

KLUMME

Krig i Ukraine – hvorfor er EU ikke til stede i Polen?

Efter krigen i Ukraine står EU i den største flygtningekrise siden Anden Verdenskrig. Polen har modtaget over tre gange så mange flygtninge, som der ankom til hele EU under 'flygtningekrisen' i 2015. Hverken EU's grænse- eller asylagentur er dog til stede i landet. Den polske selvhjulpenhed vidner om, at EU endnu ikke er nået til enighed om et fælles værdisæt, der kan danne grundlag for en bevogtning af de ydre grænser og håndtering af asylansøgere.

af Anne Ingemann Johansen

Flygtningekrisen i 2015 rystede ikke blot EU. Den blev også en vigtig katalysator for vedtagelsen og etableringen af en lang række initiativer, der skulle sikre, at unionen i fremtiden ville være bedre klædt på til at håndtere et ekstraordinært stort pres på sine ydre grænser.

I løbet af ganske få år – og i et tempo, der må karakteriseres som ganske usædvanligt for det politiske maskineri i Bruxelles – fik Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, Frontex, udvidet og styrket sit mandat ad to omgange, firedoblet sit budget og tildelt et stående europæisk grænse- og kystvagtskorps på 10,000 mand med udøvende beføjelser.

En tilsvarende udvikling har fundet sted på asylområdet, hvor det tidligere Europæiske Asylstøttekontor (EASO) for nylig blev opgraderet til Det Europæiske Agentur for Asyl (EUAA). Med et udvidet mandat, et budget, der er tidoblet siden 2015, og en nyetableret reserve-

pulje bestående af 500 asyleksperter, er det tanken, at EUAA, ligesom Frontex, skal kunne rykke ud og hjælpe medlemslande, der oplever et uforholdsmæssigt stort pres på deres grænser.

På papiret ville det derfor være oplagt at trække på netop disse to agenturer i forbindelse med håndteringen af flygtningestrømmen fra Ukraine. Ikke desto mindre er hverken Frontex eller EUAA til stede i Polen på trods af, at landet i løbet af ganske få uger har modtaget over to millioner flygtninge.

De to agenturers fravær afslører, at det ikke er tilstrækkeligt at afsætte flere hundred millioner euros til nye initiativer inden for grænsebevogtnings- og asylområdet, så længe at medlemslandene endnu ikke har afstemt, hvilke normer og værdier, de nye værktøjer skal hvile på.

Hvem har kompetencen?

For at forstå hvorfor EU ikke er til stede i Polen, må vi først kaste et blik på kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene indenfor bevogtningen af de ydre grænser og asylområdet. Da Frankrig, Tyskland, Belgien, Luxembourg og Holland i 1985 underskrev den mellemstatslige politiske aftale, der sidenhen skulle udvikle sig til den overstatslige Schengenlovgivning, var der bred enighed om, at den gradvise ophævelse af den indre grænsekontrol måtte ledsages af en række flankerende foranstaltninger inden for andre nært beslægtede sektorområder.

Man ønskede blandt andet en styrket bevogtning af de ydre grænser, en klar ansvarsfordeling mellem medlemslandene i forhold til behandlingen af asylansøgninger, en øget standardisering af modtagelsesforholdene for asylansøgere og en gradvis harmonisering af de kriterier, der lægges til grund for tildelingen af og afslaget på asyl på tværs af medlemslandene. Dette førte til vedtagelsen af flere juridisk bindende forordninger og direktiver, som medlemslandene forpligtede sig til at efterleve.

Samtidig satte medlemslandene dog også en række tydelige hegnspæle for deres suverænitetsafgivelse: Det skulle fortsat være det enkelte medlemsland, der var ansvarligt for udførelsen af grænsebevogtningen og behandlingen af asylansøgninger, herunder vurderingen af om et tredjeland kunne karakteriseres som et "sikkert land" at sende asylansøgere tilbage til.

Med etableringen af Frontex i 2004 og EASO i 2010 åbnede man for, at medlemslandene kunne anmode om hjælp fra EU til udførelsen af disse opgaver. Frontex skulle indsamle data om og overvåge situationen ved de ydre grænser, udarbejde risikoanalyser og understøtte et øget operationelt samarbejde mellem medlemslandene ved at koordinere og facilitere fælles europæiske grænsebevogtningsoperationer.

EASO skulle udgøre et ekspertisecenter på asylområdet, tilvejebringe data om og prognoser for de nyeste asyltendenser og være i stand til at deployere et hold af asyleksperter til de medlemslande, hvis asyl- og modtagelsessystemer kom under et særligt stort pres.

Også her blev hegnspælene dog fra starten markeret: EU kunne ikke gå ind i et medlemsland uden en invitation og godkendelse fra værtslandet, mens de udstationerede grænsevagter og asyleksperter skulle underlægge sig det pågældende lands nationale myndigheder og følge deres anvisninger.

Flygtningekrisen i 2015

Flygtningekrisen i 2015 udstillede for det første, at der er et stort og asymmetrisk flygtninge- og migrationspres på de medlemsstater, der har en ekstern grænsestrækning. Som følge af Dublinforordningen er det nemlig det første EU-land, som en asylansøger ankommer til, der har ansvaret for at huse denne person og behandle vedkommendes asylansøgning.

På det operationelle område understregede flygtningekrisen også, at Frontex og EASO var dybt afhængige af de øvrige medlemslandes vilje og evne til at bidrage med mandskab og materiel for at kunne komme frontlinjemedlemsstaterne til undsætning. Dette skulle vise sig at være særligt problematisk, da Italien og Grækenland fik brug for hjælp på samme tid, og de to medlemslande derfor endte med at konkurrere om de samme knappe ressourcer.

