



2.04.2022

Flygtningepresset kan tvinge EU til at tage en vanskelig diskussion, man ellers havde lagt låg på

Flygtningepresset fra Ukraine truer med at åbne en diskussion om kvoter i EU, som har splittet medlemslande. Polen, der har taget imod flest flygtninge, er dog ikke ivrige efter at genåbne den debat.

Skrevet af

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

Da den ukrainske præsident Volodymyr Zelenskyj i sidste måned talte til det tyske parlament, blev hans tale straks efterfulgt af en debat om vaccinepåbud. Det fik kritiske røster til at påpege det absurde i, at parlamentarikerne ikke tog sig tid til at drøfte de pointer, som præsidenten fra det krigshærgede land havde fremført. Ud over at demonstrere en manglende sans for planlægning illustrerer situationen også, hvordan EU er gået fra en pandemikrise lige over i en Ukrainekrise.

Selv om det er en kliché, at EU skabes gennem kriser, er det de seneste år blevet tydeligere end nogensinde, at kontinentets kriser accelererer den europæiske integration – især på områder, hvor der allerede ligger planer på tegnebrættet. Coronakrisen accelererede arbejdet med at gøre EU's forsyningskæder, især på sundhedsområdet, mindre afhængige af resten af verden, ligesom den skabte de rette betingelser for at revidere EU's finanspolitiske regler. Og nu er krigen i Ukraine på samme måde med til at intensivere samarbejdet på flere områder.

Måske mest iøjnefaldende i forhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor EU netop har godkendt det såkaldte strategiske kompas – EU's nye sikkerhedspolitik – og annonceret, at man vil oprette en udrykningsstyrke på 5.000 mand. Krigen har også sat sit aftryk på den energipolitiske dagsorden, hvor ønsket om uafhængighed af russisk energi kan være med til at sætte yderligere skub på den grønne omstilling.

Men Ukrainekrisen tvinger også unionen til at fokusere på et område, hvor det europæiske samarbejde er svært at accelerere, nemlig flygtninge- og migrationsområdet. Store uenigheder mellem medlemsstaterne om principperne for flygtninge- og migrationsområdet har indtil nu gjort dybere integration på dette område vanskeligt – og indtil videre ser det ikke ud til, at Ukrainekrisen har fået medlemsstaterne til at nærme sig hinanden.

FN skønner, at Ruslands invasion har sendt op mod fire millioner ukrainere på flugt, langt de fleste til Europa; det svarer til, at lidt under ti procent af befolkningen har forladt Ukraine på en måned. Til sammenligning anslås det, at der i 2015 ankom omkring 1,3 millioner flygtninge til Europa – nu er der altså kommet over dobbelt så mange på en måned.

De fleste er flygtet til Polen, der ifølge FN's estimat har taget imod cirka 2,3 millioner flygtninge. Derudover er cirka 600.000 kommet til Rumænien, 365.000 til Ungarn og 280.000 til Slovakiet. Med omkring 6,5 millioner internt fordrevne og langsomme og vanskelige fredsforhandlinger er der ikke noget, der tyder på, at en opbremsning af flygtningestrømmen er realistisk foreløbig.

Den situation skaber på kort sigt et stort pres på de EU-lande, der grænser op til Ukraine – og på længere sigt et pres på hele unionen for at forholde sig til, hvorvidt og hvordan man internt vil fordele de mange flygtninge imellem sig.

Gammelt værktøj tages i brug for første gang

Tilstrømningen af ukrainske flygtninge har fået EU til at grave dybt i værktøjskassen og aktivere lovgivningsmæssige og økonomiske tiltag, der ikke har været anvendt før. Allerede en uge efter Ruslands invasion aktiverede Ministerrådet for første gang EU's direktiv fra 2001 om midlertidig beskyttelse. Under de bestemmelser får ukrainske flygtninge adgang til ophold i Europa, ret til fri bevægelighed i EU-landene samt adgang til en række ydelser, for eksempel ret til skolegang, sociale ydelser og lægehjælp. Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke omfattet af EU's bestemmelser, men har vedtaget en særlov, der søger at give ukrainske flygtninge lignende forhold.

