

Ein neuer Rahmen für eine europäische Migrations- und Asylpolitik

Grosse Investition – grosse Verantwortung für die Schweiz

Un nouveau cadre pour une politique européenne de migration et d'asile

Grand investissement – grande responsabilité pour la Suisse

Un nuovo quadro per la politica europea in materia di migrazione e d'asilo

Grande investimento – grande responsabilità per la Svizzera



Empfehlungen | Recommandations | Raccomandazioni

Dezember | décembre | dicembre 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Herausgeberin / Édition / Edizione

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern
www.ekm.admin.ch

Redaktion / Rédaction / Redazione

Pascale Steiner, Simone Prodolliet

Übersetzung / Traduction / Traduzione

Christophe Thomann, Sara Schneider

Titelfoto / Photo de couverture / Foto in copertina

© Rigors Siamidis / Anadolu Agency via Getty Images: Sicht auf das neue Flüchtlingslager in der Nähe von Kara Tepe, Tage nachdem auf der griechischen Insel Lesbos das Lager Moria abgebrannt ist.

© Rigors Siamidis / Anadolu Agency via Getty Images : vue du nouveau camp de réfugiés près de Kara Tepe, quelques jours après l'incendie du camp de Moria sur l'île grecque de Lesbos.

© Rigors Siamidis / Anadolu Agency via Getty Images: vista del nuovo campo profughi vicino a Kara Tepe, giorni dopo l'incendio del campo di Moria sull'isola greca di Lesbo.

Gestaltung und Druck / Impression et graphisme / Grafica e stampa

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

© EKM/Dezember 2020

© CFM/décembre 2020

© CFM/dicembre 2020

Das Engagement der Schweiz für eine künftige europäische Migrations- und Asylpolitik. Empfehlungen der EKM

Im September 2020 ging das Flüchtlingslager Moria auf der griechischen Insel Lesbos in Flammen auf. Tausende Frauen, Männer und Kinder, die im Lager unter unhaltbaren Bedingungen lebten, standen vor dem Nichts. Damit rückten die Schwächen des europäischen Asylsystems ins Bewusstsein der Öffentlichkeit.

Zwei Wochen später kündigte die Europäische Kommission einen Neustart an: Sie präsentierte einen umfassenden Rahmen für eine europäische Migrations- und Asylpolitik. Zudem setzte sie eine Taskforce ein, deren Ziel es ist, die Situation auf Lesbos in Einklang mit den präsentierten Vorschlägen dauerhaft zu verbessern.

Gegenwärtig diskutiert der Rat für Justiz und Inneres die Legislativvorschläge. Die Schweiz investiert in die europäische Asylpolitik, sie trägt damit auch Verantwortung. Die EKM empfiehlt ihr deshalb, sich in jenen Gremien, in denen sie mitreden und mitgestalten kann, dezidiert für den Flüchtlingsschutz einzusetzen.

Die Krise des europäischen Asylsystems

In der Hoffnung auf Schutz und ein besseres Leben wanderten 2015 Hunderttausende von Vertriebenen quer durch Europa. Diesen Herausforderungen war das europäische Asylsystem nicht gewachsen.

Lange Zeit hatten die griechischen Behörden Menschen, welche illegal in den Schengen-Raum eingereist waren, aber nicht in Griechenland Zuflucht suchen wollten, umstandslos weiterreisen lassen. Doch sukzessive riegelten die Staaten in Europa ihre Grenzen ab. Bald galt die **«Balkan-route»** als geschlossen. Mit der Schliessung seiner Grenze verunmöglichte auch Nord-Mazedonien die Ausreise aus Griechenland und die Weiterreise in den Westen. Die Vertriebenen strandeten auf dem griechischen Festland, sie sassen im **Schengen-Raum** fest.

Die EU reagierte auf die Krise mit einem Bündel von Massnahmen. Sofortmassnahmen zielten auf die Unterstützung der nationalen Grenzmanagement- und Asylsysteme. In «Hotspots» an den Aussengrenzen sollten das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Frontex und Europol künftig eng mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten, «um ankommende Migranten rasch erkennungsdienstlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen». Personen, die Asyl beantragten, sollten unverzüglich einem Asylverfahren zugeführt werden. Irreguläre Migrantinnen und Migranten sollten in den Herkunfts- oder Heimatstaat zurückkehren. Frontex sollte die Mitgliedstaaten durch die Koordinierung der Rückführungen unterstützen. Längerfristige Massnahmen zielten darauf hin, Menschenleben zu retten, Aussengrenzen zu sichern, Anreize für die irreguläre Migration zu verringern und eine Politik für die «legale Migration» zu entwickeln.¹

Um die Lage der Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern, stellte die EU zudem beträchtliche finanzielle Mittel bereit. Im Gegenzug verpflichtete sich die Türkei, Massnahmen zu ergreifen, um irreguläre Grenzübertritte einzudämmen. Mit den afrikanischen Staaten einigten sich die europäischen

Staats- und Regierungschefs auf Massnahmen, um die Ursachen für Vertreibung zu bekämpfen, um die Zusammenarbeit im Bereich der legalen Migration zu verbessern, um Migranten und Schutzsuchende besser zu schützen, um die irreguläre Migration zu bekämpfen und um die Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme von Migrantinnen und Migranten zu verbessern.

Transitzonen an den europäischen Aussengrenzen

Auf den vorgelagerten griechischen Inseln in der Ägäis entstanden in der Folge sogenannte **Hot-spots**. Der Hotspot Moria auf Lesbos war ursprünglich für die Aufnahme von 3500 Personen ausgelegt. Wer aus der Türkei in Booten auf Lesbos anlandete, wurde nach Moria gebracht. Dort hielten sich jedoch nicht nur Neuankömmlinge auf, die auf die Registrierung warteten, sondern auch Tausende von Personen, die eigentlich aufs griechische Festland hätten transferiert oder in die Türkei bzw. in die Herkunftsländer hätten zurückgeführt werden sollen.

