

Gemensamt uttalande: Pakten om migration och asyl: för att ge en ny start och undvika tidigare misstag, måste riskfyllda aspekter hanteras och positiva förslag utvidgas.

Det är välkommet att EU-kommissionen lanserade Pakten om migration och asyl med att det behövs engagemang för en mer mänsklig inställning till skydd och betonade det faktum att migration behövs och är positivt för Europa. Denna retorik återspeglas dock endast sparsamt i de redovisade förslagen. Istället för att bryta med tidigare felaktigheter i EU:s tillvägagångssätt och erbjuda en ny start, riskerar Pakten att förvärra fokuset på externalisering, avskräckande, inneslutning och återvändande.

Denna första bedömning från civilsamhället av lagstiftningsförslag och icke-lagstiftningsförslag präglas av följande frågor:

- Kan förslagen i lag och i praktiken garantera överensstämmelse med internationella och EU-rättsliga standarder?
- Kommer de att bidra till en rättvisare fördelning av ansvaret för asyl i Europa och globalt?
- Kommer de att fungera i praktiken?

I stället för automatisk ansvarsfördelning inför Pakten ett mer komplext Dublin-system (med ett annat namn) och ”återvändandesponsring”

Pakten om Migration och Asyl missade tillfället att i grunden reformera Dublinsystemet. Huvudansvaret för att bedöma asylansökningar kvarstår i praktiken hos det första ankomstlandet. Dessutom har ett komplext system där någon form av solidaritet utlöses föreslagits.

Det finns några positiva tillägg till kriterierna som används för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för behandlingen av en asylansökan. Dit hör till exempel en utvidgad definition av familj till att omfatta syskon, ett brett spektrum av familjemedlemmar när det gäller ensamkommande barn och utfärdande av examensbevis eller annan kvalifikation från en medlemsstat. Att döma av nuvarande praxis i medlemsstaterna kommer det emellertid att vara en utmaning att bortse från principen om det första landet för inresa som enklaste alternativ till förmån för de nya prioriterade övervägandena, särskilt familjeåterförening.

Solidaritet krävs av medlemsstaterna om ett stort antal personer anländer (”migrationstryck”) eller efter landsättning från sök- och räddningsoperationer. De påföljande processerna inkluderar en serie utvärderingar och rapporter som utarbetas och erbjudanden från enskilda medlemsstater. Om de sammanlagda svaren blir bristfälliga kan EU-kommissionen vidta korrigerande åtgärder. Detta ser mindre ut som en mekanism som stöder förutsägbar ansvarsfördelning och mer som den typ av förhandlingar mellan medlemsstaterna som vi alla har blivit alltför bekanta med. Komplexiteten i det som har föreslagits väcker tvivel om det faktiskt kommer att fungera i praktiken.

Medlemsstaterna får tillhandahålla ”sponsring av återvändandet” istället för att flytta människor till sina egna territorier, vilket förutsätter ett lika starkt fokus på återvändande som på skydd. I stället för att stödja enskilda medlemsstater som hanterar ett större antal asylansökningar väcker detta förslag många mänskliga rättighets- och juridiska problem, särskilt om överföringen till den så kallade sponsorstaten ska äga rum efter att tidsfristen på åtta månader har gått. Vem kommer att övervaka behandlingen av utvisade asylsökande när de anländer till länder vars regeringar inte accepterar omlokalisering?

I Pakten föreslås en utökad användning av gränsförfaranden, inklusive ökat frihetsberövande

Istället för att kalibrera om ansvaret bland EU:s medlemsstater förvärrar förslagen till ändrade procedurer trycket på medlemsstaterna vid EU:s yttre gräns och länderna på västra Balkan. Kommissionen föreslår obligatoriska gränsprocedurer för asylprövning och återvändande i vissa fall, bland dem medborgare eller statslösa invånare från länder där EU:s genomsnittliga skyddsnivå ligger under 20%. Det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa begreppen säkert tredjeland eller säkert ursprungsland. Kommissionen har dock tidigare föreslagit att dessa begrepp blir obligatoriska för medlemsstaterna. Frivilligorganisationer upprepar sin oro över användningen av "säkert tredje land" och "första asylland", begrepp som diskuterades utförligt mellan 2016 och 2019. I synnerhet bör inte obligatorisk tillämpning föreslås igen.

