

Pagten om migration og asyl: For at få en ny start og undgå tidligere fejltagelser skal risikofyldte elementer adresseres, og positive aspekter udvides

Ved lanceringen af pagten om migration og asyl præsenterede Europa-Kommissionen et velkomment tilsagn om en mere menneskelig tilgang til beskyttelse og understregning af, at migration er nødvendig og positiv for Europa. Denne retorik afspejles imidlertid kun i begrænset omfang i de forslag, som er knyttet til pagten. I stedet for at bryde med fejlene i EU's tidligere tilgang og tilbyde en ny start, risikerer pagten at skærpe fokuset på eksternalisering, afskrækkelse, inddæmning og tilbagesendelse.

Civilsamfundets indledende vurdering af de lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige forslag styres af følgende spørgsmål:

- 1) Kan forslagene garantere overholdelse af internationale og EU-retlige standarder i lovgivningen og i praksis?
- 2) Vil de bidrage til en mere retfærdig ansvarsfordeling for asyl i Europa og globalt?
- 3) Vil de fungere i praksis?

I stedet for automatisk ansvarsfordeling, indfører pagten et mere komplekst Dublin-system (med et andet navn) og "sponsorret tilbagesendelse"

Pagten om migration og asyl har ikke benyttet muligheden for grundlæggende at reformere Dublin-systemet, og i praksis forbliver ansvaret for vurderingen af asylansøgninger i det første ankomstland. Derudover er der foreslået et komplekst system, hvor en eller anden form for solidaritet udløses.

Der er nogle positive tilføjelser til de kriterier, som anvendes til at bestemme, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. For eksempel en udvidet definition af familie omfattende søskende, en bred vifte af familiemedlemmer i tilfælde af uledsagede børn og besiddelsen af et eksamensbevis eller anden kvalifikation fra en medlemsstat. At dømme efter medlemsstaternes nuværende praksis vil det imidlertid være en udfordring at tilsidesætte det for nuværende foretrukne princip om første indrejseland til fordel for de nye udvidede kriterier, især familiesammenføring.

Solidaritet mellem medlemsstaterne er påkrævet i tilfælde af, at et stort antal personer ankommer ("migrationspres"), eller at personer bliver bragt i land efter eftersøgnings- og redningsoperationer. De efterfølgende processer inkluderer en række vurderinger, udarbejdning af rapporter og løfter fra de enkelte medlemsstater. Hvis de samlede tilsagn er utilstrækkelige, kan Europa-Kommissionen træffe korrigerende foranstaltninger. Dette ligner mindre en mekanisme, der understøtter en forudsigelig ansvarsfordeling, og mere den type forhandlinger mellem medlemsstater, som vi allerede kender alt for godt. Komplexiteten af det, der er foreslået, rejser tvivl om, hvorvidt det rent faktisk er anvendeligt i praksis.

Medlemsstaterne har ret til at yde "sponsorret tilbagesendelse" i stedet for at omfordele personer til deres egne territorier, hvilket antyder et ligeligt fokus på tilbagesendelse og beskyttelse. I stedet for at støtte de enkelte medlemsstater, der administrerer et større antal asylansøgninger, rejser dette forslag adskillige menneskeretlige og juridiske bekymringer, især hvis overførslen til den såkaldte sponsorstat finder sted, efter fristen på otte måneder er

udløbet. Hvem vil overvåge behandlingen af afviste asylansøgere, når de ankommer til medlemsstater, hvis regeringer ikke accepterer omfordeling?