Schon bald lebten in Moria zehntausende Menschen auf engstem Raum unter erbärmlichen sanitären Bedingungen. Männer, Frauen und Kinder, die oft Monate und Jahre im Lager wohnten, waren weitgehend sich selbst überlassen. Zivilgesellschaftliche Organisationen versuchten, grundlegende Schutzbedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner von Moria abzudecken.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=IT> (3.12.2020)

Mangelnde Solidarität unter den Mitgliedstaaten

Auf der Grundlage der europäischen Migrationsagenda hatte die Europäische Kommission einen Umverteilungsmechanismus entwickelt. Menschen, die «eindeutig internationalen Schutz benötigen», sollten nach der Registrierung in den Hotspots auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Die Umverteilung sollte anhand eines «verbindlichen Verteilschlüssels» und auf der Grundlage objektiver, quantifizierbarer Kriterien erfolgen.²

Die Idee eines **solidarischen Verteilmechanismus**, an dem sich alle Staaten beteiligen sollten, war einleuchtend. Durch die Entlastung sollten Staaten wie Griechenland im Asylbereich wieder zu geordneten Verhältnissen zurückfinden. Nicht in allen Mitgliedstaaten fiel diese Idee jedoch auf fruchtbaren Boden. Viele lehnten eine verpflichtende Zuweisung ab. Statt sich für den Ausbau von Aufnahme- und Integrationskapazitäten zu engagieren, zogen es manche Staaten vor, in Infrastrukturen zur Sicherung ihrer nationalen Grenzen zu investieren.

Als die europäischen Innenminister im September 2015 mit qualifiziertem Mehr und gegen den Widerstand der Visegrád-Staaten Ungarn, Tschechien, Polen und Slowakei ein Umsiedlungsprogramm beschlossen, erhoben Ungarn und die Slowakei umgehend Klage, die der Europäische Gerichtshof jedoch abwies. Als das Programm Ende September 2017 auslief, war erst ein Fünftel des Kontingents ausgeschöpft. Grund dafür war einerseits die mangelnde Solidarität unter den Mitgliedstaaten, andererseits aber auch das Unvermögen der griechischen Behörden, dem Programm genügend registrierte Personen zuzuführen, die Aussicht auf internationalen Schutz hatten.³

Das Scheitern einer gemeinsam verantworteten europäischen Politik

Anfang September 2020 ging Moria in Flammen auf. Die 8000 Erwachsenen und 4000 Kinder, die sich noch im Lager befanden, standen vor dem Nichts. Der griechische Zivilschutz erklärte den Notstand. Die EU signalisierte einmal mehr Unterstützungsbereitschaft, verschiedene Staaten leisteten Soforthilfe vor Ort, und Städte erklärten sich bereit, Menschen aus Moria aufzunehmen und ihnen Schutz zu gewähren.

Das Dublin-System, welches die Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen und die Asylverfahren hauptsächlich den Staaten an den europäischen Aussengrenzen auferlegt, hatte die EU-Mitgliedstaaten gespalten. Sie zeigten wenig Interesse an einem gemeinsamen Vorgehen, welches die Staaten an den Rändern entlastet hätte. Massnahmen, die auf Abschottung zielten, fanden hingegen Mehrheiten. Die Zusammenarbeit mit Herkunfts-, Aufnahme- und Transitstaaten war weitgehend von europäischen Eigeninteressen getrieben.

Statt zu tragfähigen Lösungen war es zu einer politischen Blockade mit gravierenden Folgen gekommen: Zeitweise setzten Staaten ihr Asylrecht aus, immer wieder kam es zu rechtswidrigen Push Backs, minimale humanitäre Standards konnten nicht eingehalten werden. Ein umfassender, nachhaltiger und krisenresistenter Ansatz schien ausser Reichweite. Das Projekt einer gemeinsam verantworteten europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik war gescheitert.

² Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 9. September 2015: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_5596 (3.12.2020)

³ D. h. Menschen, aus Ländern, die in den letzten drei Monaten Anerkennungsquoten von mindestens 75 Prozent hatten.

Ein neuer Anlauf

Am 23. September 2020 präsentierte die Europäische Kommission mit dem «europäischen Migrations- und Asylpaket» den Rahmen für eine neue gemeinsame Politik.

Das **neue Migrations- und Asylpaket** der Europäischen Kommission, welches den Rahmen für eine gemeinsame europäische Politik bilden soll, führt viele bereits bestehende Instrumente aus den Bereichen Migration, Grenzmanagement, Asyl, Integration und Rückkehr zusammen.⁴ Einleitend betont die Kommission, dass Migration für Europa notwendig und positiv ist und bekennt sich zu einem Schutzansatz. Ihre Reformvorschläge für ein «berechenbares und zuverlässiges Migrationsmanagementsystem» versteht die Europäische Kommission als Ausweg aus einer politisch festgefahrenen Situation. Die umstrittene Dublin-Verordnung soll abgeschafft werden. An ihre Stelle soll eine umfassende neue **Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement** treten. In dieser Verordnung, welche die Zuständigkeit für die Asylverfahren regelt, ist auch der neue Solidaritätsmechanismus verankert.

Eine starke und effiziente Überwachung der Grenzen

Künftig soll die verstärkte Überwachung der Aussengrenzen das Funktionieren des Schengen-Raums gewährleisten. Ein **integriertes Grenzmanagement** mit modernen und interoperablen IT-Systemen – Eurodac ist Teil davon – soll die Effizienz des Systems steigern. Zudem will die EU mit einem gemeinsamen Konzept für Such- und Rettungsdienste die Hilfe für Menschen in Seenot verbessern.

Die Verfahren an der Grenze sollen beschleunigt werden. In Transitzone soll – noch vor der Einreise in den Schengen-Raum – ein **Screening** erfolgen: Dieses umfasst eine Sicherheits-, Gesundheits- und Vulnerabilitätsprüfung sowie die Registrierung biometrischer Daten. Bereits im

Verfahren an der Grenze werden Entscheidungen bezüglich des Zugangs zu Asyl gefällt: Kommt ein beschleunigtes Grenzverfahren zur Anwendung? Werden Personen zurückgeführt? Sollen sie umgesiedelt werden?

Grundsätzlich wird auch in Zukunft das Ersteinreiseland für das Asylverfahren zuständig sein. Kann eine Person jedoch besondere Beziehungen zu einem anderen europäischen Staat geltend machen, soll eine Umsiedlung möglich sein.