Det föreslagna gränsförfarandet bygger på två bristfälliga antaganden - att majoriteten av människor som anländer till Europa inte har skyddsbehov och att bedömningen av asylansökningar kan göras enkelt och snabbt. Ingetdera är korrekt. En överblick [av beslut i första instans och överklagande](#) i hela EU visar att de flesta som ansöker om asyl i Europa under de senaste tre åren har fått någon form av skyddsstatus. Dessutom bör inte Pakten fortsätta att stödja den felaktiga uppfattningen att snabba asylförfaranden kan uppnås genom att minska rättssäkerheten och införa ett system för prioriteringar. Den genomsnittliga längden på [asylförfarandet i Nederländerna](#), ofta nämnt som exemplet för denna praxis, överstiger ett år och kan pågå i upp till två år tills beslut har fattats.

Förslaget kommer effektivt att resultera i två standarder för asylförfaranden, som i stor utsträckning bestäms av den berörda individens ursprungsland. Detta undergräver den individuella rätten till asyl och kommer att innebära att fler människor är föremål för ett andra klassens förfarande. Att föreslå att medlemsstaterna ska utfärda ett asyl- och återvändandebeslut samtidigt utan att klart ange krav på att viktiga rättssäkerhetsgarantier relaterade till avvísning (non refoulement), barnets bästa och skyddet av familj och privatliv bedöms, undergräver internationella rättsliga åtaganden. Förslaget tar också bort den automatiska uppskjutande effekten av ett överklagande, dvs. rätten att stanna kvar i avvaktan på beslut i fall som avgörs vid gränsförfarandet.

Förslaget att personer som genomgår gränsförfaranden inte anses formellt ha tillträtt medlemsstatens territorium är vilseledande och motsäger nyligen etablerad EU-rättspraxis men ändrar inte individens rättigheter enligt EU och internationell rätt.

Förslaget berövar också människor möjligheten att få tillgång till uppehållstillstånd av andra skäl än asyl och kommer sannolikt att innebära förvar i upp till sex månader vid EU:s gränser, högst 12 veckor för asylgränsförfarandet och ytterligare 12 veckor vid gränsen i ett förfarande om återvändande. Därutöver undergräver reformerna principen att frihetsberövande endast ska tillämpas som en sista utväg i samband med gränsförfaranden. Genom att förlita sig på mer systematiska begränsningar av rörligheten vid gränsförfaranden begränsar förslaget individens tillgång till grundläggande service, inklusive juridisk hjälp och representation, som tillhandahålls av aktörer som kanske inte verkar vid gränsen. Likheterna med resultaten av den misslyckade "hotspots-metoden" som tillämpats på de grekiska öarna är slående.

Erkännandet av att barnets bästa ska beaktas i första hand för medlemsstaterna när det gäller alla förfaranden är positivt. Kommissionen inskränker dock skyddsnormerna för barn och undantar endast dem som är ensamkommande eller under tolv år från gränsförfaranden. Detta strider mot den internationellt erkända definitionen av barn som varje person fram till

arton år, som ingår i Konventionen om barnets rättigheter, som ratificerats av alla EU-medlemsstater.

I krissituationer får medlemsstaterna göra undantag från viktiga skyddsåtgärder vilket leder till att fler människor utsätts för undermåliga asylförfaranden

Oron för orättvisa förfaranden blir ännu mer akut i situationer där en medlemsstat kan hävda att de står inför en "exceptionell masstillströmning" eller till och med risken för en sådan situation.

