

**BRIEF**

17. oktober 2017

# **POLSK-UNGARSK KONFLIKT MED EU KAN SPLITTE VISEGRAD-GRUPPEN**

**Kontakt:**

**Projektmedarbejder, Johan Andersen**

**+45 33 13 07 30**

**kontakt@thinkeuropa.dk**

*RESUME: De fire Visegrad-lande – Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet – har traditionelt stået sammen i de fleste EU-spørgsmål. Polen og Ungarn, der for tiden ledes af stærkt nationale og autoritære regeringer, står dog over for en større retlig og politisk konfrontation med EU, som de to mere moderate Visegrad-lande, Tjekkiet og Slovakiet, ikke ønsker at blive viklet ind i. Det kan føre til, at den tidligere så fasttømrede Visegrad-gruppe vil blive splittet i to.*

*Polen og Ungarn risikerer at blive slæbt for en EU-domstol for ikke at leve op til deres forpligtelser som EU-medlemmer. Europa-Kommissionen overvejer endda over for Polen at aktivere den såkaldte artikel 7 i unionstraktaten, der i sidste ende kan føre til, at Polen mister sine stemmerettigheder i EU.*

*Der er flere forskellige sager i spil i en konflikt, hvor EU forsøger at stå fast på de fundamentale demokratiske værdier og retsstaten, men hvor Polen og Ungarns højrenationale regeringer målrettet arbejder på at flytte grænserne for ret og rimelighed i en mere autoritær og illiberal retning. Hvis ikke den polske og den ungarske regering bøjer af i konflikten, kan økonomiske sanktioner fra EU komme på tale. Polen og Ungarn er blandt de største nettobidragsmodtagere af økonomisk støtte fra EU.*

Polen og Ungarn er ledet af højrenationalistiske og stærkt autoritære regeringer, der er på direkte konfliktkurs med helt fundamentale demokratiske og retslige grundværdier i EU-samarbejdet. Udviklingen har længe vakt dyb bekymring i Europa-Kommissionen og de europæiske hovedstæder.

Polen har udviklet sig fra at være EU's *enfant sublime* til dets *enfant terrible*. Polens regering, ledet af Lov og Retfærdighedspartiet (PiS), har bl.a. indført censur af pressen og indsat regeringstro støtter på redaktionerne og ved domstolene. Kommissionen har, anført af vicepræsident Frans Timmermans, lagt pres på Polen og tog i juli 2017 de indledende skridt til en mulig aktivering af artikel 7 i traktaten<sup>1</sup>, fordi den polske regering har siddet gentagne opfordringer overhørig om at trække love tilbage, som krænker de uafhængige domstole i Polen og dermed retsstaten. Kommissionen håber, at den polske regering retter ind og ændrer kurs, så man ikke i sidste instans ender med at skulle fratage Polen stemmeretten i EU. Modstanden imod kvotefordelingen har også her yderligere forværret forholdet mellem Polen og EU.

Europa-Parlamentet har tidligere opfordret til at bruge traktatens artikel 7 og fratage Ungarn stemmeretten på grund af bl.a. Orban-regeringens gentagne overgreb mod den uafhængige presse, men man er ikke kommet igennem med ønsket. Konflikten mellem Ungarn og EU har længe ulmet, men blev væsentlig forværret under flygtningekrisen. Den ungarske modstand mod fordelingen af asylansøgere er ikke bare principiel, men også en politisk platform hvorfra den ungarske premierminister Viktor Orbán iscenesætter sig selv som Ungarns stærke mand og Fidesz-partiet som beskytter af Ungarn.

Det er dog tvivlsomt, om det vil gå så vidt, at Polen eller Ungarn får frataget sin stemmeret. Det kræver nemlig enstemmighed blandt alle andre EU-lande, og Ungarn har meddelt, at det vil nedlægge veto, hvis det kommer dertil. Omvendt ventes Polen at være parat til at beskytte Ungarn, hvis deres konflikt med EU for alvor blusser op igen. Alene de indledende manøvrer til artikel 7 er dog bemærkelsesværdige og understreger, at EU er villig til at gå langt for at få et medlemsland til at leve op til sine forpligtelser. Flygtningepolitikken er ligesom opgøret om retsstaten dele af en større værdipolitisk konflikt, hvor Polen og Ungarn risikerer at blive ramt af sanktioner fra EU's side.

---

<sup>1</sup> European Commission 'very close' to triggering Article 7 on Poland, Politico, 19. juli 2017, <http://www.politico.eu/article/warsaw-judiciary-frans-timmermans-european-commission-very-close-to-triggering-article-7-on-poland/>.