Ein neuer mehrstufiger Solidaritätsmechanismus

Alle europäischen Mitgliedstaaten sollen künftig einen Beitrag an eine gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik leisten. Die Solidarität soll zwar rechtlich verpflichtend, jedoch flexibel sein. Der **neue Solidaritätsmechanismus** lässt es den Staaten offen, ob sie Schutzsuchende aufnehmen, sich an der Rückführung abgewiesener Personen beteiligen oder im Rahmen des Migrationsmanagements Sachhilfen leisten.

In «normalen Zeiten» plant die Europäische Kommission auf jährlicher Basis ein freiwilliges Kontingent von Umsiedlungsplätzen, die primär der Seenotrettung dienen. Unter «erhöhtem Druck» sollen alle Mitgliedstaaten nach einem europäischen Schlüssel mit unterschiedlichen Beiträgen zur Entlastung beitragen. In «Krisenlagen» wären Staaten verpflichtet, sich aktiv an der Umverteilung bzw. der Rückführung zu beteiligen. Gelänge es einem Staat nicht, die Rückkehr innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu vollziehen, müsste er die Verantwortung für die Personen übernehmen.

⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_de (3.12.2020)

Rückkehrmanagement

Dem Rückkehrmanagement soll künftig grosses Gewicht beigemessen werden. Aus den Transit-zonen sollen deutlich mehr Menschen in die Herkunfts- und Heimatstaaten zurückgeführt werden. Die Einsetzung eines Rückkehrkoordinators in der Europäischen Kommission, welcher von einem hochrangigen Netzwerk für Rückkehrfragen unterstützt wird, und eines stellvertretenden Exekutivdirektors für Rückführungen bei Frontex machen deutlich, dass die Europäische Kommission hier Prioritäten setzen will.

Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern

Um gefährliche Reisen und irreguläre Grenzübertritte zu verhindern, soll die Zusammenarbeit mit Herkunfts-, Aufnahme- und Transitländern verstärkt werden. Auf der Grundlage massgeschneiderter Partnerschaften will die Europäische Kommission die Kooperation mit Drittstaaten intensivieren.

Die Umsetzung des Reformpakets in die Praxis

Auf der griechischen Insel Lesbos soll die angekündigte Gesamtstrategie in die Praxis umgesetzt werden. Mit der Strategie sollen Überlastungen des Asylsystems, wie sie in Moria zutage getreten sind, künftig vermieden werden. Ursula von der Leyen erklärte: «Moria hat uns erneut deutlich vor Augen geführt, dass wir dauerhafte Lösungen für die Migration finden müssen. Gemeinsam mit den EU-Agenturen verstärken wir unsere Unterstützung für die obdachlos gewordenen Migranten und für Griechenland. Wir erwarten, dass sich auch die anderen Mitgliedstaaten engagieren. Europa muss gemeinsam zeigen, dass wir Migration auf menschliche und wirksame Weise in den Griff bekommen.»⁵

Eine spezielle **Taskforce** erstellt in Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden neue Aufnahmeeinrichtungen, in welchen das neue Grenzverfahren umgesetzt werden soll.

Beendigung der Überbelegung

Die verbliebenen schutzbedürftigen Personen des abgebrannten Lagers Moria werden aufs Festland verlegt, unbegleitete Kinder und Familien werden in andere EU-Mitgliedstaaten umgesiedelt.

Steigerung der Effizienz der Verfahren

Vorgesehen sind schnelle und effiziente Verfahren. Die Prozesse der EU-Agenturen EASO und Frontex – einschliesslich der Bereiche Asyl und Rückkehr/Rückführung bzw. Integration – werden besser miteinander verknüpft.

Verstärkte freiwillige Rückkehr

Die freiwillige Rückkehr wird gefördert.

Verbesserung der Sicherheit

Mit Unterstützung der EU-Agenturen Frontex und Europol wird die Sicherheit von Migrantinnen und Migranten bzw. von Asylsuchenden verbessert.⁶

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1728 (3.12.2020)

⁶ idem

Eine besorgniserregende Entwicklung

Roger Zetter, emeritierter Professor, Experte für Flüchtlingsfragen und erzwungene Migration und ehemaliger Leiter des Refugee Studies Centre der Universität Oxford, verfasste 2013 im Auftrag der EKM eine Studie, welche in der **«Wende zum Management»** die vielleicht besorgniserregendste Entwicklung in der Flüchtlings- und Asylpolitik ortet. Diese Entwicklung werde den Migrationsdynamiken und den damit verbundenen Schutzbedürfnissen von Vertriebenen nicht gerecht.⁷ Vielmehr werde mit ihr ein Regime der Nichtaufnahme und Abschottung installiert, welches statt auf die Sicherheit der Vertriebenen auf die Sicherheit der Grenzen setze.⁸

Auch in den Transitzonen an den Grenzen Europas würden die Rechte und der Schutz von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Vertriebenen und Menschen in gemischten Migrationsflüssen eingeschränkt. Laut Roger Zetter hat in den letzten Jahren in Europa fast unbemerkt eine **Schutzkrise** stattgefunden. Diese Schutzkrise sei zumindest teilweise «das Ergebnis eines zunehmend komplexen und ausgeklügelten Arsenal von materiellen Instrumenten, rechtlichen Verfahren, politischen Strategien und internationalen Übereinkünften, um den Zugang zum europäischen Territorium zu verhindern».⁹ Die Massnahmen, die zur Lösung von Problemen an der Grenze ergriffen würden, schränken die Menschenrechte vielfach unverhältnismässig ein und erhöhen die Verletzlichkeit der Menschen.¹⁰

Die Probleme im Umgang mit gemischten Migrationsbewegungen und das Bemühen um eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik würde zeigen, wie Europa die Normen des globalen Schutzsystems der eigenen Agenda bzw. den politischen Realitäten in der EU unterzuordnen versuche. Zwar hätten die EU und die Europäische Kommission in den letzten Jahren viele Lücken geschlossen und wertvolle Initiativen zur Verbesserung des Schutzes beschlossen. Roger Zetter ist aber der Meinung, dass diese Massnahmen den aktuellen Migrationsdynamiken und den damit verbundenen Schutzbedürfnissen nicht gerecht werden. Er betont die Notwendigkeit des Schutzes nicht nur an den Orten, an welchen Geflüchtete ankommen, sondern auch entlang der Migrationsrouten und in Transitzonen.

