

## TYRKIET: ET BÆREDYGTIGT BOLVÆRK?

I 2016 blev EU's flygtningeaftale med Tyrkiet anset for at være et historisk og strategisk nybrud i medlemslandenes asyl- og flygtningepolitik. Nu, fire år senere, har vi bedt Tyrkiet, EU, Røde Kors og den daværende danske regering om at evaluere aftalen.

### **Af Kasper Tonsberg Schlie**

I 2015 ankom mere end én million migranter og flygtninge til EU, hvilket førte til lukkede grænser og kaotiske møder i Rådet, hvor ingen kunne blive enige om, hvordan de mange nytilkomne skulle fordeles. Det næste halve år ledte både medlemsstaterne og EU-kommissionen febrilsk efter en løsning, der kunne sætte en prop i den fortsatte strøm af flygtninge fra særligt Syrien.

Krisen havde suspenderet Schengen-samarbejdet og var ved at knække de græske og italienske øer, hvor flertallet af de mange flygtninge og migranter ankom. Der blev lovet yderligere ressourcer og mandskab til grænseagenturet Frontex, men uden en effektiv indsats fra Tyrkiet kunne man ikke dæmme op for krisen.

Endelig, i marts 2016, efter maratonforhandlinger mellem EU og Tyrkiets regering, kom gennembruddet. Studehandlen lød, at illegale migranter, der ankom til Grækenland, skulle sendes retur til Tyrkiet. For hver af disse skulle EU modtage én flygtning fra Tyrkiet.

Desuden skulle EU assistere Tyrkiet med de mange flygtninge og migranter gennem finansiel støtte til NGO'er og FN på knap 45 milliarder kroner. Til gengæld for den tjeneste lovede EU Tyrkiet at genoptage de fastlåste optagelsesforhandlinger, at styrke toldunionen og at sikre visumfri adgang for tyrkere til EU.

På papiret var aftalen både en løsning på en gordisk knude i EU's flygtningepolitik og en gevinst for Tyrkiet. Den tyrkiske premierminister Ahmet Davutoğlu udtalte dengang: "Med det nye forslag er målet både at redde flygtninge, at afvise dem, der prøver at udnytte situationen, og at påbegynde en ny æra i relationerne mellem Tyrkiet og EU."

I forbindelse med aftalen erklærede EU, at Tyrkiet var et sikkert værtsland for flygtninge på trods af, at Tyrkiet ikke opfyldte unionens egne kriterier for de såkaldte "sikre tredjelande".

Fire år efter aftalen opholder der sig nu 3,7 millioner flygtninge i Tyrkiet, der har 83 millioner indbyggere. Strømmen af flygtninge og migranter ind i EU er blevet kraftigt reduceret. Presset på EU's ydre grænser er aftaget. Men har aftalen dermed været en succes?

### **Tyrkiet: EU respekterer ikke aftalen**

Hande Sari Asp er rådgiver og vicechef på den tyrkiske ambassade i København, hvor hun byder velkommen med stærk tyrkisk kaffe i et møderum prydet af et stort portræt af den sekulære landsfader Atatürk. Den tyrkiske ambassade har allerede før interviewet understreget, at de er utilfredse med EU's efterlevelse af aftalen.

"Vi ved, at stort set alle danske partier støtter aftalen mellem Tyrkiet og EU. Og de har ret. Aftalen virker. Tallene viser, hvor velfungerende aftalen er: Antallet af illegale migranter, der er rejst ind i EU via Tyrkiet, er blevet reduceret med 92 procent siden 2015. 279 migranter druknede under flugten til Grækenland i 2015. Det tal har vi reduceret til 35. Vi har også slået hårdt ned på menneskesmuglere," erklærer hun.

Den tyrkiske diplomat henviser til, at aftalen ikke har stoppet migrationen *ind* i Tyrkiet:

”80.000 nye flygtninge og migranter er ankommet til Tyrkiet bare i år. Vi har taget imod 2.139 flygtninge fra Grækenland.”

Så EU har fået opfyldt sine ønsker, hvis man spørger Tyrkiet, men er aftalen bæredygtig for det tyrkiske samfund?