Pagten foreslår udvidet brug af grænseprocedurer, herunder øget frihedsberøvelse

I stedet for at fordele ansvaret mellem EU-medlemsstaterne mere ligeligt, øger de proceduremæssige reformforslag presset på medlemsstaterne ved EU's ydre grænser og landene i det vestlige Balkan. Kommissionen foreslår obligatoriske grænseprocedurer for asyl og tilbagesendelse for bestemte typer sager, herunder for statsborgere eller statsløse indbyggere i lande, hvor den gennemsnitlige EU-ankendelsesrate er under 20%. Det er frivilligt, om medlemsstaterne gør brug af begreber om sikre tredjelande eller sikre oprindelseslande. Kommissionen har dog tidligere foreslået, at disse begreber bliver obligatoriske for medlemsstaterne. NGO'er fastholder de bekymringer om brugen af sikre tredjelande og sikre første asyllande, som blev diskuteret indgående mellem 2016 og 2019. Særligt at obligatorisk brug ikke skulle foreslås igen.

Den foreslående grænseprocedure er baseret på to fejlagtige antagelser: at flertallet af de personer, der ankommer til Europa, ikke har beskyttelsesbehov, og at behandlingen af asylansøgninger kan gøres nemt og hurtigt. Ingen af dem er korrekte. Et [kig på første- og appelafgørelser](#) i hele EU indikerer, at de fleste personer, der har søgt asyl i Europa i de sidste tre år, har modtaget en form for beskyttelsesstatus. Derudover bør pagten ikke fortsætte med den fejlagtige antagelse om, at hurtige asylprocedurer kan opnås ved at tilsidesætte retsgarantier og indføre et triagesystem. Den gennemsnitlige varighed af [asylsagsbehandlingen i Holland](#), som ofte anses for at være forbilledlig, overstiger et år og kan være op til to år, indtil der er truffet en beslutning.

I praksis vil forslaget resultere i to standarder for asylsagsbehandling, der i vid udstrækning afgøres på baggrund af oprindelseslandet for den pågældende person. Dette underminerer retten til individuel asylsagsbehandling og vil betyde, at flere personer bliver underlagt en andenrangsbehandling. Et forslag om, at medlemsstaterne skulle udstede en beslutning om asyl og tilbagesendelse samtidigt, uden tydeligt at angive, at vigtige retsgarantier i forhold til *non-refoulement*, barnets tarv og beskyttelse af familie- og privatliv bliver vurderet, undergraver internationale retlige forpligtelser. Forslaget fjerner også den automatiske ret til processuelt ophold ved appel, det vil sige retten til at blive, mens man venter på en afgørelse i en grænseprocedure.

Idéen om, at personer, der gennemgår grænseprocedurer, ikke anses for at være formelt indrejst på medlemsstatens område, er vildledende og i modstrid med nylig EU-retspraksis, men påvirker ikke individets rettigheder i henhold til EU og international ret.

Forslaget fratager også personer muligheden for at få søge opholdstilladelser på andet grundlag end asyl og vil sandsynligvis medføre frihedsberøvelse i op til seks måneder ved EU's grænser; maksimalt 12 uger for asylgrænseproceduren og yderligere 12 uger i tilfælde af en tilbagesendelsesgrænseprocedure. Derudover fjerner reformerne princippet om, at frihedsberøvelse kun skal anvendes som sidste udvej i forbindelse med grænseprocedurer. Ved at forlade sig på mere systematiske begrænsninger af personers bevægelse i forbindelse med grænseprocedurer, vil forslaget begrænse den enkeltes adgang til basale ydelser, såsom juridisk bistand og repræsentation, da de aktører, som leverer sådanne ydelser, ikke altid er

tilgængelige ved grænsen. Det er tydeligt, at resultatet derfor vil ligne den mislykkede 'hotspottilgang', som er blevet implementeret på de græske øer.

Anerkendelsen af, at barnets tarv skal være et primært hensyn hos medlemsstaterne i forbindelse med alle procedurer, er positiv. I forbindelse med grænseprocedurer sænker Kommissionen dog retsgarantierne for børn, idet børn kun undtages, hvis de er uledsagede eller under 12 år. Dette er i modstrid med den internationalt anerkendte definition af børn som værende enhver person under 18 år, hvilket fremgår af børnekonventionen og er ratificeret af alle EU-medlemsstater.