Da Europa i 2015 blev ramt af en betydelig flygtningestrøm på grund af krigen i Syrien, valgte man ikke at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse. Derfor skulle flygtningene dengang søge om asyl i det EU-land, hvor de først blev registreret, og rejste de videre for at søge asyl, risikerede de at blive sendt tilbage til registreringslandet. Men de regler gælder altså ikke for ukrainske flygtninge, der frit kan rejse rundt i EU. Problemet er, at de ikke gør det.

De fleste forbliver indtil videre i lande, der grænser op til Ukraine. Og på samme måde som i 2015 ses et meget stort pres på frontlinjestaterne. Retten til fri bevægelighed løser således ikke det praktiske problem med en meget stor koncentration af flygtninge i nogle EU-lande.

I 2015 førte den ujævne fordeling af flygtninge til et de facto-sammenbrud af EU's asylregler og til en politisk betændt debat om, hvorvidt EU's medlemsstater burde fordele flygtningebyrden mere ligeligt imellem sig. Det fik EU-Kommissionen til at komme med en lovgivningspakke om en ny europæisk migrations- og asylpagt, som blev stærkt omdiskuteret og aldrig er blevet vedtaget. Særligt nye bestemmelser om, at andre EU-lande skulle udvise obligatorisk solidaritet med medlemsstater, der er under et stort migrationspres, viste sig kontroversielle.

Store praktiske udfordringer

Lokale polske myndigheder har fortalt, at de ikke kan nå at registrere, finde indkvartering og sørge for mad og lægehjælp til de tusinder, der dagligt ankommer til landet.

For at hjælpe de EU-lande, der har modtaget flest flygtninge, har Kommissionen iværksat en lang række initiativer. For eksempel er der blevet overført ubrugte midler fra det forrige EU-budget til frontlinjestaterne, ligesom der er blevet øremærket midler i det nuværende budget til at hjælpe særligt Polen, Ungarn, Rumænien og Slovakiet. Kommissionen har også stillet forslag om, at op til ti milliarder euro fra EU's genopretningsprogram REACT-EU skal kunne bruges på flygtningerelaterede tiltag.

EU's indenrigsministre mødtes i mandags for at diskutere, hvordan man i fællesskab kan afhjælpe flygtningekrisen. Resultatet var en tipunktsplan, der skal sikre en stærkere koordination i håndteringen af de ukrainske flygtninge. Det handler blandt andet om at oprette et system, hvor medlemsstater kan dele information om, hvor mange flygtninge de har modtaget, og lave europæiske retningslinjer for modtagelse af uledsagede mindreårige.

Ømtålige diskussioner

Der har været stor villighed blandt medlemsstaterne til både at byde ukrainske flygtninge velkommen og yde støtte til frontlinjestaterne. Men flygtningekrisen har også genoplivet to svære principielle diskussioner – nemlig om kvoter og retsstatsprincippet.

På det seneste EU-topmøde i Bruxelles bad unionens regeringsledere Kommissionen om at udarbejde planer for håndteringen af flygtninge på længere sigt. Og netop det spørgsmål åbner op for diskussionen om, hvordan man internt i unionen vil fordele antallet imellem sig – og om man overhovedet aktivt vil fordele den.

Enkelte medlemsstater har udtrykt ønske om en diskussion af fordelingen. Forud for mandagens møde mellem EU's indenrigsministre nævnte den tyske indenrigsminister Nancy Faeser, at der var behov for en mere »fair fordeling« af flygtninge i Europa. Men samlet set er den politiske lyst til at genåbne kvotediskussionen i EU i bedste fald begrænset, og man har indtil videre undgået officielt at tale om at omfordele flygtninge fra Polen til andre lande i Europa.

Dette står i kontrast til håndteringen af Moldova, et lille fattigt land mellem Rumænien og Ukraine. Set i forhold til landets befolkningsstørrelse har Moldova, der

har omkring tre millioner indbyggere, taget imod flest flygtninge. For at afhjælpe situationen i landet har en række EU-medlemsstater etableret en luftbro fra Moldova til EU; Tyskland, Holland og Irland har lovet at tage imod henholdsvis 2.500, 500 og 500 ukrainske flygtninge fra landet, mens flere andre medlemsstater har lovet at følge trop. I modsætning til Polen er Moldova ikke EU-medlem, og man kan derfor lettere flytte flygtninge fra Moldova til EU-lande uden at åbne for kvotediskussionen.