När detta inträffar utvidgas omfattningen av gränsförfarandet avsevärt och kan tillämpas på alla människor som kommer från länder där EU:s genomsnittliga skyddsnivå för den berörda nationaliteten är under 75%. Både asylgränsförfarandet och återvändandegränsförfarandet kan förlängas med ytterligare åtta veckor vilket innebär fem månader vardera. Detta förlänger den maximala tiden som tillbringas i förvar vid gränsen till tio månader. Dessutom kan medlemsstaterna avbryta registreringen av asylansökningar i fyra veckor och upp till högst tre månader. Med ingen asylansökan registrerad på flera veckor kan människor riskera kvarhållande och avvisning samt att deras rätt till adekvat mottagande och grundläggande tjänster kan drabbas hårt.

Detta gör det möjligt för medlemsstaterna att avvika från sitt ansvar att tillhandahålla tillgång till asyl och se till att människors asylansökningar behandlas effektivt och rättvist, och ökar därmed risken för otillåtna avvisningar. I jämförelse med det mest extrema fallet då medlemsstater agerar med uppenbara och ihållande kränkningar av skyldigheter enligt EU-rätten kan denna process med att begära tillstånd från EU-kommissionen betraktas som en förbättring eftersom lagen ignoreras för närvarande utan samråd med och trots kritik från EU-kommissionen. Detta kan dock inte vara utgångspunkten för att bedöma föreslagen EU-lagstiftning. Den bredare effekten av detta kommer att vara att det öppnar upp möjligheten att de allra flesta som kommer till Europa blir föremål för ett andraklassens förfarande.

Förhandsgranskning vid gränsen: risker och möjligheter

Kommissionen föreslår en "pre-entry screening" -process för alla människor som anländer till EU:s gränser irreguljärt, inklusive efter landstigning efter sökning och räddning.

Screeningprocessen inkluderar kontroller av säkerhet, hälsa och sårbarhet och registrering av biometriska uppgifter, men det leder också till beslut som rör tillgång till asyl, inklusive huruvida det påskyndade gränsförfarandet, omplacering och återvändande ska tillämpas. Denna process kan ta upp till tio dagar och bör utföras så nära gränsen som möjligt. Var människor kommer att bo och hur mottagningsstandarder kommer att uppfyllas under den tiden är inte klart. Screeningen kan också tillämpas på människor inom en medlemsstats territorium, vilket kan leda till en ökning av diskriminerande polisiärt arbete. Frågor uppstår angående tillgång till information, rättigheterna för personer som genomgår screening, inklusive tillgång till en advokat och rätten att överklaga beslutet och grunderna för avvisning samt integriteten av och skyddet för de insamlade uppgifterna. Eftersom medlemsstaterna enkelt kan fullgöra sina skyldigheter avseende medicinska och sårbarhetsundersökningar är det inte klart om relaterade behov kommer att upptäckas och tillgodoses.

Ett välkommet initiativ är den föreslagna oberoende övervakningen av de grundläggande rättigheterna vid gränsen. För att säkerställa att denna mekanism leder till ansvarsutkrävande för kränkningar av rättigheter vid gränsen, inklusive den ihållande användningen av snabba verkställigheter och "push-backs" i ett stort antal medlemsstater, måste den utvidgas utöver screeningförfarandet, vara oberoende av nationella myndigheter och involvera oberoende organisationer såsom NGOs, frivilligorganisationer.

Prioritering av återvändande och utvisning dominerar förslaget

Det övergripande målet för Pakten är tydligt: en ökning av antalet människor som återvänder eller deporteras från Europa. Skapandet av rollen som en återvändandekoordinator inom kommissionen och en biträdande verkställande direktör för återvändande vid Frontex utan liknande utnämningar för skyddsnivåer eller omlokalisering illustrerar denna punkt.

Återvändande är en accepterad del av migrationspolitiken och stöd för ett värdigt återvändande är viktigt, med en betoning på frivilligt återvändande, tillgång till återvändanderådgivning och återintegreringsstöd. Investeringar i återvändandet är dock inte svaret på systematiskt bristande efterlevnad av asylnormer i EU:s medlemsstater.