”Vi gør vores del, men aftalen er ikke bæredygtig. Hundre tusinder er ankommet fra Idlib [i det nordlige Syrien, tæt på Tyrkiet, *red.*] og Tyrkiet kan ikke længere tage ansvar for et stigende antal flygtninge. I Danmark taler I altid om jeres integrationsproblem. Der er stort fokus på, at flygtninge i Danmark for eksempel ikke lærer dansk. Det er jo det samme i Tyrkiet: I Istanbul tales og skrives der pludseligt arabisk overalt. Det er ikke noget, vores samfund kan håndtere i længden.”

Hande Sari Asp fremhæver, at Tyrkiet har en relativ høj arbejdsløshedprocent, særligt blandt unge.

”Fire millioner flygtninge i landet skaber et endnu større pres, og folk bliver utilfredse. Migranterne vil arbejde til en lavere timeløn end tyrkerne. Så selvfølgelig siger folk: Hvorfor skal Tyrkiet håndtere så mange flygtninge, når andre lande ikke engang tager deres FN-kvoteposter og ovenikøbet har et BNP per indbygger, der er fem til seks gange højere end vores? Flygtningeproblemet er vores ansvar, men det er jo ikke *kun* vores ansvar.”

Den tyrkiske diplomat har medbragt en liste med de punkter, hvor Tyrkiet mener, at EU ikke efterlever aftalen:

”EU har ikke udbetalt de 45 milliarder kroner til tiden og har nølet med at assistere os med flygtningehåndteringen økonomisk”, siger hun. ”Og hvad skal der ske, når midlerne er opbrugt? Flygtningene går jo ingen vegne. Men det, vi er aller mest utilfredse med, er, at EU ikke har taget de flygtninge, de har lovet. De lovede, at de ville skabe et system, hvor EU-lande frivilligt ville tage imod flygtninge fra Tyrkiet, men det blev aldrig aktiveret, og derfor stiger antallet dag for dag i Tyrkiet.”

Derudover understreger Hande Sari Asp, at tyrkere endnu ikke har fået visumfrihed til EU, og at de lovede 'regelmæssige top-møder' er blevet suspenderet:

"Toldunionen og optagelsesforhandlingerne er også blevet lagt på is på trods af, at vi overholder aftalen. Vi kan godt åbne nye kapitler i optagelsesprocessen, men EU forhindrer os, selv efter 15 års forhandlinger."

Analytikere har påpeget, at Tyrkiets præsident Erdogan bruger de mange flygtninge som et udenrigspolitisk værktøj til at presse EU og som undskyldning for at gribe militært ind i Syrien (se kapitel 5). Et argument, som Hande Sari Asp blankt afviser:

"Præsidenten tvang ikke nogen til EU's grænse. Han sagde blot, at vi ikke ville stoppe dem, fordi vi har overskredet vores kapacitet for længe siden. Vi er jo dybt frustrerede over, at EU ikke vil gøre mere for at hjælpe os med at returnere flygtninge til bufferzonen i det nordlige Syrien. Bufferzonen var nødvendig for at gøre det muligt, at 400.000 flygtninge kunne vende tilbage, men EU vil ikke hjælpe os med processen."

Hande Sari Asp understreger, at EU-landene i fremtiden må tage et mere direkte ansvar for de mange flygtninge, hvis Tyrkiet ikke skal bukke under for presset:

"Vi vil altid respektere international lov og beskytte flygtninge, men EU har et moralsk ansvar for ikke at overlade hele ansvaret til et land med meget færre ressourcer end EU. Hvor skal vi sende dem hen? Det meste af Syrien er en krigszone, men EU vil ikke hjælpe med repatrieringen. I stedet er I kritiske i forhold til de områder, vi har beskyttet mod YPG og hvor vi har repatrieret tusinder af syrere. Vores soldater har gjort det muligt og Tyrkiet har genopbygget området", lyder det fra den tyrkiske diplomat.

## **Røde Kors: Hjælpen er effektiv**

”Vi implementerer en kontrakt til en værdi af godt 250 millioner kroner, som hjælper et stort antal flygtninge i Tyrkiet med blandt andet medicinsk og psykosocial støtte”, siger Tina Breum fra Dansk Røde Kors til DEO. Dansk Røde Kors er en af de organisationer, der har det overordnede ansvar for at implementere de økonomiske midler i Tyrkiet på vegne af EU-Kommissionen.