I krisesituationer har medlemsstaterne lov til at fravige vigtige retsgarantier, hvilket betyder at flere personer vil skulle gennemgå mangelfuld asylsagsbehandling

Bekymringen for uretfærdige procedurer bliver endnu mere kritisk i situationer, hvor en medlemsstat kan hævde, at den står overfor en ekstraordinær situation med et højt antal indrejste personer eller endda risikoen for en sådan situation.

Når det sker, udvides anvendelsesområdet for grænseproceduren betydeligt til at gælde alle personer, der ankommer fra lande, hvor den gennemsnitlige EU-ankendelsesrate for den pågældende nationalitet er under 75%. Både asylgrænseproceduren og tilbagesendelsesgrænseproceduren kan forlænges med yderligere otte uger til fem måneder hver, hvilket forlænger den maksimale frihedsberøvelsestid ved grænsen til 10 måneder. Derudover kan medlemsstaterne suspendere registreringen af asylansøgninger i perioder fra fire uger og op til tre måneder. Personer, som ikke kan få deres asylansøgning registreret i flere uger risikerer frihedsberøvelse, udvisning, *refoulement* samt krænkelse af deres rettigheder til passende indkvartering og adgang til basale ydelser.

Medlemsstaterne får dermed mulighed for at fravige deres forpligtelse til at give personer adgang til asyl og sikre, at deres asylansøgninger behandles effektivt og retfærdigt, samt øger risikoen for *refoulement*. Set fra de medlemsstatsers perspektiv, som på mest ekstrem vis handler i åbenlys og vedvarende overtrædelse af EU-retten, kan processen med at anmode om tilladelse fra Europa-Kommissionen betragtes som en forbedring, fordi loven i øjeblikket ignoreres uden hensyntagen til og på trods af kritik fra Europa-Kommissionen. Dette kan dog ikke være udgangspunktet for vurderingen af den foreslåede EU-lovgivning. På langt sigt vil det betyde, at det vil være muligt at behandle langt de fleste personer, der ankommer til Europa, i en andenrangsprocedure.

Screening ved grænsen: risici og muligheder

Kommissionen foreslår en screeningsproces for alle personer, der ankommer irregulært til EU's grænser, heriblandt personer, som er blevet reddet til søs og sat i land. Screeningsprocessen omfatter sikkerheds-, helbreds- og sårbarhedskontrol samt registrering af biometriske data, men den fører også til beslutning om adgangen til asyl, herunder hvorvidt der skal anvendes grænseprocedure, omfordeling og tilbagesendelse. Processen kan tage op til 10 dage og skal udføres så tæt på grænsen som muligt. I den periode er det uklart, hvor personer bliver indkvarteret, og hvordan standarder for indkvartering opfyldes. Screeningen kan også anvendes for personer, som er indenfor en medlemsstats område, hvilket kan føre til en stigning i diskriminerende politiarbejde. Det rejser spørgsmål vedrørende adgang til information,

rettighederne for personer, der gennemgår screening, herunder adgang til advokatbistand og retten til at klage over beslutningen, begrundelsen for afslag på indrejse samt behandling og beskyttelse af de indsamlede data. Da medlemsstaterne nemt selv kan afslå at påtage sig ansvaret for helbreds- og sårbarhedsscreeninger, er det usikkert, hvorvidt de vil afdække og tage hensyn til særlige behov.

Den foreslåede uafhængige monitorering af grundlæggende rettigheder ved grænsen er et velkomment initiativ. For at sikre, at mekanismen medvirker til, at myndighederne ifalder ansvar, hvis der sker rettighedskrænkelser ved grænsen, herunder den fortsatte brug af afvisninger uden klagemulighed og push-backs, som finder sted i et stort antal medlemsstater, skal den kunne bruges ud over screeningproceduren, være uafhængig af nationale myndigheder og involvere uafhængige organisationer som NGO'er.