⁷ Roger Zetter (2013): Schutz für Vertriebene: Konzepte, Herausforderungen und neue Wege. Studie im Auftrag der eidgenössischen Migrationskommission EKM.

⁸ idem S. 74

⁹ idem S. 45

¹⁰ idem S. 70

Die Schweiz und die europäische Asylpolitik

Die Schweiz verfügt über ein umfassendes Instrumentarium, welches es ihr erlaubt, die europäische Asylpolitik mitzugestalten.

- Die Schweiz ist an das Schengen- und das Dublin-Abkommen assoziiert und nimmt deshalb regelmässig an den Treffen in den Gremien der europäischen Justiz- und Innenministerinnen und -minister teil.
- Sie beteiligt sich finanziell und personell an EASO, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, und ist in dessen Verwaltungsrat vertreten. Die Agentur bietet Mitgliedstaaten an der Aussengrenze der EU operative Unterstützung im Asylbereich. Sie soll zur Europäischen Asylagentur EUAA umgebaut werden.
- Sie beteiligt sich finanziell und personell an der Grenzschutzagentur Frontex und hat Einsitz in deren Verwaltungsrat. Frontex ist zuständig für die Überwachung und Sicherung der europäischen Aussengrenzen. Bei der geplanten Umsetzung des europäischen Grenzmanagements wird Frontex die Rückkehr und die Überwachung der europäischen See- und Landesgrenzen koordinieren.
- Sie hat die EU-Verordnung für das europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR übernommen, welche die Überwachung der Schengen-Aussengrenzen koordiniert und den Informationsaustausch regelt.
- Sie beteiligt sich an Eurodac, der zentralen Fingerabdruckdatenbank der EU in Asylangelegenheiten. Die Datenbank speichert die Fingerabdrücke von Personen, die nicht über die Staatsangehörigkeit eines Dublin-Staates verfügen, die irregulär einreisen oder ein Asylgesuch stellen.
- Sie beteiligt sich am Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze (ISF-Grenze, Laufzeit 2014 – 2020), dem Nachfolgeinstrument des europäischen Aussengrenzenfonds (AGF). Mit den projektbezogenen Mitteln des Fonds werden Schengen-Staaten unterstützt, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- oder Seegrenzen sowie bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen. Die Schweiz wird sich voraussichtlich auch am Nachfolgefonds, dem Border Management and Visa Instrument (BMVI, 2021 – 2027) beteiligen.
- Sie wird – unter der Voraussetzung der Anerkennung der Börsenäquivalenz – einen zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten ausrichten. Dabei will sie unter anderem 200 Millionen Franken für Projekte zur Stärkung des Grenzmanagements einsetzen.

Empfehlungen der EKM

Die Schweiz ist Teil des europäischen Asylsystems. Sie verantwortet dieses deshalb mit.

Noch ist offen, ob und wie die Reformvorschläge der Europäischen Kommission umgesetzt werden. Die mit der Umsetzung des Reformpakets verbundenen menschenrechtlichen Risiken sind jedoch beträchtlich. Gegenwärtig diskutiert der Rat für Justiz und Inneres die Legislativvorschläge, und die Schweiz sitzt mit am Tisch.

Die EKM empfiehlt, dass die Schweiz in allen Gremien, in denen sie finanziell, operativ oder strategisch Einfluss nehmen kann, darauf hinweist,

- dass die Fluchtsituationen und die Schutzbedürfnisse von Personen auf der Flucht vielfältig sind;
- dass den Schutzbedürfnissen und den Schutzinstrumenten bei der Steuerung der Migration grosse Bedeutung beigemessen werden müssen und
- dass auch in den Transitzone an den europäischen Aussengrenzen die Schutzinstrumente verbessert werden müssen.

1 Schutzgewährung und Hilfe an den EU-Aussengrenzen

Die EKM empfiehlt, dass die Schweiz

- darauf hinwirkt, dass an den Grenzen das Recht auf menschenwürdige Behandlung geschützt wird;
- darauf hinwirkt, dass Vertriebene, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, Zugang zu Rückkehrberatung erhalten und in Würde zurückkehren können. Ein Ausbau der begleiteten freiwilligen Rückkehr ist nur dort anzustreben, wo im Herkunftsland ausreichender Schutz garantiert werden kann;
- dafür sorgt, dass das individuelle Recht auf Asyl nicht untergraben wird. Dieses Recht soll auch für Personen gelten, die sich in Transitzonen einem Verfahren unterziehen und deshalb formell als nicht eingereist betrachtet werden;
- Städte unterstützt, die in humanitären Krisensituationen Schutzsuchende aufnehmen wollen.

2 Schutzgewährung und Hilfe vor Ort in Herkunfts- und Transitländern

Die EKM empfiehlt, dass die Schweiz

- Bestrebungen der EU, die darauf hinzielen, die humanitäre Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern zu fördern, unterstützt;
- Bestrebungen der EU zum Schutz von Vertriebenen in Herkunfts- und Transitländern durch eigene Programme verstärkt;
- im Bereich der Reintegration mit den Herkunfts- und Transitländern zusammenarbeitet. Damit eine Wiedereingliederung gelingen kann, müssen für Rückkehrende Perspektiven geschaffen werden;
- Programme der EU zur freiwilligen Rückkehr aus Transitländern unterstützt und dieses Schutzzanliegen durch eigene Programme verstärkt.

3 Sicherer Zugang zu Verfahren und Schutz

Die EKM empfiehlt, dass die Schweiz

- ihre Resettlement-Politik verstetigt und im Rahmen des Resettlement-Programms des UNHCR regelmässig grössere Flüchtlingsgruppen aufnimmt;
- prüft, ob mit einer Beteiligung am europäischen Resettlement-Programm der Schutz von Vertriebenen erhöht werden kann;
- in Abstimmung mit der EU die Wiedereinführung des Botschaftsasyls prüft;
- das Instrument des humanitären Visums für den Schutz akut gefährdeter Personen vermehrt einsetzt;
- sich an den laufenden Arbeiten der EU im Bereich der humanitären Visa beteiligt und die Überarbeitung ihrer eigenen Bestimmungen in die Wege leitet.

