeskiftet er alle opholdstilladelser blevet midlertidige. Idéen om “midlertidig opholdstilladelse” blev introduceret i 1990’erne, hvor der blev lavet en særlov for de henved 21.000 bosniere, der søgte tilflugt i Danmark, da krigen hærgede Balkan efter Jugoslaviens sammenbrud (Grünenberg 2006; Brekke, Vedsted-Hansen og Stern 2020: 7-8). Læren fra dengang var i hvert fald tre ting. For det første var den usikkerhed, der knyttede sig til midlertidigheden, belastende for mange flygtninge, både individuelt og som familier, indtil de kom “over på den anden side” og fik mere permanent ophold. For det andet viste studier efter krigens slutning, at det ikke var nemt for bosniske flygtninge at vende retur. For eksempel var deres hjem ødelagt, indboet stjålet eller huset var blevet overtaget af andre – da de

tidligere beboere jo var flygtet ud af landet. De tilbagevendte blev ofte set som forrædere, der havde forladt landet, da det stod grellest til, og følgelig blev de mødt med mistænksomhed og stigma, når de forsøgte at vende tilbage (se Grünenberg 2006). Generelt er det ofte svært for flygtninge at vende hjem (se for eksempel Houte 2016). Endelig, for det tredje, illustrerer eksemplet med de bosniske flygtninge det danske samfunds evne til at rumme og indoptage nye grupper af borgere, som over tid bliver en fuldt ud integreret del af den danske virkelighed.

I flygtningestudier har der siden 2010'erne været en del fokus på tid og temporalitet som pendant til det analytiske fokus på sted og rum. Flugt og migration er ikke kun kendetegnet ved en bevægelse mellem steder, men også ved en bevægelse i tid (Cwerner 2001; Griffith 2014). Flygtninge og migranternes sociale og kulturelt betingede tidsforståelser kan adskille sig fra og støde mod den fremadskridende lineære tidsforståelse, der normalt karakteriserer den sekulære (danske) nationalstat (Ramsay 2017). Samtidig kan asylregulerende instanser med uforudsigelige lange venteperioder i asylfasen, inddragelsesfasen og udsendelsesfasen skabe en oplevelse af at være socialt stagneret og “out of time” i forhold til ens egen biografi og i forhold til resten af samfundets rytme (Vitus 2010; Griffith 2014; Jakobsen, Karlsen og Khosravi 2021; Bregnbæk 2021a). Tidligere studier har også tematiseret, hvordan flygtninge og migranter generelt agerer i disse temporale magtstrukturer (Bendixsen og Eriksen 2018; Khosravi 2018; Drangslund 2020).

Paradigmeskiftet har konkret ændret på tid og temporalitet for flygtninge i Danmark, idet de nu løbende skal have deres beskyttelsesbehov genvurderet, og opholdsstatus blot tildeles for 1-2 år ad gangen. På denne baggrund foreslår Stinne Østergaard Poulsen i sit kapitel, “Beskyttelse under paradigmeskiftet: En undersøgende skitse af linjer, labyrinter og loops”, at den tidligere lineære bevægelse frem mod permanent opholdstilladelse er afløst af temporale “loops”, hvor flygtninge bliver sendt tilbage til start og fastholdes i usikkerhed om, hvorvidt de kan blive i Danmark. Dette underbygges af, at flygtninge med paradigmeskiftet ikke længere kan optjene tilhørsforhold. Tidligere kunne man med eksempelvis frivilligt arbejde, sprogtilegnelse og uddannelse knytte sig til Danmark og lade dette indgå i vurderingen af ens opholdsmulighed – denne mulighed er ikke længere til stede. Det forhold, at man ikke kan optjene tilknytning, understreger, hvordan flygtninge “står stille” i loop, hvor de kan have svært ved at se ud over den næste genvurdering af deres opholdstilladelse hos Udlændingestyrelsen.