Hun mener, at Tyrkiet-aftalen er bedre end sit rygte.

”Der er mange gode ting i aftalen. Langt hen ad vejen er der gode forhold for flygtninge i Tyrkiet. Flygtningene har ikke den samme frihed som i EU, men mange undervurderer Tyrkiet med hensyn til den meget kompetente og professionelle tilgang, de har til at hjælpe flygtninge. Langt størstedelen af flygtningene registreres og har fornuftig adgang til medicinsk hjælp, skole og arbejdsmarkedet.”

Røde Kors implementerer programmet med hjælp fra lokale partnerorganisationer som Røde Halvmåne, da det giver en anden gennemslagskraft:

”De har større operationel frihed og nyder stor respekt fra myndigheder og lokalbefolkning. Det er også afgørende, at programmerne også kommer lokalsamfundene til gode, for i det østlige Tyrkiet er der masser af sociale og økonomiske udfordringer i forvejen. Desuden skal vi træde varsomt efter kupforsøget i 2016.”

Dansk Røde Kors er overordnet tilfreds med Tyrkiet-aftalens fokus på effektiv implementering, og med at midlerne går direkte til NGO'er og FN. Men er aftalen en god skabelon for fremtidens flygtningepolitik i EU?

”Aftalen er en hybrid mellem udviklingshjælp og nødhjælp og situationen er blevet semi-permanent. Som skabelon har den nog-

le markante mangler. I fremtiden bør vi udfordre værtslandet mere på flygtninges rettigheder og håndteringen af uregistrerede migranter”, siger Tina Breum.

”Grundlæggende kan vi ikke eksportere flygtningeudfordringen og betale os ud af problemerne. Vi må sætte ind overfor de underliggende årsager til flygtningestrømmene. Aftalen sammenblender politikområder og har derfor givet Tyrkiet stor indflydelse på EU. Når det er sagt, bør vi være mere nuancerede i vores tilgang til Tyrkiet og landets regering. De lokale organisationer og tyrkere yder en stor og meget professionel indsats.”

### **Venstre: Aftalen virker!**

”Først og fremmest må man konstatere, at aftalen virker. Den har medvirket til, at antallet af flygtninge, der er ankommet til Grækenland, er faldet drastisk,” siger Jan E. Jørgensen, EU-ordfører for Venstre. Venstre bidrog som del af regeringen i 2016 til de centrale forhandlinger.

”Det er ikke perfekt. Udfordringen er jo, at nogle af de lande, vi må samarbejde med, ikke er rodfæstede demokratier med respekt for menneskerettighederne. Men med disse aftaler kan vi bidrage til at gøre forholdene for flygtninge bedre i lande som Tyrkiet, Niger og Libyen. Derudover har de fleste jo ikke en chance for at få asyl, så vi er også nødt til at afskrække folk fra at rejse afsted.”

Han medgiver, at aftalen påvirker EU's relation med Tyrkiet negativt:

”Det er klart, at Tyrkiet-aftalen giver præsident Erdogan et våben. Men man skal huske på, at der også er store potentielle gevinster i aftalen for Tyrkiet. Jeg har svært ved at se gode alternativer til Tyrkiet-aftalen. Den er vores bolværk.”

Jan E. Jørgensen understreger, at aftaler med tredjelande er et centralt element i fremtidens flygtninge- og migrantstrategi, da

han ikke tror på, at EU-landene vil indgå en aftale, der fordeler asylansøgere efter for eksempel befolkningstal.

”Det er svært, for når du har et EU med indre grænser, så kan du sende 1.000 til Rumænien, og så går der ikke fem minutter, før de rejser videre til det land, hvor chancen er størst for at klare sig godt. Tanken er god, men ekstremt svær at gennemføre.”

Han understreger, at der skal positive økonomiske incitamerter til for at få EU-lande til at påtage sig et større ansvar:

”Vi har i virkeligheden brug for at angribe problemets rod i afsenderlandene, for eksempel med en Marshall-hjælp til afrikanske lande. Men hvis vi ikke engang har viljen til at hæve EU’s budget, bliver det aldrig til noget.”