Prioriteringen af tilbagesendelse og udvisning dominerer forslaget

Det overordnede mål med pagten er klart: en stigning i antallet af personer, der tilbagesendes eller udvises fra Europa. Det illustreres gennem oprettelsen af rollerne som tilbagesendelseskoordinator i Kommissionen og viceadministrerende direktør for tilbagesendelse i Frontex, uden lignende udnævnelser for asylområdet eller omfordeling. Tilbagesendelser er en accepteret del af migrationspolitik, og støtte til værdige tilbagesendelser er vigtigt, herunder særligt frivillige tilbagesendelser, adgang til hjemrejerådgivning og støtte til reintegration. Investeringer i tilbagesendelser er imidlertid ikke løsningen på de systematiske overtrædelser af standarderne i EU-medlemsstaternes asylsystemer.

Intet nyt med hensyn til eksterne forhold: en fortsættelse af urealistiske forslag, der risikerer at underminere menneskerettighederne

Der er fortsat diskrepans mellem den retoriske støtte til gensidigt fordelagtige internationale partnerskaber og fastholdelsen af, at migration er kernen i EU's forhold til tredjelande. Forsøg på at eksternalisere ansvaret for asyl og på at misbruge udviklingsbistand, visumordninger og andre værktøjer til at presse tredjelande til at samarbejde om migrationskontrol og tilbagetagelsesaftaler vil fortsætte. Dette medfører en risiko for at modsige EU's egne forpligtelser overfor udviklingsprincipper, men også en underminering af EU's internationale status gennem mistillid og fjendtlighed fra og blandt tredjelande. Derudover kan brugen af uformelle aftaler og sikkerhedssamarbejde til migrationskontrol med lande som Libyen eller Tyrkiet medføre risiko for krænkelse af menneskerettighederne, styrke undertrykkende regeringer og skabe større ustabilitet.

Mangel på ambitioner om sikre og regulære ruter til Europa

Det er en forfejlet mulighed for at signalere, at EU i en ånd af partnerskab internationalt set er klar til at fordele ansvaret for at yde beskyttelse med lande, der er vært for det største antal flygtninge. I stedet for at foreslå et ambitiøst mål for genbosætning af flygtninge har Europa-Kommissionen kun opfordret medlemsstaterne til at gøre mere og samtidig ændret medlemsstaternes løfter for 2020 til en toårig ordning, hvilket resulterer i et tabt år for genbosætning til EU.

Anerkendelsen af behovet for at fremme arbejdskraftmigration på tværs af kvalifikationsniveauer er velkomment, men arbejdskraftmigrations betydning for de europæiske økonomier og samfund afspejles ikke i de tilhørende ressourcer, forslag eller handlinger.

Støtte til eftersøgning og redning samt solidaritet skal styrkes

Den humanitære tragedie i Middelhavet skal stadig løses, f.eks. gennem eftersøgnings- og redningskapacitet finansieret og ledt af EU. I erkendelse af, at der er en igangværende humanitær krise, indeholder alle relevante forslag eftersøgning, redning og ilandbringelse. I stedet for at forholde sig til regeringers adfærd og regler, som hindrer søredninger, og muliggøre menneskerettighedsforkæmperes arbejde, foreslås det, at sikkerhedsstandarder på skibe og kommunikationsniveauer med private aktører skal overvåges. Det lader også til at blive påkrævet, at private aktører ikke kun overholder love, men også politikker og praksisser vedrørende 'migrationsstyring', som potentielt kan forstyrre eftersøgnings- og redningsforpligtelser.

Anvisningen om at undlade kriminalisering af humanitære eftersøgnings- og redningsaktioner er velkommen, men begrænser sig til handlinger på et lovmæssigt grundlag med et specifikt fokus på eftersøgning og redning. Dette risikerer at udelade humanitære aktiviteter såsom forsyning af mad, indkvartering eller information, som er udført på land eller af organisationer, der ikke er har et lovmæssigt mandat, og som dermed er underlagt kriminalisering og begrænsninger.