En konkret konsekvens af paradigmeskiftet er, at alle flygtninge i princippet kan blive sendt retur. Migrationsforsker Nicholas De Genova (2002) introducerer begrebet “deporterbarhed” (*deportability*) som en særlig tilstand, der kendetegner illegale og udokumenterede migranter. Deportation er blevet et politisk og juridisk redskab til at fjerne uønskede borgere fra en nationalstats territorium. Med paradigmeskiftet er alle flygtninge på midlertidigt ophold blevet potentielt deporterbare. Det er således en ny situation, at der i dag bor og lever borgere i Danmark, der på et tidspunkt (måske) kan miste deres ret til at opholde sig længere i landet.

Når flygtninge pludselig er potentielt deporterbare, rokker det ved deres oplevelse af tryghed og sikkerhed. Mange beklager, at den store indsats, de har gjort gennem årene for at lære dansk, uddanne sig og arbejde, det vil sige at leve op til alle de ting, som flygtninge har fået indprentet gennem deres integrationsprogram (nu kaldet selvforsørgelses- og hjemrejseprogram) fra sagsbehandlere og politikere som vigtige for deres ophold i Danmark, pludselig ikke længere ses og anerkendes som relevant.

Bestræbelserne på at blive set og anerkendt er mange. Sarah-Louise J. Mortensens kapitel, “At omforme medlemskab: Syriske flygtninges indlemmelsestaktikker efter hjemrejsevendingen i dansk udlændingepolitik”, tager afsæt i en syrisk kvindes jordnære overvejelser om, hvorvidt det kan betale sig at købe en vaskemaskine, når hun ikke ved, om hun fortsat vil have opholdstilladelse i Danmark. Artiklen præsenterer tre flygtninges håndtering af den nye usikkerhed og skrøbelighed, der er opstået omkring deres medlemskab i det danske samfund. Inspireret af den amerikanske antropolog Susan Coutins begreber “at afskære” (*dismemberment*) og “at indlemme” (*re/membering*) (Coutin 2016) diskuterer Mortensen flygtninges oplevelser med potentielt at blive afskåret deres medlemskab, hvilket trækker tråde tilbage til erfaringer fra flugten fra Syrien og ankomsten til Danmark. Det vises, hvordan de gennem forskellige indlemmelsestaktikker søger at omforme deres medlemskab med henblik på at blive i Danmark eller, muligvis, at tage til et andet europæisk land.

Vi taler ofte om flygtninge som individer, men mange er jo også knyttet sammen i familier. Hvor det er velbeskrevet, hvordan den ventetid og usikkerhed om fremtiden, der præger asylperioden og hverdagen i asylcentre, kan være ødelæggende for individer og familier (Vitus 2011; Whyte 2011; Suárez-Krabbe, Lindberg og Arce-Bayona 2018), kan man med paradigmeskiftet sige, at den samme usikkerhed nu er blevet et grundvilkår i familiernes

hverdag, selv efter at de har forladt asylcenteret og opnået flygtningestatus. Susanne Bregnbæk og Marie Juul Petersen sætter i deres kapitel, "Familien betyder alt: Om paradigmeskiftets dobbeltbindinger for flygtninge i Danmark", fokus på, hvad der er på spil, når medlemmer af samme familie opnår forskellige former for opholdsgrundlag. Med inspiration fra Gregory Bateson (2000 [1972]) diskuteres nogle af de etiske dilemmaer, som flygtningeforældre står overfor, som "dobbeltbindinger" (*double binds*), hvor der aldrig rigtig er nogen gode løsninger. I kapitlet beskrives tre dobbeltbindinger: Den første er valget mellem "integration" eller forberedelse til hjemrejse. Familier mødes for eksempel på den ene side med krav om at leve op til integrationsprogrammets fordringer om sprogtilegnelse, uddannelse og arbejde, mens de samtidig risikerer hjemsendelse. Det andet dilemma omhandler valget mellem at holde familien samlet eller at sikre fremtiden for et enkelt familiemedlem, der opnår opholdstilladelse. Endelig diskuteres dilemmaet for familier, der må vælge mellem at underskrive en frivillig hjemrejseaftale eller at nægte at rejse. Disse dobbeltbindinger er så umulige, at den eneste udvej for nogle bliver at forlade Danmark og at forsøge at få asyl i et andet europæisk land.