## EU overvejer sanktioner

Hvis ikke det lykkes at få Polens og Ungarns regering til at ændre kurs ad rettens vej, så er økonomiske sanktioner også en mulighed for at lægge pres på Ungarn og Polen. Begge lande nyder godt af penge fra EU's strukturfonde,<sup>2</sup> og over 60 pct. af de offentlige investeringer i Polen kommer fra midler fra EU's fonde. I Ungarn er det over 55 pct. Det understreger, at begge lande har store interesser i, at den politiske værdikamp ikke ender med at udløse økonomiske sanktioner.

Frem mod 2020 vil EU efter planen investere omkring 86 milliarder euro i Polen. Det svarer til ca. 2.262 euro per indbygger, og EU's planlagte investeringer i Ungarn er endnu højere pr. indbygger.<sup>3</sup> Hvis Polen og Ungarn f.eks. ikke accepterer at være solidariske i modtagelsen af flygtninge, kan en tilbageholdelse af disse midler komme på tale. Flere EU-lande har kritiseret, at Polen og Ungarn er blandt de største nettobidragsmodtagere samtidig med, at de nægter at løfte deres del af den solidariske fordeling af flygtninge.<sup>4</sup> Det vil sandsynligvis være nemmere for EU at tilbageholde midler til lande, som ikke lever op til deres forpligtelser, end at indføre en decideret bødeordning.

I september 2015 vedtog Rådet med simpelt flertal, at omkring 160.000 asylansøgere skulle fordeles mellem EU's medlemslande.<sup>5</sup> Beslutningen mødte stor modstand i mange EU-lande, og med nogle få undtagelser har EU-landene ikke levet op til deres forpligtelser.<sup>6</sup> Blandt de stærkeste kritikere har været Visegrad-gruppen – en politisk alliance bestående af Polen, Ungarn, Tjekkiet og Slovakiet. Ungarn og Slovakiet valgte at klage til EU-Domstolen over fordelingsystemet, men Domstolen underkendte 6. september 2017 Ungarn og Slovaquiets klager.<sup>7</sup> Samtidigt slog

---

<sup>2</sup> EU opens sanctions procedure against Hungary, Poland and Czech Republic over refugees, Euractiv, 13. juni 2017, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-opens-sanctions-procedure-against-hungary-poland-and-czech-republic-over-refugees/>.

<sup>3</sup> Country data for Poland and Hungary, European Structural and Investment Funds data, 3. oktober 2017, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>; <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>.

<sup>4</sup> Defending EU values in Poland and Hungary, Carnegie Europe, 4. september 2017, <http://carnegieeurope.eu/2017/09/04/defending-eu-values-in-poland-and-hungary-pub-72988>.

<sup>5</sup> Her er der tale om to omfordelingsmekanismer – en frivillig fordeling af 40.000 flygtninge og en tvungen fordeling af 120.000 flygtninge.

<sup>6</sup> EU-lande svigter i fordelingen af flygtninge, Tænketanken EUROPA, 25. september 2017, <http://thinkeuropa.dk/politik/eu-lande-svigter-i-fordelingen-af-flygtninge>.

<sup>7</sup> Press release No 91/17, Court of Justice of the European Union, 6. september 2017 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf>.

Domstolen fast, at den tvungne fordelingsmekanisme ikke forbryder sig imod EU-lovgivning. Kvoterne for fordelingsmekanismen kan stemmes igennem uden enstemighed, men kræver blot flertal.

Den øgede flygtningestrøm, der i 2015 lå til grund for de tildelte flygtningekvoter, er aftaget, men dilemmaet om fordelingen af de ankomne asylansøgere er stadig på dagsordenen efter at Dublin-forordningen reelt set er brudt sammen.

Slovakiets premierminister, Robert Fico, har efter dommen udtalt, at han er uenig i afgørelsen, men at Slovakiet vil påbegynde modtagelsen af deres andel af kvote-flygtninge. Tjekkiet, som håber at opnå observatørstatus i euro-gruppen<sup>8</sup>, har været tilbageholdne med kritikken. Tilbage står Polen og Ungarn, der fortsat nægter at modtage flygtninge.