4 Neue Migrationswege

Die EKM empfiehlt, dass die Schweiz

- darauf hinwirkt neue, legale Migrationsmöglichkeiten – welche für die Reduktion der irregulären Migration von grösster Bedeutung sind – zu entwickeln und umzusetzen, um so die irreguläre Migration einzudämmen und echte Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern zu fördern.

L'engagement de la Suisse pour une future politique européenne de la migration et de l'asile: les recommandations de la CFM

En septembre 2020, le camp de réfugiés de Moria, sur l'île grecque de Lesbos, est parti en fumée. Des milliers de femmes, d'hommes et d'enfants, qui y vivaient dans des conditions insoutenables, se sont retrouvés complètement démunis. Cet événement tragique a fait prendre conscience à l'opinion publique des faiblesses du système européen en matière d'asile.

Deux semaines plus tard, la Commission européenne a annoncé un nouveau départ. Elle a présenté un cadre global pour une politique européenne de la migration et de l'asile. Parallèlement, elle a créé une taskforce dont la mission est d'améliorer durablement la situation à Lesbos dans l'esprit des propositions présentées.

Le Conseil « Justice et affaires intérieures » examine actuellement les propositions législatives. La Suisse s'investit dans la politique d'asile européenne et porte donc une responsabilité. La Commission fédérale des migrations CFM lui recommande de s'engager résolument en faveur de la protection des réfugiés dans les instances européennes où elle a la possibilité de le faire.

La crise du système d'asile européen

Dans l'espoir d'une protection et d'une vie meilleure, des centaines de milliers de personnes poussées à l'exil ont pris la route de l'Europe en 2015. Le système d'asile européen n'a pas été à la hauteur.

Pendant longtemps, les autorités grecques ont laissé continuer leur route aux personnes entrées illégalement dans l'espace Schengen mais ne souhaitant pas chercher refuge en Grèce. Mais les pays ont verrouillé leurs frontières les uns après les autres. Bientôt, la « **route des Balkans** » a été fermée. En fermant sa frontière, la Macédoine du Nord a finalement empêché les migrants de quitter le territoire grec et de poursuivre leur route vers l'ouest. Ils étaient désormais bloqués en Grèce continentale, coincés dans l'**espace Schengen**.

L'UE a réagi à la crise en adoptant un bouquet de mesures. Certaines, immédiates, visaient à soutenir les systèmes nationaux de gestion des frontières et de l'asile. Dans des hotspots aux frontières extérieures, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), Frontex et Europol ont collaboré étroitement avec les autorités locales « afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales ». Les demandeurs d'asile devaient être immédiatement orientés vers une procédure d'asile, et les migrants irréguliers renvoyés dans leur pays d'origine ou de provenance. Frontex aiderait les États membres en coordonnant les renvois. Des mesures à plus long terme étaient prévues pour sauver des vies, assurer la sécurité des frontières extérieures, réduire les incitations à la migration irrégulière et développer une politique de « migration légale ».¹¹

L'UE a aussi mis des moyens financiers considérables à la disposition de la Turquie pour améliorer la situation des réfugiés sur son territoire. En contrepartie, la Turquie s'est engagée à prendre des mesures pour endiguer les franchissements illégaux de la frontière. Avec les États africains, les chefs d'État et de gouvernement ont convenu de mesures destinées à lutter contre les causes

des déplacements forcés, améliorer la coopération dans le domaine de la migration légale, mieux protéger les migrants et les personnes en quête de protection, lutter contre la migration irrégulière et améliorer le renvoi et la réadmission.

Zones de transit aux frontières extérieures de l'Europe

Des **hotspots** ont ainsi été mis en place sur des îles grecques de la mer Égée. Celui de Moria, sur Lesbos, était à l'origine prévu pour accueillir 3500 personnes. Les migrants débarquant sur l'île en provenance de Turquie étaient amenés à Moria, où séjournaient non seulement des nouveaux arrivants attendant d'être enregistrés, mais aussi des milliers de personnes qui auraient normalement dû être transférées vers la Grèce continentale ou rapatriées en Turquie ou vers un pays d'origine ou de provenance.

Très vite, des dizaines de milliers de personnes se sont entassées à Moria dans un espace très restreint et des conditions sanitaires déplorables. Les hommes, femmes et enfants qui vivaient dans le camp, souvent pendant des mois, voire des années, étaient largement livrés à eux-mêmes. Des organisations de la société civile ont essayé de répondre aux besoins de protection de base des résidents de Moria.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=IT> (3.12.2020)

Un manque de solidarité entre les États membres

Sur la base de l'agenda européen en matière de migration, la Commission européenne avait développé un mécanisme de répartition. Les personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale » devaient être réparties entre les États membres après leur enregistrement dans les hotspots. La relocalisation devait être effectuée selon une « clé de répartition obligatoire » fondée sur des critères objectifs et quantifiables.¹²

L'idée d'un **mécanisme de répartition solidaire** auquel tous les États participeraient était convaincante. Le soutien permettrait à des pays comme la Grèce de retrouver des conditions normales dans le domaine de l'asile. La proposition n'a cependant pas été accueillie favorablement par tous les États membres, qui ont été nombreux à rejeter le principe d'une attribution obligatoire. Plutôt que de s'engager pour le développement de capacités d'accueil et d'intégration, certains pays ont préféré investir dans des infrastructures de sécurisation de leurs frontières nationales.

Lorsqu'en septembre 2015, les ministres européens de l'Intérieur ont adopté un programme de relocalisation à la majorité qualifiée, et contre l'opposition du groupe de Visegrád (Hongrie, Pologne, Tchéquie, Slovaquie), la Hongrie et la Slovaquie ont immédiatement intenté une action en justice. Mais la Cour européenne de justice les a déboutés. Au moment où le programme s'est achevé, à la fin de septembre 2017, un cinquième seulement du contingent était épuisé : non seulement par manque de solidarité entre les États membres, mais aussi parce que les autorités grecques ont été dans l'incapacité de faire entrer dans le programme un nombre suffisant de personnes dûment enregistrées et ayant des perspectives d'obtenir une protection internationale.¹³

L'échec d'une politique européenne fondée sur une responsabilité commune

Au début du mois de septembre 2020, le camp de Moria a été détruit par les flammes. Les 8000 adultes et 4000 enfants qui s'y trouvaient encore se sont retrouvés complètement démunis. La protection civile grecque a décrété l'état d'urgence. L'UE a signalé une nouvelle fois sa disposition à apporter un soutien, plusieurs États ont fourni une aide immédiate sur place et des villes se sont déclarées prêtes à accueillir des réfugiés de Moria et à leur fournir une protection.