I kapitlet "Syriske flygtningekvinder: Skilsmisse og sårbarhed" bevæger vi os fra dilemmaer knyttet til familiens enhed til de dilemmaer, der knytter sig til familiens opsplitning, her i forbindelse med skilsmisse. Anika Liversage sætter fokus på familierelationer og især på konsekvenserne af de forskellige opholdsgrundlag, der ofte tildeles henholdsvis kvinde og mand efter en skilsmisse. I flere tilfælde betyder en skilsmisse, at for eksempel en syrisk kvinde står svagere og med mindre grad af beskyttelse end hendes mand. Danske sagsbehandlere vil ofte tilskynde til en skilsmisse, hvis et ægtepar mistrives, og kvinden (eller børnene) er udsat for vold i ægteskabet. Udfordringen er imidlertid, at mens skilsmisse er almindeligt og udbredt i Danmark, så kan det være forbundet med stigma og ærestab i Syrien. Hvis en kvinde lader sig skille fra sin mand og efterfølgende sendes retur til Syrien, så risikerer hun i visse tilfælde grumme sanktioner i form af udstødelse eller vold (måske sågar drab) fra sin familie og sine slægtninge i Syrien.

Endelig diskuterer Marianne Kjeldsen i sit kapitel, "Årgang 2019': Strandet mellem ankomst og ophold i kampen for medborgerskab", flygtninges liv efter paradigmeskiftet som en form for limbo. Afsættet er Kjeldsens egne erfaringer som lærer for "Årgang 2019" på IGU (integrationsgrunduddannelsen), inden hun begyndte en mere systematisk dataindsamling. Alle de

studerende på holdet har drømme og ambitioner om et fremtidigt liv i Danmark og tror på, at uddannelse er vejen frem. Inspireret af Victor Turners ritualteori (1967) argumenterer Kjeldsen imidlertid for, at de er løsrevet fra deres tidligere liv, hverdag, sociale relationer og hjemland, hvorfor de i Danmark således befinder sig i en form for mellemtilstand, en “betwixt-and-between”, hvor inklusion og anerkendelse i form af fast arbejde og permanent opholdstilladelse befinder sig et sted mellem forhåbning og opgivelse.

Paradigmeskiftets konsekvenser for staten og velfærdssamfundet

Hvor forrige sektion diskuterede paradigmeskiftets konsekvenser for flygtninges liv og hverdag, ser denne sektion på konsekvenserne for staten, velfærdssamfundet og majoritetsbefolkningen. Det er en væsentlig pointe med denne bog, at paradigmeskiftet ikke kun rammer flygtninge, men derimod er en mere grundlæggende ændring, som er med til at forme det danske samfund i dag og fremover.

Den norske antropolog Marianne Gullestad (2002, 2006) har i flere bøger understreget vigtigheden af, at migrationsforskere ikke *alene* fokuserer deres studier på minoriteter (i dette tilfælde udsatte flygtningegrupper), men at de også studerer majoriteterne og forsøger at adressere de fælles forestillinger og diskurser samt de bureaukratiske og juridiske rammer, der former flygtningespørgsmålet på særlige måder.

De to første kapitler i denne sektion tager handsken op. Mikkel Rytters kapitel, “Integration og hjemsendelse: Skitse til en grammatik om nationalstaten og velfærdssamfundets forhold til flygtninge”, ser på udviklinger i dansk politik over de seneste årtier og foreslår, at den selvfølghed og popularitet, som den stadig strammere udlændingepolitik og hjemsendelsesdagsorden synes at have i den brede befolkning, er funderet i en strukturel grammatik udviklet over tid, der løbende diskvalificerer flygtninge som fremmede, der ikke passer ind i danske forestillinger om et ordnet velfærdssamfund. Ifølge Rytter deler alle her til lands denne grammatik, men vi er på forskellige måder motiveret af dens udsagn om verdens beskaffenhed.

