

## ICJ Norges kommentar til EUs nye asylpolitikk

*Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge) ble stiftet i 2008, og arbeider for å fremme ICJs formål i Norge og, i samarbeid med ICJs øvrige organisasjon, internasjonalt. Kommisjonens målsetting er å fremme og beskytte menneskerettigheter og rettsstatlige prinsipper, herunder styrke individets grunnleggende rettigheter og friheter og fremme domstolenes, påtalemyndighetens og advokatyrkets uavhengighet fra den utøvende makt og alle staters gjennomføring av internasjonale standarder. Dokumentet er utarbeidet av Kristel Tonstad og fagutvalget for flyktning- og humanitærrett, og gir uttrykk for ICJ Norges foreløpige syn på EUs nye asyl- og migrasjonspolitik.*

Asyl- og migrasjonspolitikken har vært et av de største stridsspørsmålene i EU siden flyktningssituasjonen overvældet asylprosedyrene i flere land i 2015. I fremleggelsen av den nye asylpolitikken 23. september understreket EUs Kommissær, Ursula von der Leyen, at det gamle systemet ikke fungerer. Pakken med nye reguleringer skal gjøre asylprosedyrene raskere og mer effektive, gi en integrert asyl- og migrasjonspolitik og bidra til en bedre ansvarsfordeling for asyl og migrasjon mellom EUs medlemsland.

### Hva er EUs nye asyl- og migrasjonspolitik?

Pakken fra EU-Kommisjonen inneholder ni instrumenter. Blant disse finner man et nytt regelverk for screening og hurtigprosedyrer ved grenseområder, et nytt rammeverk for asyl og migrasjon som skal erstatte Dublin-avtalen og en ny solidaritetsmekanisme. Pakken inneholder egne tiltak for krisesituasjoner og gir også anbefalinger om lete- og redningsoperasjoner på private fartøy.

#### *Nye prosedyrer ved grensen*

- EU foreslår for det første «pre-entry screening» av alle asylsøkere og migranter ved EUs yttergrenser. På inntil ti dager skal det gjennomføres identitetssjekk, helse- og sikkerhetssjekk, fingeravtrykk og registrering av fingeravtrykk i Eurodac.
- Screeningen skal avklare status på personen og hvilken prosedyre som skal gjelde: retur eller asyl, og om søknaden skal behandles ved grensen eller ikke. De som ikke søker asyl etter den første screeningen skal returneres raskt.
- Alle EUs medlemsland skal etablere en mekanisme for å overvåke screeningen og hvorvidt *non-refoulement* prinsippet respekteres. Mekanismen skal også påse at nasjonalt regelverk følges dersom asylsøkere blir internert i påvente av søknadsbehandling.
- Hurtigprosedyrer ved grensen skal gjøre det mulig for myndighetene å behandle asylsøknader uten å gi adgang til territoriet. Hurtigprosedyren skal tas i bruk når det er lite sannsynlig at asyl blir innvilget og gjelder tre persongrupper:
  - o De som kommer fra land med lav asylinnvilgelse (under 20 prosent)
  - o De som forsøker å villedde myndighetene
  - o De som anses å utgjøre en sikkerhetstrussel
- I situasjoner som medlemsstater hevder er eksepsjonelle, med svært høye ankomster, kan bruk av hurtigprosedyrer benyttes for alle som ankommer fra land der asylinnvilgelse er under 75 prosent. Asylsøkere kan i slike situasjoner interneres ved grensen i inntil 10 måneder.

- Hurtigprosedyrene skal ikke benyttes for barn og familier med barn under 12 år, og det kan gjøres unntak fra prosedyrene for de mest sårbare personene.
- Hele hurtigprosedyren skal normalt gjennomføres innen 12 uker, inklusive eventuell klagebehandling. Avslag på asylsøknad og vedtak om retur skal gis samtidig.