Lovende tegn for integration

De foreslåede ændringer, der vil gøre det muligt for flygtninge at få langvarigt ophold efter tre år og styrke retten til at flytte og arbejde i andre medlemsstater, er positive. Derudover er det velkomment, at handlingsplanen for integration og inklusion revideres og at der nedsættes en ekspertgruppe, der skal indsamle synspunkter fra migranter for at informere EU-politikken.

Vejen frem

Præsentationen af forslagene er en start på, hvad der lover til at blive endnu en lang og konfliktfuld periode med forhandlinger om EU's asyl- og migrationsregler. Mens forhandlingerne står på, er det vigtigt at huske, at der allerede findes lovgivning for asylområdet i EU, og at medlemsstaterne er forpligtede i henhold til eksisterende international lovgivning og EU-ret.

Dette fordrer øjeblikkelig handling fra EU's beslutningstagere, herunder medlemsstaterne, til at:

- Implementere eksisterende standarder i forhold til modtagelses- og asylprocesser, undersøge overtrædelse af regler og træffe nødvendige disciplinære foranstaltninger;
- Redde liv til søs ved at sikre eftersøgnings- og redningskapacitet, der muliggør hurtig ilandbringelse og prompte omfordeling;
- Fortsætte med at søge ad hoc-solidaritetsordninger for at mindske presset på medlemsstaterne ved EU's ydre grænser og støtte medlemsstaterne i at acceptere omfordeling.

Til de kommende forhandlinger om pagten anbefaler vi medlovgivere, at:

- Afvise den obligatoriske anvendelse af asyl- eller tilbagesenselsesgrænseprocedurer: Det er mangelfulde procedurer, der reducerer retsgarantien for asylansøgere og øger frihedsberøvelsen. De vil forværre den nuværende manglende solidaritet med hensyn til asyl i Europa ved at lægge mere ansvar på medlemsstaterne ved de ydre grænser. Erfaringer fra hotspots og lignende initiativer viser, at tilføjelse af yderligere asylprocedurer eller spor kan resultere i betydelig administrativ byrde og omkostninger samt generere mere ineffektivitet;
- Arbejde for afskaffelse af migrationsrelateret frihedsberøvelse, forbyde migrationsrelateret frihedsberøvelse af børn i henhold til FN's konvention om barnets rettigheder og afsætte tilstrækkelige ressourcer til passende løsninger for børn og deres familier, som ikke involverer frihedsberøvelse;
- Genoverveje reformforslag med fokus på at opretholde og højne af standarder for asyl og menneskerettigheder i Europa snarere end tilbagesendelse;
- Arbejde for forslag, der grundlæggende reformerer fordelingen af ansvar for personer, der søger asyl i Europa, og som adresserer princippet om første indrejseland for at skabe meningsfulde og forudsigelige mekanismer for solidaritet;
- Begrænse medlemsstaternes muligheder for at fravige ansvaret for at registrere asylansøgninger eller behandle asylsager for at mindske incitamenter til at agere i krisetilstand og sænke standarderne for asylsagsbehandling;
- Forøge retsgarantier under screeningsproceduren for at sikre, at der gives de rette oplysninger, adgang til en advokat, afdækning af sundhedsbehov og sårbarheder samt hurtig håndtering, og adressere bekymringer vedrørende registrering og deling af biometriske data;
- Sikre, at monitoreringsmekanismen for de grundlæggende rettigheder ved grænserne har et bredt mandat, som kan dække alle krænkelser af grundlæggende rettigheder ved grænsen, er reelt uafhængig af nationale myndigheder, tilføres nødvendige ressourcer og bidrager til ansvarsplægning;
- Modstå forsøg på at bruge udviklingsbistand, handel, investeringer, visumordninger, sikkerhedssamarbejde og andre politikker samt finansieringer til at presse tredjelande til samarbejde om snævert definerede mål for EU's migrationskontrol;
- Evaluere den langsigtede virkning af eksternaliserende migrationspolitikker i forhold til fred, rettigheder og bæredygtig udvikling samt sikre, at ekstern migrationspolitik ikke bidrager til krænkelser af menneskerettigheder og er konfliktfølsom;
- Udvide sikre og regulære ruter til Europa betydeligt ved hurtigt at gennemføre de nuværende forpligtelser til genbosætning, foreslå nye ambitiøse mål og øge mulighederne for supplerende adgangsveje for personer, som har brug for international beskyttelse, samt for lovlig migration til at arbejde og studere i Europa;
- Styrke afkriminalisering af humanitære aktioner og andre uafhængige civilsamfundsaktiviteter og fjerne hindringer for civilsamfundsaktører, der yder livreddende og anden hjælp på land og til søs;
- Oprette en eftersøgnings- og redningsoperation i Middelhavet finansieret og ledet af EU;
- Udbygge de lovende forslag til at støtte integration gennem adgang til langvarigt ophold og afledte rettigheder, samt ved implementering af den kommende handlingsplan for integration og inklusion på EU-, nationalt og lokalt niveau.