På baggrund af en diskursanalyse foreslår Julie Rask i sit kapitel, “Homo economicus versus Homo securitas: To modsatrettede fortællinger i dansk flygtningepolitik”, at der findes to dominerende figurer i dansk flygtningepolitik. På en ene side fremstilles flygtninge af medier og politikere som

Homo economicus, en figur styret af et økonomisk push-pull-rationale. Jo mere favorabelt der er i Danmark, jo flere antages at ville søge hertil – og omvendt, hvis vilkårene i Danmark bliver direkte u-attraktive, så antages det, at asylansøgere vil søge andre steder hen. I diametral modsætning til denne økonomiske faktor findes der i flygtninges egne narrativer en anden figur, *Homo securitas*, der primært er fokuseret på overlevelse og sikkerhed for sig og sine – faktisk viser flygtningenes fortællinger, at mange er endt i Danmark grundet forskellige tilfældigheder på rejsen gennem Europa eller som resultat af menneskesmugleres netværk.

Det fremhæves ofte, hvordan velfærdsstaten og det danske samfund generelt er baseret på tillid. Dels har borgerne historisk set en udpræget grad af tillid til myndighederne, civilsamfundet og hinanden. Dels er der en forventning om og tillid til, at alle borgere indgår i velfærdsstatens grundlæggende reciprocitetsforhold mellem universelle ydelser, rettigheder og pligter. Danmark har således i en årrække ligget i top på det internationale “tillids-indeks” (Svendsen 2012). Den britiske sociolog Richard Jenkins, der har lavet længerevarende studier i og af Danmark, konkluderer, at danskerne som befolkning udmærker sig ved at have en udpræget grad af tillid til staten og betragte den som deres “gode nabo” (Jenkins 2011).

Det paradoksale er imidlertid, at når det kommer til flygtninge, så er systemet ofte domineret af mistillid. Dette kommer til udtryk blandt andet i behandlingen af asylansøgers “flugt-narrativ”, det vil sige den fortælling om deres tidligere liv, flugt og rejse til Danmark, som de må gengive i Udlændingestyrelsen, der på den baggrund vurderer, om de kan opnå asyl. Det er dette “flugt-narrativ”, som må fortælles igen og igen af flygtninge, når myndighederne skal vurdere, om de fortsat har reelt beskyttelsesbehov. Denne fortælling må ikke ændre sig. Der er adskillige eksempler på, at selv små divergenser betragtes som problematiske, uagtet at der kan være nye ting, der er dukket op i hukommelsen, eller nogle elementer, som virker mindre relevante, når historien genfortælles år senere (Bendixen 2020: 43 ff.). Et andet problem ved disse interviews er, i hvilken grad de tolke, der anvendes ved samtalerne, er præcise nok i deres oversættelser og gengivelser (Bendixen 2020: 51-56; Filskov et al. 2022: 83-84).

Katrine Syppli Kohls kapitel, “De fastlåste: (De)motiverende samtaler med afviste i asylcentre”, adresserer denne grundlæggende mistillid. Hun diskuterer de løbende hjemrejsesamtaler, som politiet skal afholde med flygtninge, der aktuelt bor på udrejsecentre, men som ikke kan deporteres, fordi

der ikke er en hjemrejseaftale med deres hjemland, sådan som det for eksempel gælder for Iran og Irak. I stedet er det myndighedernes ansvar at afholde en “motiverende samtale” hver 6.-8. uge med henblik på at få flygtningene til at rejse frivilligt fra Danmark. På den ene side af bordet sidder politiansatte, der loyalt fremfører statens ambition om, at folk skal rejse hjem, og på den anden side sidder flygtninge, der ikke tør rejse. Positionerne er fastlåste, og Kohl foreslår da også, at denne form for motiverende hjemrejsesamtaler tenderer et “bureaukratisk ritual”, ren staffage og spil for galleriet.