Inget nytt beträffande externa åtgärder: orealistiska förslag som riskerar att undergräva de mänskliga rättigheterna fortsätter

Spänningen mellan det retoriska engagemanget för ömsesidigt fördelaktiga internationella partnerskap och insisterande på att migrationen ska vara kärnan i EU:s relationer med tredjeländer fortsätter. Försök att utlokalisera ansvaret för asyl, och att missbruka utvecklingsbistånd, viseringssystem och andra verktyg för att tvinga tredjeländer att samarbeta om avtal om migrationskontroll och återtagande kommer att fortsätta. Detta riskerar inte bara att motsäga EU:s eget engagemang för biståndsprinciper utan också undergräva dess internationella ställning genom att skapa misstro och fientlighet hos tredjeländer. Dessutom riskerar användningen av informella avtal och säkerhetssamarbete för migrationskontroll med länder som Libyen eller Turkiet att möjliggöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna, stärka repressiva regeringar och skapa större instabilitet.

Brist på ambition gällande säkra och reguljära vägar till Europa

Ett tillfälle att signalera att EU är redo att bidra till ansvarsfördelning för skydd på den internationella arenan i en anda av partnerskap med länder som är värdar för den stora majoriteten av flyktingar gick förlorat. I stället för att föreslå ett ambitiöst mål för vidarebosättning av flyktingar har EU-kommissionen endast bjudit in medlemsstaterna att göra mer och har omvandlat medlemsstaternas erbjudande för 2020 till ett tvåårigt system, vilket resulterar i ett förlorat år för vidarebosättning till EU.

Erkännandet av behovet av att underlätta mer arbetskraftsmigration omfattande olika kompetensnivåer är välkommet men arbetskraftsmigrationens betydelse för europeiska ekonomier och samhällen återspeglas inte i motsvarande resurser, förslag eller åtgärder.

Stöd till sök- och räddningsaktioner och solidaritetsåtgärder måste förstärkas

Den humanitära tragedin i Medelhavet behöver fortfarande uppmärksammas, bland annat genom EU-finansierad och implementerad sök- och räddningskapacitet. Sök och räddning och landstigning ingår i alla relevanta förslag vilket innebär erkännande att det finns en pågående humanitär kris. I stället för att ta itu med regeringarnas beteende och regler för att hindra räddningar till havs och möjliggöra arbetet för människorättsförsvarare föreslår EU-kommissionen att säkerhetsstandarder på fartyg och kommunikationskanaler med privata aktörer måste övervakas. Det verkar också krävas att privata aktörer inte bara följer lagar utan också riktlinjer och metoder för "migrationshantering", något som potentiellt kan störa sök- och räddningsskyldigheter.

Även om riktlinjer för att förhindra kriminalisering av humanitära åtgärder är välkomna är detta begränsat till handlingar som är lagstadgade med särskilt fokus på sök och räddning. Detta riskerar att utelämna humanitära aktiviteter såsom tillhandahållande av mat, skydd eller information som bedrivs på land eller utförs av organisationer som inte är godkända enligt lag, vilka också är föremål för kriminalisering och inskränkningar.

Lovande tecken om inkludering

Föreslagna ändringar som gör det möjligt för flyktingar att få varaktiga uppehållstillstånd efter tre år och stärka rätten att flytta och arbeta i andra medlemsstater är positiva. Dessutom välkomnas omarbetningen av handlingsplanen om inkludering och integration och inrättandet av en expertgrupp för att samla in migranters åsikter för att prägla EU: s politik.

Vägen framåt

Presentationen av förslagen är en början på det som lovar att bli ytterligare en lång och konfliktfylld period av förhandlingar om EU: s asyl- och migrationsregler. Medan dessa förhandlingar pågår är det viktigt att komma ihåg att det finns en EU-ram för asyl och att medlemsstaterna har skyldigheter enligt befintlig internationell lagstiftning och EU-lagstiftning.

Detta kräver omedelbara åtgärder från EU: s beslutsfattare, inklusive medlemsstaterna, för att:

- Implementera befintliga standarder i samband med mottagnings- och asylprocesser, undersöka bristande efterlevnad och vidta nödvändiga disciplinåtgärder.
- Rädda liv till sjöss, säkerställa sök- och räddningskapacitet, möjliggör snabb avstigning och snabb omlokalisering;
- Fortsätt att söka ad hoc-solidaritetsarrangemang för att lindra trycket på medlemsstaterna vid EU: s yttre gräns och stödja medlemsstaterna att komma överens om omlokalisering.