Le système Dublin, qui donne la responsabilité d'accueillir les réfugiés et d'instruire les procédures d'asile principalement aux États situés aux frontières extérieures européennes, a divisé les États membres. Ils n'ont montré que peu d'intérêt pour une action commune qui aurait soulagé ces États alors que les mesures visant à barricader les frontières ont trouvé des majorités. La collaboration avec les États d'origine, d'accueil et de transit a été largement mue par l'intérêt propre de l'Europe.

Plutôt que des solutions consensuelles, la situation a produit un blocage politique dont les conséquences furent graves : États suspendant l'application de leur législation sur l'asile, refoulements illégaux, non-respect de normes humanitaires minimales. Une approche globale, durable et résistante en cas de crise semblait hors de portée. Le projet d'une politique européenne commune dans le domaine de l'asile et des réfugiés était resté lettre morte.

¹² Crise des réfugiés: la Commission européenne engage une action décisive. Communiqué de presse du 9 septembre 2015 de la Commission européenne: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_15_5596 (3.12.2020)

¹³ C'est-à-dire des personnes provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance était d'au moins 75 pourcent pour les trois mois précédents.

Un nouveau départ

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a présenté le cadre d'une nouvelle politique commune avec son « pacte européen sur la migration et l'asile ».

Le nouveau **pacte sur la migration et l'asile** de la Commission européenne représente un nouveau cadre pour une politique européenne commune. Il réunit de nombreux instruments déjà existants dans les domaines de la migration, de la gestion des frontières, de l'asile, de l'intégration et du retour. Soulignant dans son introduction que la migration est nécessaire pour l'Europe et que ses effets sont positifs, la Commission revendique une approche fondée sur la protection.¹⁴ La Commission européenne considère ses propositions pour un « système de gestion de la migration prévisible et fiable » comme une issue à une situation politique qui s'est enlisée. Le règlement Dublin, controversé, doit être aboli au profit d'un nouveau **règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration**. Le nouveau mécanisme de solidarité serait intégré dans ce texte, qui réglerait les compétences pour le traitement des procédures d'asile.

Une surveillance renforcée et plus efficace des frontières

À l'avenir, la surveillance renforcée des frontières extérieures doit garantir le fonctionnement de l'espace Schengen. Une **gestion intégrée des frontières** à l'aide de systèmes informatiques modernes et interopérables – Eurodac en fait partie – renforcera l'efficacité du système. L'UE entend en outre améliorer l'aide aux personnes en détresse en mer par une approche européenne commune en matière de recherche et de sauvetage.

Les procédures à la frontière devront être accélérées. Dans les zones de transit, un **filtrage** serait effectué avant l'entrée dans l'espace Schengen. Il comprendrait un contrôle de sécurité, un contrôle

sanitaire, une évaluation de la vulnérabilité et l'enregistrement de données biométriques. Lors de la procédure à la frontière déjà, des décisions seraient prises concernant l'accès à la procédure d'asile : faut-il appliquer une procédure accélérée à la frontière ? Une personne doit-elle être refoulée ? Ou relocalisée ?

En principe, le pays d'arrivée restera compétent pour la procédure d'asile, sauf si la personne peut faire valoir des liens particuliers avec un autre État européen, auquel cas une relocalisation sera possible.

Un nouveau mécanisme de solidarité à plusieurs paliers

Tous les États membres devraient à l'avenir apporter leur contribution à une politique commune en matière de migration et d'asile. La solidarité serait obligatoire, mais flexible. Le **nouveau mécanisme de solidarité** laisserait aux États la latitude de choisir s'ils préfèrent accueillir des personnes qui ont besoin d'une protection, participer aux efforts en vue du retour des personnes déboutées ou fournir des aides matérielles à la gestion de la migration.

En temps « normal », la Commission européenne planifierait pour l'année un contingent de places de relocalisation, sur une base volontaire et servant principalement pour les sauvetages en mer. Dans les « situations de pression », tous les États devraient contribuer à l'allègement, l'effort de chacun étant calculé selon une clé européenne. Dans les « situations de crise » enfin, tous les États seraient tenus de participer activement à la relocalisation ou aux retours. Un État qui ne parviendrait pas à organiser un retour dans un délai donné, assumerait ensuite la responsabilité de la personne concernée.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_fr (3.12.2020)

Gestion des retours

Une grande importance est accordée à la gestion des retours. Il est prévu qu'un nombre considérablement plus élevé de personnes seraient à l'avenir renvoyées dans leur pays d'origine ou de provenance à partir des zones de transit. La désignation au sein de la Commission européenne d'un coordinateur chargé des retours, qui serait soutenu par un réseau de haut niveau sur ces questions, respectivement la nomination à Frontex d'un directeur exécutif adjoint au retour, montrent que la Commission européenne entend en faire une priorité.

Renforcement de la coopération avec les pays d'origine et de transit

Pour empêcher les voyages dangereux et les franchissements de frontière irréguliers, la coopération serait renforcée avec les pays d'origine, d'accueil et de transit. La Commission européenne veut intensifier sa coopération avec des États tiers au moyen de partenariats conclus sur mesure.

Mise en pratique du paquet de réformes

Sur l'île grecque de Lesbos, la stratégie globale annoncée par la Commission européenne va être mise en pratique. La stratégie doit permettre d'éviter des surcharges du système de l'asile telles que Moria l'a vécu. Ursula von der Leyen a déclaré à cette occasion : « Moria nous a brutalement rappelé la nécessité de trouver des solutions durables en matière de migration. Avec nos agences de l'UE, nous intensifions nos efforts pour apporter un soutien tant aux migrants laissés sans abri qu'à la Grèce. Et nous attendons des autres États membres qu'ils fassent de même. Tous ensemble, nous devons montrer que l'Europe gère les migrations de manière humaine et efficace. »¹⁵

Une **taskforce** spéciale construit, avec les autorités grecques, de nouvelles infrastructures d'accueil dans lesquelles pourra être mise en œuvre la nouvelle procédure à la frontière.