Paradigmeskiftet har ikke kun skabt mistillid, men har også ændret på arbejdsgange hos en del kommunale frontmedarbejdere, der i stigende grad melder om utilfredshed med at skulle forvalte og effektuere paradigmeskiftet. Ofte strider det imod deres personlige overbevisning eller professionelle faglige identitet. Hvordan skaber man for eksempel en forsvarlig pædagogisk indsats overfor et børnehavebarn, der er bange for, at familien måske skal hjemsendes (Bregnbæk 2019, 2021b, 2022)? Hvordan kan man som sagsbehandler holde til at informere borgere med flygtningebaggrund om deres hjemrejsemuligheder ved hver eneste samtale eller motivere unge flygtninge til at gå i sprogskole og lære dansk, når de måske skal sendes retur (Vitus og Jarlby 2022; Dånge 2023)? Inspireret af Bernardo Zacka (2018) diskuterer Louise Dånge denne type personlige og faglige dilemmaer som “umulige situationer” (*impossible situations*), hvor frontmedarbejderes personlige moral og faglige identitet kommer i strid med de rammer, som lovgivningen opsætter for deres arbejde (Dånge 2022: 49).

Et sted, hvor paradigmeskiftet administreres, er på udrejsecentre for flygtninge, der har fået deres opholdstilladelser inddraget. Kapitlet “Mad, magt og modstand i asylsystemet” af Zachary Whyte og Katrine Syppli Kohl tager os med indenfor murerne og diskuterer, hvordan noget så ordinært som mad anvendes af myndighederne til at presse de afviste til frivilligt at forlade landet. Generelt har flere forskere dokumenteret, at udrejsecentre er indrettet med henblik på at skabe umenneskelige levevilkår for beboerne. Dette indikerer titlen på rapporten *Stop Killing Us Slowly* (Suárez-Krabbe, Lindberg og Arce-Bayona 2018), som handler om “juridisk strandede” migranter, der er ude af stand til at rejse hjem, men ikke har ret til at rejse videre. Tilsvarende har Sarah-Louise J. Mortensen (2022) foreslået, at hele det danske hjemsendelsessystem beror på “udmattelsespolitik” (*politics of exhaustion*), en form for stirrekonkurrence mellem myndighederne og de flygtninge, der har fået deres opholdstilladelse inddraget. I tråd med disse

studier diskuterer Whyte og Kohl, hvordan mad og måltider på forskellig vis bliver anvendt af myndighederne som en metode til at gøre hverdagen og tilværelsen ulidelig for afviste asylansøgere, der ikke frivilligt vil rejse hjem, men også, hvordan afviste og frivillige byder denne “madmagt” trods på forskellig vis.

I sektionens sidste kapitel, “Paradigmeskift’ i to trin og tvetydige vendinger”, analyserer Jens Vedsted-Hansen paradigmeskiftet på et politisk-administrativt og juridisk niveau og sætter fokus på omstændighederne omkring indførelsen af en midlertidig beskyttelsesstatus i 2015 og de syriske inddragelsessager. Han stiller spørgsmålstegn ved det juridiske behov for at indføre en tertiær beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) og fremhæver, at indførelsen af den midlertidige beskyttelsesstatus har givet nyt liv til den asylretlige fiktion om, at man kategorisk kan adskille individuelle og generelle beskyttelsesbehov fra hinanden. Virkeligheden er ofte mere mudret. Vedsted-Hansen introducerer læserne for den nye og forholdsvis ugenomsigtige infrastruktur for inddragelse og undrer sig over Flygtningenævnets (pro)aktive rolle i inddragelsen af syriske flygtnings opholdstilladelse samt nævnets varierende benyttelse af forsigtighedsprincippet i deres afgørelser. Gennem Vedsted-Hansens analyse tydeliggøres det, at modsat tidligere ordninger om midlertidig opholdstilladelse, der som nævnt blev indført i forbindelse med de væbnede konflikter på Balkan i 1990’erne, har de seneste års lovændringer mod midlertidigt ophold ikke været baseret på en intention om at øge Danmarks beskyttelseskapacitet, nærmere tværtimod.