### **Orbán på jagt efter mandat**

Orbán og Fidesz-regeringen har igangsat en national kampagne ledsaget af en afstemning, der skal vare indtil d. 24. november 2017. Denne kampagne er tiltænkt at sikre opbakning blandt ungarer, så at Orbán har et stærkere nationalt mandat inden sit møde i Det Europæiske Råd d. 19. oktober. Den ekstremt konspiratoriske og propagandistiske kampagne centrerer sig om den ungarsk-amerikansk filantrop, George Soros, som den ungarske regering beskylder for at være hovedarkitekt bag såvel EU's flygtningefordeling som selve flygtningestrømmen til Europa.<sup>9</sup>

Orbán og hans Fidesz-parti har systematisk arbejdet på at kæde George Soros sammen med Bruxelles.<sup>10</sup> Ofte optræder Soros og EU som synonyme, og de liberale værdier, som de repræsenterer, bliver portrætteret som en trussel over for det ungarske samfund. Konspirationen er en lidet subtil måde, hvorpå den ungarske regering kan kritisere EU uden for alvor at lægge sig i karambolage med selvsamme institution.<sup>11</sup> Soros er også grundlægger af og med til at finansiere det an-

---

<sup>8</sup>Czechs may seek observer seat at beefed-up euro group to keep information flow, Reuters, 21. august 2017 <https://uk.reuters.com/article/uk-czech-eu/czechs-may-keep-observer-seat-at-beefed-up-euro-group-to-keep-information-flow-idUKKCN1B11LU>.

<sup>9</sup>The "Soros Plan" national consultation is coming!, The Budapest Beacon, 14. september 2017, <https://budapestbeacon.com/soros-plan-national-consultation-coming/>.

<sup>10</sup>Here are the "Soros Plan" national consultation questions!, The Budapest Beacon, 28. september 2017, <https://budapestbeacon.com/soros-plan-national-consultation-questions/>.

<sup>11</sup> Ibid.

erkendte Central European University i Budapest, som Orbán i foråret 2017 forsøgte at ramme med en række nye love, der i yderste konsekvens kunne true med at lukke universitetet. Efter massivt pres fra bl.a. EU, ser det dog nu ud til, at Universitetet og den ungarske regering snart kan have en aftale på plads.<sup>12</sup>

Den seneste kampagne, som går under navnet *Stop Soros' Plan*, kan ses som en ny variant af en tidlige *Stop Bruxelles*-kampagne og afstemning, som skulle give Orbán et stærkt mandat fra den ungarske befolkning til at fortsætte sin modstand mod EU's fordeling af flygtninge. Det lykkedes ikke – trods massive propaganda-kampagner fra den ungarske regerings side – at mobilisere tilstrækkeligt mange vælgere under *Stop Bruxelles*-kampagnen. Afstemningen blev ikke anerkendt, da vælgerdeltagelsen ikke nåede de obligatoriske 50 pct. af den stemmeberettigede befolkning. Med lanceringen af *Stop Soros' Plan* lægges der op til endnu en folkeafstemning, der skal give Orbán et mandat til hans fortsatte modstand mod kvotefordelingen, når han mødes de andre europæiske statsledere under rådsmødet d. 19. oktober.

### **Polsk PiS-regering møder folkelig modstand**

Det juridiske tovtrækkeri, som Polen befinder sig i med EU, er forårsaget af PiS-regeringens indgreb mod principielle demokratiske institutioner i Polen. F.eks. har regeringen med et lovforslag forsøgt at få kontrol over indsættelsen dommere i byer, regioner og højesteret, så politiske flertal kan beslutte, hvem der skal udpeges. Det medførte folkelige demonstrationer i Polen og skarp kritik på EU-niveau. Lovforslaget blev stemt igennem i det polske parlament, men i sidste øjeblik og til overraskelse for både regeringen og den polske befolkning, nedlagde den polske præsident, Andrzej Duda, veto mod loven.

Forløbet op til vedtagelsen var præget af folkelige demonstrationer mange steder i Polen. Modstanden opstod bl.a. som en konsekvens af den polske regerings hastebehandling af loven, og samlede demonstranter på både højre- og venstrefløj. Loven, som ville give regeringen politisk kontrol over domstolene, blev set som et angreb på demokratiets fundament og magtens tredeling.

---

<sup>12</sup>Agreement close in Central European University fight, Politico, 4. Oktober 2017, <http://www.politico.eu/article/agreement-close-in-central-european-university-fight/>

Det var sandsynligvis det folkelige pres, der i sidste ende fik den polske præsident til at trodse sit parti. Dele af lovforslaget er dog efterfølgende blevet vedtaget, og det er derfor blot højesteretten, der er fritaget for en politisering af dets embede. Siden Donald Tusk forlod polsk politik, har PiS-regeringen siddet med et solidt flertal i parlamentet, og Polen har politisk udviklet et yderst anstrengt forhold til Tyskland og EU generelt. Det er dog værd at bemærke, at der fortsat i den polske befolkning er stærk opbakning<sup>13</sup> til EU, og at regeringens forslag har medført massive folkelige protester.