Listen over organisationer, som har underskrevet udtalelsen, findes på [ECRE's hjemmeside](#).

11.11.11

AASIA

ActionAid Denmark

ActionAid Hellas

ActionAid International

ActionAid Italy

aditus foundation

Afghan Association in Sweden

Alianza por la Solidaridad-ActionAid Spain

Amnesty International

ASGI

Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej), Poland

AsyLex

Asylrättscentrum/ Swedish Refugee Law Center

AWO Bundesverband

Belgrade Centre for Human Rights

Bhutan Watch

Bulgarian Helsinki Committee

Caritas Cyprus

Caritas Europa

Centre for Peace Studies Zagreb

COMPASS for Refugee Youth

Conselho Português para os Refugiados – CPR (Portuguese Refugee Council)

Cyprus Refugee Council

Danish Refugee Council (DRC)

Der Paritätische Gesamtverband

Deutscher Caritasverband

Diakonie Austria

Diakonie Deutschland

Dignity

Dutch Council for Refugees

ECRE

Estonian Refugee Council

Europe Must Act

European Evangelical Alliance

FARR, the Swedish Network of Refugee Support Groups

Finnish Refugee Advice Centre

FOCSIV, Italian Federation Christian organisations international volunteering service

Forum réfugiés-COSI

Foundation Our Choice, Poland

Fundacja Polskie Forum Migracyjne/ Polish Migration Forum Foundation

Greek Council for Refugees

Group 484

Help Refugees/ Choose Love

Helsinki Foundation for Human Rights
HIAS Greece
Homo Faber Association
Hrvatski pravni centar/Croatian Law Centre
Human Rights Watch
Hungarian Helsinki Committee
ICMC Europe
International Centre for Eritrean Refugees and Asylum Seekers -ICERAS
International Rescue Committee (IRC)
INTERSOS
Irish Refugee Council
Issues Without Borders
Italian Council for Refugees/Consiglio Italiano per i Rifugiati-onlus
JRS Europe
Legal - Informational Centre for NGOs - PIC, Slovenia
Lesvos Solidarity
Mosaico azioni per i rifugiati
Network for Children's Rights (Greece)
NOMADA Association for Multicultural Society Integration
Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS)
Norwegian Refugee Council (NRC)
Pro Asyl
Quaker Council for European Affairs
Refugee Party
Refugee Rights Europe (RRE)
Refugees International
Saferworld
SB Overseas
SCI Hellas
Solidarity Now
SOS Children's Villages International
SPEAK
Swiss Refugee Council
Symbiosis-School of Political Studies in Greece
The International Rehabilitation Council for Torture Victims
The Swedish Syrian Association
United Against Inhumanity (UAI)
Vluchtelingenwerk Vlaanderen
vzw NANSEN asbl
World Refugee & Migration Council