Alt i alt har paradigmeskiftet konsekvenser som ringe i vandet, der berører en masse mennesker på forskellig vis. Flygtninge, der har fået deres opholdstilladelse inddraget, er naturligvis direkte berørt og frygter, hvad der skal ske med dem i fremtiden, mens mange af de frontmedarbejdere, der skal effektuere hjemsendelsesdagsordenen, udtrykker forskellige former for forbehold, skepsis eller direkte modstand mod deres nye rolle – selv tidligere udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye var påvirket. I et interview i *Berlingske* i januar 2022 sammenlignede han sin ministerpost med ringen i Tolkiens eventyrtrilogi *Ringenes Herre*, hvor ringen som bekendt ødelægger og forkrøbler den, der bærer den. Tesfaye forklarede med henvisning til sine ministeropgaver: “Man kan bære den i et stykke tid, men du skal passe på ikke at have den på for længe, for så ødelægger det dig menneskeligt. Så bliver du ligesom Gollum” (Bloch 2022). Det er en bemærkelsesværdig sammenligning fremført af den minister, der selv har

videreført og intensiveret den restriktive flygtninge- og udlændingepolitik, der i årtier har domineret dansk politik. Kort efter blev han afløst på posten af Kaare Dybvad Bek (S).

Paradigmeskiftets konsekvenser for arbejdsmarkedet og civilsamfundet

Det har siden integrationsloven af 1998 været ambitionen, at flygtninge skal ud på arbejdsmarkedet, så de kan forsørge sig selv og lære det danske sprog og sociale koder via deres kollegaer på arbejdspladsen. Der er således en markant forskel mellem den passive og inaktive ventetid i asylfasen, hvor asylanter *ikke* må varetage et egentligt erhvervsarbejde, og de mange forventninger om aktivitet, engagement og gåpåmod, der kommer i spil, så snart en person eller familie opnår flygtningestatus og får anvist en hjemkommune.

Efter flygtningekrisen i 2015 fik Lars Løkke Rasmussens Venstre-regering lavet en trepartsaftale med fagbevægelsen og Dansk Arbejdsgiverforening. Det fælles mål var, at de mange nye flygtninge skulle i arbejde indenfor få uger, så de ikke endte på forsørgelse. I et studie af afghanske flygtninge i kommunale integrationsprogrammer og jobpraktik foreslår Mikkel Rytter og Narges Ghandchi (2020) termen “prekær inklusion” til at indfange den dobbelthed, hvorved mange flygtninge hurtigt blev inkluderet på arbejdsmarkedet, men alligevel aldrig rigtigt opnåede status af regulære medarbejdere eller kollegaer, fordi de gik fra jobpraktik til jobpraktik – og samtidig frygtede (berettiget eller ej), at de engang i fremtiden ville få inddraget deres opholdstilladelse og blive sendt retur til Afghanistan (Rytter og Ghandchi 2020).

Rikke Egaa Jørgensen og Ditte Shapiro udvikler i deres kapitel, “En gang flygtning, altid flygtning?: Hyperprekære integrationsprocesser mellem politik og praksis”, dette fokus på flygtninges inklusion på arbejdsmarkedet. Med afsæt i civilsamfundsorganisationen Solsikkens lokale integrationsprojekt foreslår de termen “hyperprekaritet” som en forståelsesramme for de komplekse sammenhænge mellem migrations- og arbejdsmarkedsregimer, der producerer flere overlappende usikkerheder – både eksistentielle, juridiske, sociale og økonomiske – og som påvirker de fleste aspekter af flygtninges hverdagsliv. Hyperprekære processer er således ikke alene knyttet til udlændingepolitikken og den lovgivning, der regulerer ankomsten af migranter og flygtninge, men også til reguleringer og krav, der stammer

fra arbejdsmarkedspolitikken. Hyperprekaritet er med andre ord et “totalt socialt fænomen” (Mauss 2001 [1924]), der gennemsyrrer og former alle aspekter af flygtninges liv og hverdag.