Selv om behovet for at flytte flygtninge fra Polen til andre europæiske lande fremstår lige så presserende, er man her mere varsom. Den netop lancerede tipunktsplan lægger op til at etablere en platform, der gør det muligt for medlemsstaterne at dele information om, hvor mange flygtninge de har taget imod, ligesom EU vil oprette et indeks over medlemsstaternes modtagerkapacitet. Det kan ses som en slags blødt kvotesystem, der imidlertid ikke indbefatter konkrete måltal eller tvang.

Polens kalkule

Det er værd at bemærke, at de lande, der er mest berørt af flygtningekrisen, ikke selv har forsøgt at genåbne den europæiske kvotediskussion. Den polske regering har ikke efterspurgt en mere fair eller solidarisk fordeling af de ukrainske flygtninge.

Dette skal selvfølgelig ses i lyset af deres tidligere markeringer i kvotedebatten, hvor Polen i 2015 afslog at tage imod syriske flygtninge fra Grækenland og Italien. De østeuropæiske lande frygter, at man ved at åbne kvotediskussionen kan risikere, at bordet fanger, næste gang der kommer en flygtningestrøm fra syd. Det er ikke en helt teoretisk mulighed: I Italien er man allerede ved at forberede sig på flygtningestrømme fra syd som følge af fødevaremangel. Samtidig hører det givetvis med til billedet, at mange polakker føler en større kulturel, sproglig og historisk forbindelse til de ukrainske flygtninge end til de flygtningegrupper, man skulle have taget imod i 2015.

I stedet for en EU-omfordeling har man fra Polens side forsøgt at forhandle bilaterale aftaler på plads med andre medlemsstater om at modtage nogle af de flygtninge, der nu opholder sig i landet, og samtidig lagt pres på EU for at få frigivet finansiel støtte fra EU.

Den polske regering anslår, at det vil koste landet op til 24 milliarder euro at håndtere den ukrainske flygtningestrøm, og den har derfor understreget behovet for økonomisk hjælp. Det opråb taler ind i den anden principielle diskussion, som lige nu bliver vakt til live igen, nemlig den om retsstatsprincippet.

Den polske regering har fået tildelt 36 milliarder euro fra EU's genopretningsfond, der blev vedtaget for at genoprette den europæiske økonomi efter coronakrisen. Men regeringens undergravning af uafhængige domstole og deres ringe accept af frie medier har ført til, at Kommissionen indtil videre har tilbageholdt Polens midler fra genopretningsfonden.

En blødere linje over for Polen

At Polen lige nu huser over to millioner ukrainske flygtninge, har imidlertid ændret landets politiske position i EU. I sammenligning med de udfordringer, polakkerne lige nu har med at sikre flygtningene indkvartering og lægehjælp, virker diskussionen om EU's retsstatsprincip som en utidig skrivebordsdiskussion. Det gør det muligt for den polske regering at lægge et øget pres på Kommissionen for at få udbetalt genopretningsmidlerne, selv om den ikke har gennemført nævneværdige reformer af eksempelvis det polske retssystem for at imødekomme EU-kritikken.

Det er stadig uklart, om Polen vil lykkes med at få genopretningsmidlerne udbetalt, og hvilke betingelser der i givet fald vil følge med. Men der er en stigende politisk forståelse blandt europæiske regeringsledere af, at man i lyset af flygtningekrisen bliver nødt til at gå mindre hårdt til Polen. Og ved på den ene side at afvise at udbetale midler på grund af retsstatskontroversen, mens man på den anden side kanaliserer store summer til Polen af hensyn til flygtningeproblemet, tager man i nogen grad luften ud af den principielle diskussion.

Det betyder ikke, at Kommissionen kommer til at droppe de igangværende sager mod Polen, men det betyder, at det politiske pres på regeringen for at få gennemført reformer af retssystemet er mindre, og at Polen har et unikt vindue for at få udbetalt genopretningsmidlerne.

Den mulige genoplivning af kvotediskussionen og en blødere linje over for Polen viser, hvordan flygtningekrisen kan få uventede konsekvenser for unionen – og det er tvivlsomt, om udviklingen på disse fronter vil accelerere bevægelsen mod et mere ensartet EU.