I kølvandet på flygtningekrisen fik både Frontex og EASO/EUAA derfor styrket deres mandater og tilført enorme summer af penge, mens de også blev udstyret med en stående pulje af grænsevagter og asyleksperter, der kunne udstationeres under EU-flag med kort varsel. Tanken var, at det skulle gøre EU mere handlekraftigt næste gang, man stod over for et stort pres på de ydre grænser.

Med de udvidede beføjelser fulgte også et øget ansvar og behov for tilsyn. Frontex skulle ansætte 40 nye såkaldte "observatører af de grundlæggende rettigheder", der fik til opgave at overvåge EU's fælles grænsebevogtningsoperationer og indrapportere enhver mistanke om lovovertrædelser. Et lignende ansvar blev forankret i den nyoprettede stilling som EUAA's øverst ansvarlige for grundlæggende rettigheder.

Det er dog fortsat op til de enkelte medlemslande at efterforske og vurdere, om deres egne grænsevagter og asylekspertes har handlet i strid med loven i forbindelse med en fælles EU-operation. Frontex og EUAA kan kun træffe disciplinære afgørelser i de sager, hvor det drejer sig om en person, der er ansat direkte under et af de to agenturer. I praksis skaber det en situation, hvor EU let kommer til at skulle stå på mål for handlinger, som man kun har ringe mulighed for at tage afstand fra og reagere på. I de særlige tilfælde, hvor den administrerende direktør for et af de to EU-agenturer har en såkaldt "behørigt begrundet" mistanke om, at der har fundet alvorlige lovovertrædelser sted, bør Frontex og EUAA dog efter bogen suspendere deres aktiviteter i det pågældende medlemsland.

Begge agenturer har dog været yderst tilbageholdende med at aktivere denne paragraf, da hensynet til at EU kan være til stede og have en føling med, hvad der foregår ved de ydre grænser, ofte har vejet tungere end behovet for at statuere et eksempel. Det er netop dette værdimæssige vægelsind, som det er meningen, at de styrkede tilsynsmekanismer skal gøre op med.

Uafklarede dilemmaer

Det vil dog med al sandsynlighed blive en svær balancegang for Frontex og EUAA at bevise deres værd og samtidig leve op til det værdi- og regelsæt, der er reflekteret i deres respektive mandater.

Særligt taget i betragtning af, at medlemsstaterne synes at have vidt forskellige syn på, hvordan grænsebevogtningen kan og må udføres i praksis, og hvorvidt der kan være særlige omstændigheder, der forsvaret, at man afviger fra og overtræder internationale konventioner. Det kan for eksempel være ved at benytte sig af såkaldte *pushbacks*, det vil sige en praksis, hvor migranter og flygtninge, efter at være kommet ind i EU, skubbes tilbage over grænsen med fysisk magt og dermed de facto fratages retten til at anmode om asyl.

Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan praksis i nogle tilfælde kan forsvares, blev sat på spidsen, da lederen af Belarus, Aleksandr

Lukasjenko, i løbet af sommeren 2021 begyndte at orkestrere et migrationspres på Polens nordøstlige grænse som modsvar på EU's sanktioner og manglende anerkendelse af præsidentvalget i Belarus året før.

Mens der i EU var bred enighed om, at Lukasjenkos organisering af en kunstig migrationsrute fra Mellemøsten til Polen var at sidestille med hybrid krigsførelse, så var unionen dybt splittet over spørgsmålet om, hvordan man skulle håndtere situationen.

Polen advokerede for at sætte hårdt mod hårdt og indførte derfor en nødretstilstand, der bidrog til, at en stor gruppe af migranter blev fanget i et skovområde mellem de to lande uden adgang til basale fornødenheder og lægehjælp. I tillæg hertil vedtog det polske parlament i oktober 2021 en kontroversiel lov, som af flere menneskerettighedsorganisationer blev kritiseret for at legalisere *pushbacks* og være i strid med international lovgivning.

EU-institutionerne prøvede til gengæld at appellere til, at håndteringen af situationen ikke måtte ske på bekostning af unionens internationale forpligtelser og forsøgte ad flere omgange, men forgæves, at overtale Polen til at lade Frontex komme ind i landet, så man kunne få en bedre føling med, hvad der foregik.

Selvom Polen har udvist en helt anden tilgang til flygtningestrømmen fra Ukraine, så vidner landets fortsatte enegang og selvhjulpethed om, at opgraderingen af Frontex og EUAA er gået forud for en elementær diskussion af, hvordan modsatrettede hensyn og værdier skal afvejes i forhold til hinanden i forbindelse med bevogtningen af EU's ydre grænser og håndteringen af asylansøgere. Behovet for et fælles syn herpå vil kun blive mere presserende, efterhånden som antallet af flygtninge stiger.

Mens FN's Flygtningeorganisation i første omgang forventede, at krigen i Ukraine ville medføre op mod fire millioner flygtninge til EU, opererede det tyske indenrigsministerium allerede efter kort tid med en ny prognose, der lød på mellem 15-16 millioner flygtninge – en situation, der vil blive ganske vanskelig at håndtere for de europæiske lande uden et fælles værdisæt.



Anne Ingemann Johansen har en ph.d. i europæisk sikkerhedspolitik og er Research Fellow ved Syddansk Universitets Center for War Studies. Hendes forskning fokuserer på EU som sikkerhedspolitisk aktør – både hvad angår bevogtningen af de ydre grænser og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.



Foto: Valentyn Chernetskyy / Unsplash



Foto: Aude Andre / Unsplash