Flygtninges indgange til arbejdsmarkedet er også temaet i Sara Lei Sparre og Stine Hauberg Niensens kapitel, “I praktik for en bedre fremtid?: SOSU-uddannelse og usikkerhed blandt flygtninge og migranter”. De tager afsæt i den aktuelle bekymring om, at velfærdsstaten nu og i fremtiden mangler personale i ældreplejen. I denne situation er det et politisk håb og en politisk ambition, at mennesker med flygtninge- eller migrantbaggrund kan blive en del af løsningen. Sparre og Nielsen følger SOSU-elever med midlertidig opholdstilladelse fra Syrien og Ukraine, der af forskellige grunde har valgt at tage en uddannelse som SOSU-hjælper eller SOSU-assistent. Med udgangspunkt i begrebet “betingethed” (Whyte og Siu 2015) viser de, hvordan elevernes veje til uddannelse og faglært arbejde i ældreplejen er betinget af både udfordringer og muligheder i den danske velfærdsstat. På den ene side er deres tilværelse i Danmark betinget af paradigmeskiftet og stadig strammere lovgivning indenfor udlændingeområdet og uddannelsessektoren, hvilket skaber bekymring og utryghed. På den anden side indeholder de nuværende omstændigheder et mulighedsrum for at forbedre deres tilværelse i Danmark på sigt, idet nye støtteordninger og initiativer skal gøre det sprogligt og økonomisk muligt for voksne med migrantbaggrund at gennemføre en SOSU-uddannelse. Betingetheden for SOSU-elever med migrantbaggrund og midlertidig opholdstilladelse udgør således en dobbeltsidet usikkerhed, der rummer både bekymring og utryghed, men også potentiale og håb.

Et gennemgående tema, der diskuteres i flere kapitelbidrag, er det paradoks, at flygtninge efter paradigmeskiftet på den ene side fortsat forventes at følge deres integrationsprogram og arbejde for at tage del i velfærdssamfundet, mens de på den anden side skal være forberedte på, at de kan få deres opholdstilladelse inddraget og blive bedt om at rejse retur. Dette har blandt andet fået flere virksomheder til at stille spørgsmålstejn ved, hvorfor de skulle vælge at ansætte og oplære en medarbejder med flygtningebaggrund, når personen ved senere lejlighed kan blive sendt ud af Danmark (Reiermann og Andersen 2020).

Det er dog ikke kun arbejdsmarkedet, der tager imod flygtninge, det samme gør et stærkt og dynamisk civilsamfund. Sociologerne Óscar García Agustín og Martin Bak Jørgensen (2019) har beskrevet, hvordan der under

det, de kalder “migrationens lange sommer”, i 2015 blev mobiliseret en massiv folkelig solidaritetsbevægelse og forskellige ad hoc-initiativer blandt europæiske befolkninger for at hjælpe asylansøgere på vandring op gennem Europa. I Tyskland talte man om en egentlig “velkomstkultur” (Sarkez-Knudsen 2016). I Danmark så vi også diverse mere eller mindre spontane indsamlinger af tøj og penge, nyoprettede botilbud, madordninger og transport af asylansøgere (Fenger-Grøndahl 2017; Sandberg og Andersen 2020).

Også i dag er der en række nye former for aktivisme og samfundsen-gagement. Organisationen Refugees Welcome er meget aktiv med pro bono-rådgivning og ved at udfærdige rapporter, der dokumenterer asylansøgers og flygtnings levevilkår. Den selvstændige organisation DFUNK – Dansk Flygtningehjælp Ungdom er siden 2020 blevet mere aktivistisk og laver i dag forskellige aktioner og demonstrationer samt oplærer unge med og uden flugterfaring som debattører (Eyermann 2022). Et andet projekt har været udgivelsen af *De uledsagedes bog* (Nygaard og Graversen 2019), der er 10 personlige beretninger om flugt og vejen til Danmark fortalt af uledsagede mindreårige. Bogen er indtil videre udkommet i 10 oplag, og overskuddet går til at hjælpe unge uledsagede med at kunne betale for familiesammenføring, så deres familier kan komme til Danmark. Indtil videre har projektet hjulpet med økonomisk støtte til 68 familiesammenføringer. Endelig har der siden paradigmeskiftet været en del demonstrationer i landets større byer til fordel for syriske personer og familier, der står i en udsendelsessituation, og generelt for en ændret udlændingepolitik. Det er her, hvor det røde hjerte har været et gennemgående symbol på empati, solidaritet og fællesskab.