För de kommande förhandlingarna om Pakten rekommenderar vi medlagstiftarna att:

- Avvisa den obligatoriska tillämpningen av asyl- eller återvändandegränsförfaranden: de är undermåliga förfaranden som minskar rättssäkerheten för sökande och ökar frihetsberövandet. De kommer att förvärra den nuvarande bristen på solidaritet för asyl i Europa genom att ge medlemsstaterna större ansvar vid de yttre gränserna. Erfarenheterna från hotspots och liknande initiativ visar att införandet av extra asylofförfaranden eller spår kan skapa betydande administrativa bördor och kostnader samt generera mer ineffektivitet.
- Arbeta för upphörandet av migrationsrelaterat frihetsberövande, förbjuda migrationsrelaterat kvarhållande av barn enligt konventionen om barnets rättigheter och rikta tillräckliga resurser till lämpliga lösningar som undviker frihetsberövande av barn och deras familjer.
- Omformulera reformförslag för att fokusera på att upprätthålla och höja standarderna för asylrätten och mänskliga rättigheter i Europa snarare än att betona återvändandet.
- Arbeta för förslag som i grunden reformerar det sätt på vilket ansvaret för personer som söker asyl i Europa organiseras och ta itu med det första inreselandsprincipen för att skapa meningsfulla och förutsägbara mekanismer för solidaritet.
- Begränsa medlemsstaternas möjligheter att göra undantag från ansvaret att registrera asylansökningar eller behandla asylansökningar för att undvika att skapa incitament för att agera i krisläge och för att sänka asylnormerna.
- Öka rättssäkerheten under screeningförfarandet för att säkerställa att information ges; tillgång till en advokat säkerställs; hälsobehov och sårbarheter upptäcks och åtgärdas snabbt; och ta itu med farhågor angående registrering och delning av biometriska data.

- Se till att övervakningsmekanismen för de grundläggande rättigheterna vid gränserna har en bred räckvidd för att omfatta alla kränkningar av grundläggande rättigheter vid gränsen, reellt oberoende av de nationella myndigheterna, välförsedd med resurser och att den bidrar till ansvarsskyldighet.
- Motstå försök att använda utvecklingsbistånd, handel, investeringar, viseringssystem, säkerhetssamarbete, andra politiska riktlinjer och finansiering för att tvinga tredjeländer till samarbete om snävt definierade EU-mål för migrationskontroll.
- Utvärdera den långsiktiga inverkan av externaliserad migrationspolitik för fred, rättigheter och hållbar utveckling och se till att politik för extern migration inte bidrar till kränkningar av de mänskliga rättigheterna och blir konfliktkänslig.
- Avsevärt utvidga säkra och reguljära vägar till Europa genom att snabbt genomföra nuvarande åtaganden om vidarebosättning, föreslå ambitiösa nya mål och öka möjligheterna till skyddade rutter samt för regelbunden migration till arbete och studier i Europa.
- Stärka undantagen från kriminalisering av humanitära åtgärder och andra oberoende civilsamhällesaktiviteter och ta bort hinder för civilsamhällets aktörer som ger livräddande och annat humanitärt bistånd på land och till sjöss.
- Inrätta och genomför en EU-finansierad Sök- och räddningsaktion i Medelhavet.
- Bygga på de lovande förslagen om att stödja integration genom tillgång till varaktiga uppehållstillstånd och tillhörande rättigheter och genom att genomföra den kommande Handlingsplanen för Integration och Inkludering på EU, nationell och lokal nivå.

Undertecknare: för att kolla den senaste listan på undertecknare se följande länk [ECREs hemsida](#)

11.11.11

AASIA

Accem

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

AsylKoordination

Asylrättscentrum/ Swedish Refugee Law Center

AWO Bundesverband

Belgrade Centre for Human Rights

Bhutan Watch

Bulgarian Helsinki Committee

Caritas Cyprus

Caritas Europa

CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado)
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
Fundación Cepaim
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