#### *En ny ansvars- og solidaritetsmekanisme*

- EU foreslår nye kriterier for hvilket land som skal behandle asylsøknadene. De nye kriteriene skal blant annet ta hensyn til eksisterende familiebånd i europeiske land – også søsken. Dersom søkeren ikke har familiebånd i et annet europeisk land eller annen tilknytning som faller innenfor kriteriene, blir det første landet personen kom til ansvarlig for å behandle asylsøknaden.
- EU-landene skal ikke presses til å ta imot asylsøkere eller flyktninger. De skal nå kunne velge om de ønsker å gi uttrykk for sin «solidaritet» ved å ta ansvar for å returnere de som har fått avslag på asylsøknad («return sponsorship») eller relokalisere asylsøkere («relocation»). Medlemsland kan også velge å bidra med operasjonell støtte som kapasitetsbygging og teknisk ekspertise m.v.
- I situasjoner der det er press på et lands asylsystem, skal EU vurdere behovene for relokalisering, retur og annen støtte. EU landene skal så forplikte seg til et bidrag. EU foreslår at størrelsen på bidraget baseres på to kriterier – befolkningstall og BNP – og er juridisk bindende. Det legges samtidig opp til fleksibilitet som tar hensyn til landenes tidligere bidrag og antallet asylsøknader landet mottar. Landene kan velge mellom å bidra til retur, relokalisering eller på en annen, operasjonell måte.
- I akutte krisesituasjoner kan landene kun velge mellom støtte til retur eller relokalisering. Dersom 30 prosent av behovene ikke blir dekket, skal Kommisjonen avholde et solidaritetsforum og fremforhandle en løsning.
- I særlig utsatte krisesituasjoner foreslår EU å legge til rette for umiddelbar, midlertidig beskyttelse for grupper med asylsøkere.

#### *Et felles system for retur*

- EU legger opp til økt samarbeid med land som ikke er medlem av EU for å møte felles utfordringer som smugling av migranter og lovlige migrasjonsruter. De europeiske grense- og kystvaktene får en større rolle.
- EU arbeider med et nytt returdirektiv, og vil utpeke en egen returkoordinator.

#### **Hva mener ICJ-Norge?**

ICJ-Norge mener at det er behov for å få på plass en ny europeisk asylpolitikk. Det uforholdsmessige ansvaret som særlig Hellas og Italia har hatt for nyankomne asylsøkere og migranter de siste årene viser behovet for mer en bedre ansvarsfordeling mellom EUs medlemsland. De umenneskelige boforholdene for de 13,000 personene som har oppholdt seg i Moria-leiren i Hellas, som nylig brant ned, er et eksempel på konsekvensene av å mislykkes med å få på plass en solidarisk og effektiv politikk.

Ved inngangen til 2020, var 79,5 millioner på flukt fra krig og konflikt. Perspektivene, og løsningene, må være globale. Europeisk politikk og ordninger må ikke skje i et vakuum med utgangspunkt i å forsvare regionale interesser og politikken til enkelte EU-land.

For ICJ-Norge er det dermed viktig å understreke at den nye europeiske asyl- og migrasjonspolitikken sikrer asylsøkerens grunnleggende rettigheter som retten til å søke asyl og vern mot *refoulement*. Det vil si at den må holdes innenfor rammene av FNs Flyktningkonvensjon, den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs

barnekonvensjon, i tillegg til normer i EU Charteret. Rettspraksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) stiller krav om tilgang til retts sikre – og effektive – asylprosedyrer.

Noen av tiltakene i den nye pakken er positive, som forslaget til midlertidig beskyttelse til grupper på flukt i særlig utsatte krisesituasjoner og økt hensyn til familieband i vurderingen av hvilket land som skal behandle asylsøknaden. Ambisjonen om en mer rettferdig fordeling av ansvaret for asylsøkere er også god. Forslagene fra EU inneholder imidlertid en rekke ubesvarte spørsmål både når det gjelder rettssikkerheten til asylsøkere og ansvarsfordeling. Det er få garantier for tilgang til en retts sikker asylprosedyre, beskyttelse mot *refoulement* og reelle klagemuligheter. Pakken setter ikke mål for gjenbosetting og bidrar i liten grad til en mer solidarisk ansvarsfordeling regionalt og globalt.