I sit kapitel, “Solidaritet i krise: Civilsamfundsaktivisme under flygtningekrisen”, diskuterer Martin Bak Jørgensen fremkomsten af nye former for solidaritet og civilsamfundsaktivisme, som er opstået siden den såkaldte flygtningekrise i 2015. Kapitlet sætter fokus på bevægelsen Venligboerne, der på sit højdepunkt havde 150.000 medlemmer (dog ifølge bevægelsens Facebookgruppe), og diskuterer dens aktionsformer og mange interne konflikt- og skillelinjer. Venligboerne har siden 2015 bevæget sig i forskellige retninger. Kapitlet undersøger, hvordan en politisering af afviste asylansøgere har ledt til kampagner på forskellige niveauer. Kapitlet belyser endvidere samspillet mellem aktører i civilsamfundet i relation til lokale kommunale aktører.

Antologiens sidste kapitel, “Frivillighedens grænsearbejde: Hvordan paradigmeskiftet udfordrer den frivillige sociale indsats på flygtningepmrådet”,

af Katrine Syppli Kohl, Marie Sandberg, Rikke Egaa Jørgensen og Ditte Shapiro diskuterer netop grænsefladerne mellem flygtninge og frivillige. Siden 2016 har det via initiativet Venner Viser Vej været ambitionen fra Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp, at alle flygtninge skal matches med en frivillig dansk borger, der kan hjælpe dem til rette. En af de store udfordringer efter paradigmeskiftet er imidlertid, at opgaverne som frivillig er blevet meget komplekse. Det er for eksempel svært at danne sig et overblik og agere juridisk rådgiver, når der er så mange krav og regler på området, særligt idet konsekvenserne ved forkert rådgivning kan være fatale. Det er også svært at danne relationer til flygtninge, som frygter en mulig hjemsendelse, og som måske en dag “pludselig er væk”. De frivillige må hele tiden lave grænsearbejde, for at deres eget liv og deres egen hverdag ikke opluges af opgaven og flygtningenes svære (og nogle gange håbløse) situation. Generelt beskriver kapitlet den krise, som paradigmeskiftet har betydet for frivilligsektoren og civilsamfundet, og dokumenterer samtidig, at civilsamfundets frivillighed stadig er kendetegnet ved ildsjæle, der går endda meget langt for at støtte og hjælpe flygtninge i Danmark.

Paradigmeskiftet: A new normal?

Med sine 14 kapitler, der alle fokuserer på paradigmeskiftets konsekvenser, understøtter denne antologi på sin vis den politiske fortælling om, at paradigmeskiftet har en central plads i nyere dansk historie. Det hører imidlertid også med til fortællingen, at det trods alt er et relativt lille antal flygtninge, der – efter at alle ankemuligheder er afprøvet – reelt ender med at få inddraget deres opholdstilladelse. Og det er endnu færre, der sendes ud af landet ved tvang i form af reelle deportationer. En del af de flygtninge, der er henvist til udrejsecentre, ender med at forsvinde af sig selv. I en rapport fra Refugees Welcome anføres det, at “af de 653 personer, som havde forladt Kærshovedgård i løbet af centrets første 3 år, var 74 udrejst eller udsendt, 78 havde fået opholdstilladelse, og 419 var registreret som udeblevne” (Bendixen 2021: 63). Det antages, at de udeblevne enten er gået under jorden i Danmark eller er rejst videre til et andet europæisk land i håb om at få deres sag og beskyttelsesbehov vurderet der.

Selvom paradigmeskiftet i faktiske tal har medført en lille ændring, så er en central pointe i denne bog, at paradigmeskiftet har været med til at etablere en *new normal*, når det gælder synet på flygtninge og deres forhold

til den danske stat, det danske velfærdssamfund og den danske befolkning. Paradigmeskiftet er således en realitet, der vil vedblive med at få konsekvenser i årene fremover.

Vores fælles ambition med bogen er at give et lidt dybere indblik i nogle af de mange tilsigtede og utilsigtede konsekvenser, som paradigmeskiftet har haft. Det er først nu, vi begynder at kunne se og forstå de mange konsekvenser, der udfoldes i al deres kompleksitet gennem bogen.