Mettre fin à la surpopulation

Les personnes vulnérables qui étaient dans le camp incendié de Moria et se trouvent encore à Lesbos sont transférées sur le continent, les enfants non accompagnés et les familles sont relocalisés dans d'autres États membres.

Renforcer l'efficacité des procédures

Des procédures rapides et efficaces sont prévues. L'objectif est de mieux corréler les processus, dont l'asile et le retour ou l'intégration, avec l'appui des agences de l'UE (EASO et Frontex).

Augmenter les retours volontaires

Les retours volontaires sont encouragés.

Améliorer la sécurité

La sûreté et la sécurité des migrants et des requérants d'asile seront améliorées grâce à l'appui des agences de l'UE (Frontex et Europol).¹⁶

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1728 (3.12.2020)

¹⁶ idem

Une évolution inquiétante

Roger Zetter, professeur émérite, expert des questions relatives aux réfugiés et à la migration forcée et ancien directeur du Refugee Studies Centre de l'Université d'Oxford, a rédigé en 2013 sur mandat de la CFM une étude qui voit dans le « **cap axé sur la gestion** » l'évolution peut-être la plus inquiétante de la politique de l'asile et des réfugiés. Selon lui, cette évolution est inadaptée à la dynamique contemporaine de la migration et aux besoins de protection des migrants forcés qui en découlent.¹⁷ Elle installe en réalité un régime de non-entrée et de cloisonnement des frontières, qui mise sur la sécurité des frontières plutôt que sur la sécurité des migrants forcés.¹⁸

Dans les zones de transit aux frontières de l'Europe, les droits et la protection des réfugiés, requérants d'asile, migrants forcés et personnes dans des flux migratoires mixtes seraient également menacés par une telle approche. Selon Roger Zetter, une **crise de la protection** s'est développée presque en sourdine, ces dernières années, aux frontières de l'Europe. Cette crise de la protection résulte, du moins en partie, d'une batterie de plus en plus complexe et sophistiquée d'instruments physiques, de processus juridiques, d'initiatives politiques et d'accords internationaux conçus pour empêcher l'accès au territoire [européen].¹⁹ Les mesures mises en place pour répondre aux phénomènes transfrontaliers ont souvent un impact disproportionné sur les droits humains et accroissent la vulnérabilité des personnes.²⁰

Les défis liés aux flux de migration mixtes et la recherche de points communs entre les politiques d'immigration et d'asile montrent comment l'Europe s'efforce de remodeler les normes d'un système de protection mondial en fonction de son agenda et des réalités politiques au sein de l'UE. Si de nombreuses carences ont été comblées et des initiatives précieuses ont été adoptées par l'UE et la Commission européenne afin de garantir une meilleure protection, Roger Zetter considère néanmoins que les résultats sont inadaptés à la dynamique contemporaine de la migration et aux besoins de protection qui en découlent. Il souligne le besoin d'exercer une protection non seulement dans les lieux d'arrivées mais tout au long des routes de migrations et des zones de transit.

¹⁷ Roger Zetter (2013): Protection des migrants forcés: état des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes. Étude sur mandat de la Commission fédérale des migrations CFM.

¹⁸ idem, p. 77

¹⁹ idem, p. 48

²⁰ idem, p. 73

La Suisse et la politique d'asile européenne

La Suisse dispose de nombreuses possibilités de s'impliquer dans la définition de la politique européenne en matière d'asile.

- La Suisse est associée aux accords de Schengen et de Dublin et participe régulièrement, à ce titre, aux réunions des ministres européens de la justice et des affaires intérieures.
- Elle participe financièrement et humainement à l'EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, et elle est représentée dans son conseil d'administration. Cette agence, qui offre un soutien opérationnel dans le domaine de l'asile aux États membres situés aux frontières extérieures de l'UE, va se transformer en Agence de l'Union européenne pour l'asile.
- Elle participe financièrement et humainement à l'agence de protection des frontières (Frontex) et délègue un représentant au conseil d'administration. Frontex est compétente pour surveiller et protéger les frontières extérieures européennes. Lors de la mise en œuvre de la gestion européenne des frontières, Frontex coordonnerait les retours et la surveillance des frontières européennes terrestres et maritimes.
- Elle a repris le règlement de l'UE portant sur la création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), qui coordonne la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen et règle l'échange d'informations.
- Elle participe à Eurodac, la base de données dactyloscopiques centrale de l'UE où sont conservées les empreintes digitales des personnes qui ne sont pas ressortissantes d'un État Dublin, qui ont franchi la frontière irrégulièrement ou qui déposent une demande d'asile.
- Elle participe au volet Frontières du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières, période 2014-2020), l'instrument qui a succédé au Fonds pour les frontières extérieures (FFE). Alloués à des projets spécifiques, les moyens du fonds servent à soutenir des États Schengen qui doivent assumer des coûts élevés pour la protection des frontières extérieures Schengen en raison de leurs vastes frontières terrestres ou maritimes, ou de la présence d'aéroports internationaux importants. La Suisse devrait également participer au fonds qui succédera à cet instrument pour la période 2021-2027, l'Instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV).
- Elle versera – sous réserve que l'équivalence boursière lui soit reconnue – une deuxième contribution à certains États membres de l'UE, dont 200 millions seront attribués à des projets visant à renforcer la gestion des frontières.

Recommandations de la CFM

La Suisse fait partie du système européen d'asile. Elle en est donc conjointement responsable.

Il reste à savoir si et comment les propositions de réforme de la Commission européenne seront mises en œuvre. Toutefois, les risques pour les droits humains liés à la mise en œuvre du paquet de réformes sont considérables. Actuellement, le Conseil « Justice et affaires intérieures » discute des propositions législatives et la Suisse est à la table.