### **EU: Aftalen virker, men er usolidarisk**

EU-Kommissionen vil ikke udtale sig til citat om Tyrkiet-aftalen, der konsekvent kaldes ’the statement’, da forhandlingerne i 2016 ikke resulterede i en juridisk bindende aftale, men kun i en ’udtalelse’ fra parterne. Efter en flere måneder lang korrespondance indvilger en centralt placeret embedsmand i EU-Kommissionen dog i at tale anonymt med DEO, da han mener, at offentligheden overser vigtige perspektiver af ’the statement’.

Embedsmanden bekræfter, hvad de fleste NGO’er, politikere og diplomater erkender: Tyrkiet-aftalen fungerer grundlæggende, som EU havde forestillet sig. Flygtningestrømmen ind i EU er svundet ind til en brøkdel siden 2015. Men efter kupforsøget i Tyrkiet den 18. juli 2016 var det ikke muligt for EU at acceptere store dele af aftalen.

”Indenrigspolitisk tog Tyrkiet en række antidemokratiske beslutninger, hvilket betød, at Rådet måtte suspendere optagelsesforhandlingerne, toldunionen, bilaterale topmøder og nye visumregler for tyrkere. Og Tyrkiets nuværende aggressive handlinger i det østlige Middelhav har ikke just hjulpet på processen”.

Han understreger dog, at Tyrkiet-aftalen virker med hensyn til det økonomiske aspekt af aftalen, hvor foreløbigt 27,5 milliarder kroner er blevet brugt i bestræbelserne på at hjælpe de næsten fire millioner flygtninge i landet. Grænsekontrollen fungerer også godt, for tyrkerne har været ”barske og effektive” i arbejdet for at stoppe den illegale migration ind i EU.

Embedsmanden afviser den tyrkiske kritik af, at EU skulle have nølet med den økonomiske støtte.

”Vi skulle implementere historisk store beløb på kort tid, og når man bruger europæiske midler, skal det naturligvis ske efter bogen”.

Frygten for massive menneskerettighedskrænkelser var også overdrevet, mener embedsmanden, der er ”oprigtigt imponeret” over tyrkernes vilje til at sikre flygtningenes rettigheder til lægehjælp, skolegang og beskæftigelse.

Men Tyrkiet-aftalen har fejlet på ét afgørende punkt, mener han:

”EU lovede tyrkerne, at medlemsstaterne frivilligt ville tage én flygtning, for hver migrant Tyrkiet hentede tilbage fra Grækenland. EU har tilsammen kun taget imod 27.000 flygtninge fra Tyrkiet på fire år. Det har undergravet vores legitimitet, og det er ganske simpelt usolidarisk at skubbe ansvaret for fire millioner flygtninge og migranter over på ét land.”

EU-embedsmanden mener, at statslederne skal være mere forsigtige, hvis EU vil fortsætte med at lave særlige flygtningeaftaler med tredjelande, da Tyrkiet-aftalen har ”kapret andre politikområder i vores relation med Tyrkiet”.

Han forklarer, at lande som Marokko og Tunesien har henvendt sig til Kommissionen, fordi de ønsker at lave lignende aftaler, men embedsmanden mener, ”at tilliden, til at EU vil tage imod flygtninge, er væk. Derudover skal man ikke blande flygtninge-



politik med løfter om en tættere tilknytning til EU, for du ved ikke, om disse lande vil overholde de demokratiske spilleregler senere i processen. Aftaler skal bygge på krystalklare principper.”

”Vi har ikke solgt EU’s sjæl”, siger embedsmanden, ”Kommissionen har udført et kæmpe arbejde, der virkelig har hjulpet flygtningene, så Tyrkiets kritik er langt hen ad vejen unfair. Men medlemsstaterne skal påtage sig deres forbandede ansvar. Lande som Tyrkiet kan ikke løse problemet på egen hånd”.

*Tak til Mette la Cour Frederiksen,  
studerende ved Sciences Po Paris, for research til kapitlet.*