### Tre scenarier for Polen og Ungarn

Forholdet mellem EU og hhv. Polen og Ungarn synes at kunne udvikle sig i tre scenarier:

For det første kan sagen om flygtningekvoter blive trukket i langdrag, hvilket modvillige landene kan have en interesse i. EU har indledt traktatkrænkelssager mod Polen, Ungarn og Tjekkiet, og disse kan forsinke en yderligere fordeling af asylansøgere.<sup>14</sup> Andre modvillige lande kan afvente, hvordan EU håndterer situationen, og tilpasse sig udviklingen. Ungarn har allerede meddelt, at de er villige til at appellere sagen. Hvis sagen trækker ud, kan opbakningen til fordelingskvoter begynde at smuldre i andre EU-lande. Modstandere kan håbe på, at dette i sidste ende fører til, at forslaget om en mere permanent fordeling helt tages af bordet.

En anden mulighed er, at EU vrider armen om på Polen og Ungarn, f.eks. med økonomiske sanktioner, og at det fører til, at landene accepterer fordelingen. Viser EU sig villig til at sætte handling bag ordene, vil udsigten til bøder og eventuelle restancer i strukturfondene "øge solidariteten" i andre modstræbende lande, hvor de økonomiske aspekter og forholdet til EU vejer tungt. Det ventes, at Tyskland vil presse på for at udbetalingen af EU-midler skal være betinget af en deltagelse i kvotefordelingen af asylansøgere.<sup>15</sup> Dette vil være et ønskescenarie for EU, der dermed slipper for at føre retssager mod medlemslande. På den anden side virker

---

<sup>13</sup> Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU, PEW Research Center, juni 15. 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/>.

<sup>14</sup> Kommissionen, pressemeddelelse, 14. juni 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1607\\_EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_EN.htm).

<sup>15</sup> Merkel warns Hungary of financial consequences of defying EU on migrants, Reuters, 15. september 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-hungary/merkel-warns-hungary-of-financial-consequences-of-defying-eu-on-migrants-idUSKCN1BQ28Y>.

det som en næsten umulig kamel at sluge for både PiS-regeringen i Polen og Fidesz-regeringen i Ungarn, da de begge fører kampagne på skepsis og modstanden mod immigration.

Det sidste scenarie, som udviklingen i den seneste tid måske peger i retning af, er, at Ungarn og Polen fortsætter deres modstand mod kvotefordelingen, mens Slovakiet og Tjekkiet nærmer sig EU. Forskellene mellem landene er vokset med de autoritære tendenser i Ungarn og Polen, og disse kan i sidste ende lede til et splittet samarbejde i Visegrad-gruppen. Tjekkiet og Slovakiet har i nogen grad følt sig som gidsler i Tyskland og Polens kølige forhold. Slovakiet synes at have valgt side til fordel for EU, og har trods modvilje valgt at påbegynde modtagelsen af omfordelte asylansøgere – stik imod den fælles linje, der ellers har præget Visegrad-samarbejdet. Der er valg i Tjekkiet den 20.-21. oktober i år, hvor en centrum-venstre regering ledet af CSSD (de tjekkiske socialdemokrater) ligner en sikker sejrherre. Først når valget er overstået og et politisk flertal er sikret, vil kvotefordelingen af flygtninge komme på regeringens dagsorden. Man regner med, at den nye regering efterfølgende vil nærme sig EU.

Et kvotefordelingssystem af asylansøgere fungerer kun, når alle tager deres andel, og som den tyske kansler Angela Merkel tørt har konstateret, så går solidaritet begge veje.<sup>16</sup> Hvis først der findes et fælles standpunkt, så vil få lande udfordre den satte dagsorden. Slovakiet og Tjekkiet vil fortsætte deres tilnærmelser til EU, og Ungarn og Polen vil fortsætte deres enegang. Ingen ved med sikkerhed, hvor det ender.

---

<sup>16</sup> Merkel optimistic EU dispute over refugee distribution will soon end, Reuters, 10. september 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany/merkel-optimistic-eu-dispute-over-refugee-distribution-will-soon-end-idUSKCN1BL0PL>.