Selv om ICJ-Norge har forståelse for EUs forslag om screening og hurtigbehandling av asylsøknader ved EUs yttergrenser, er vi redde for at forslaget slik det nå er utformet vil gå utover rettssikkerheten til asylsøkere:<sup>1</sup>

- Selv om det er positivt at EU-landene skal etablere egne mekanismer for å overvåke at screening ved grensen foregår i tråd med EU-retten, er det viktig at det gis tilgang til advokatbistand, klageadgang, at helsetilstanden blir undersøkt og fulgt opp og at biometrisk informasjon blir behandlet forsvarlig.
- Forslaget fra EU medfører i praksis to ulike asylprosedyrer, som i stor grad baseres på opprinnelseslandet til asylsøkeren. En av gruppene som blir gjenstand for hurtigbehandling ved grensen er de som kommer fra land der asylinnvilgelse er under 20 prosent. Ifølge EU har antallet asylsøkere i den gruppen økt fra 13 prosent i 2015 til 55 prosent i 2018. Svært mange asylsøknader vil dermed bli gjenstand for hurtigbehandling. Denne sorteringen undergraver den individuelle retten til å søke asyl og betyr at flere blir utsatt for en annenrangs prosedyre.
- Asyl- og returvedtak skal nå gis samtidig og uten rettssikkerhetsgarantier knyttet til *non-refoulement*, barnets beste og vern av familie og privatliv. Hurtigprosedyrer kan påklages, men det er uklart hvilke frister som gjelder og kun et nivå med overprøving.
- Svakere rettssikkerhetsgarantier betyr ikke nødvendigvis raskere prosedyrer. Mange av vedtakene i hurtigprosedyrene som ble innført i europeiske land i 2015 måtte

---

<sup>1</sup> Noen av disse punktene er fremhevet av European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 6 oktober 2020: *Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded.*

senere omgjøres, også i Norge. Den gjennomsnittlige lengden på asylprosedyrer i Nederland, som ofte brukes som beste praksis, tar over ett og gjerne to år.

- Økt bruk av hurtigprosedyrer vil trolig øke ansvarsbyrden for landene ved Europas yttergrenser, som allerede bærer et uforholdsmessig ansvar. Erfaringene fra interneringsleirer som Moria viser at økninger i asylsøknader som må behandles på stedet øker kostnader og administrativt arbeid og kan medføre mer og langvarig internering av asylsøkere. Restriksjoner i bevegelsesfriheten kan videre begrense tilgangen til grunnleggende tjenester som rettshjelp.

Selv om det nå i større grad skal tas hensyn til familieband i vurderingen av hvilket land som skal behandle asylsøknaden, er det likevel det første landet asylsøker ankommer som vil få ansvaret for å behandle søknaden dersom søker ikke har familie eller annen tilknytning til andre europeiske land. Dermed innebærer ikke den nye politikken store endringer sammenlignet med Dublin systemet.

Retur står sentralt i forslaget fra EU. Forslaget innebærer en kompleks prosedyre for «solidaritet» med høy risiko for at retur blir det foretrukne alternativet for EUs medlemsland. En rekke vurderinger og rapporter skal legge grunnlaget for forpliktelsene. Det er uklart om dette systemet virkelig vil gi en mer rettferdig ansvarsfordeling og skiller seg fra dagens forhandlinger. Det er også viktig å sikre at returene er lovlige og foregår på en forsvarlig måte.

ICJ-Norge mener at valgfrihet når det gjelder solidaritet fra EU-land kan være positivt, men det er en stor risiko for at mange av landene ikke vil bidra på andre måter enn til retur av avviste asylsøkere. En solidarisk politikk handler ikke om støtte til retur av avviste asylsøkere og andre tiltak som er tilpasset landene som ikke vil ta imot asylsøkere. En solidarisk politikk beskytter rettighetene til de som flykter. En solidarisk asyl- og migrasjonspolitik er ikke et isolert europeisk prosjekt, men en som faktisk bidrar til globale fellesløsninger i en tid der et historisk høyt antall mennesker er på flukt fra krig og konflikt og søker internasjonal beskyttelse.