La CFM recommande que la Suisse, dans tous les organes où elle peut exercer une influence sur les plans financier, opérationnel ou stratégique, rappelle que

- les situations qui provoquent la migration sont variées, tout comme les besoins de protection des personnes en fuite ;
- une grande importance doit être accordée aux besoins et aux instruments de protection dans la gestion de la migration ;
- les instruments de protection doivent être améliorés aussi dans les zones de transit et aux frontières extérieures de l'Europe.

1 Octroi d'une protection et aide aux frontières extérieures de l'UE

La CFM recommande que la Suisse

- œuvre à ce qu'aux frontières, le droit au respect de la dignité humaine soit protégé ;
- œuvre à ce que les migrants forcés qui n'ont pas droit à une protection internationale aient accès à des conseils en vue du retour et puissent rentrer dans la dignité. Un développement du retour volontaire accompagné n'est souhaitable, que lorsqu'une protection suffisante peut être garantie dans le pays d'origine ;
- œuvre à ce que le droit d'asile individuel ne soit pas vidé de sa substance. Ce droit doit s'appliquer aussi aux personnes qui se soumettent à une procédure dans les zones de transit et qui sont de ce fait considérées formellement comme n'étant pas entrées sur le territoire européen ;
- soutienne les villes qui, dans des situations de crise, veulent accueillir des personnes en quête d'une protection.

2 Octroi de protection et d'aide sur place dans les pays d'origine et de transit

La CFM recommande que la Suisse

- soutienne les efforts de l'UE visant à promouvoir la coopération humanitaire avec les pays d'origine et de transit ;
- renforce par ses propres programmes les efforts de l'UE pour protéger les personnes déplacées dans les pays d'origine et de transit ;
- collabore avec les pays d'origine dans le domaine de la réintégration. Pour qu'une réintégration réussisse, il faut que des perspectives soient proposées aux rapatriés ;
- soutienne les programmes de l'UE en vue du retour volontaire à partir des pays de transit et renforce cet effort de protection par ses propres programmes.

3 Accès sûr aux procédures et à la protection

La CFM recommande que la Suisse

- pérennise sa politique de réinstallation et accueille régulièrement d'importants groupes de réfugiés dans le cadre du programme de réinstallation du HCR ;
- examine si une participation au programme européen de réinstallation permettrait d'améliorer la protection des personnes déplacées ;
- étudie avec l'UE l'opportunité de réintroduire la possibilité de déposer une demande d'asile dans une ambassade ;
- utilise plus fréquemment l'instrument du visa humanitaire pour la protection de personnes gravement menacées ;
- participe aux travaux en cours de l'UE concernant le visa humanitaire et lance la révision de ses propres dispositions en la matière.

4 Nouvelles voies migratoires

La CFM recommande que la Suisse

- œuvre au développement et à la concrétisation de possibilités de migrations nouvelles et légales afin de réduire la migration irrégulière et de favoriser de véritables partenariats avec les pays d'origine et de transit.

L'impegno della Svizzera per una futura politica europea in materia di migrazione e di asilo: raccomandazioni della CFM

Nel settembre 2020 il campo profughi di Moria, sull'isola greca di Lesbo, è stato distrutto dalle fiamme. Migliaia di donne, uomini e bambini che vi alloggiavano in condizioni insostenibili sono rimasti senza più nulla. In quell'occasione l'opinione pubblica ha preso coscienza delle lacune del sistema europeo in materia d'asilo.

Due settimane dopo questi fatti la Commissione europea ha annunciato un nuovo inizio, presentando un quadro completo per una politica europea in materia di migrazione e asilo. Ha inoltre istituito una taskforce nell'obiettivo di migliorare in modo permanente la situazione sull'isola di Lesbo in conformità alle proposte presentate.

Il Consiglio «Giustizia e Affari Interni» sta discutendo le proposte legislative. La Svizzera si impegna a favore della politica europea in materia di asilo e ha quindi una responsabilità. La Commissione federale della migrazione CFM le raccomanda di impegnarsi con determinazione a favore della tutela dei rifugiati in seno agli organi europei nei quali ha la possibilità di intervenire.

La crisi del sistema d'asilo europeo

Nel 2015 centinaia di migliaia di sfollati si sono diretti verso l'Europa alla ricerca di protezione e di una vita migliore. Il sistema europeo d'asilo non era all'altezza di queste sfide.

Per molto tempo le autorità greche hanno permesso a persone entrate illegalmente nello spazio Schengen, ma che non intendevano cercare rifugio in Grecia, di continuare immediatamente il loro viaggio. Ma gradualmente gli Stati europei hanno chiuso i loro confini. Ben presto la «**rotta balcanica**» fu dichiarata chiusa. Con il completamento della recinzione alla propria frontiera, la Macedonia del Nord ha reso impossibile agli sfollati lasciare la Grecia e continuare il loro viaggio verso l'Occidente. Sono dunque rimasti bloccati nell'entroterra greco, all'interno dello **spazio Schengen**.

L'UE ha reagito alla crisi adottando un pacchetto di misure. Alcune misure d'urgenza miravano a sostenere i sistemi nazionali di gestione delle frontiere nazionali e d'asilo. All'interno degli «hotspots» allestiti alle frontiere esterne, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex ed Europol dovevano lavorare a stretto contatto con le autorità locali «per identificare, registrare e sottoporre rapidamente al rilevamento segnaletico i migranti in arrivo». Le persone che chiedevano asilo dovevano essere portate senza indugio a una procedura d'asilo. I migranti irregolari dovevano tornare nel loro Stato d'origine o di provenienza. Frontex doveva sostenere gli Stati membri coordinando i rimpatri. Misure di lungo respiro miravano, dal canto loro, a salvare vite umane, tutelare le frontiere esterne, ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare e sviluppare una politica per la «migrazione regolare».²¹

L'UE ha inoltre offerto un sostegno finanziario considerevole alla Turchia per migliorare la situazione dei rifugiati sul territorio turco. In compenso la Turchia si è impegnata ad adottare misure volte a contenere gli attraversamenti irregolari della frontiera. I capi di Stato e di governo hanno convenuto con gli Stati africani misure volte a lottare contro le cause dei flussi di sfollati, a migliorare la coo-

perazione nel settore della migrazione regolare, a meglio tutelare i migranti e le persone in cerca di protezione, a lottare contro la migrazione irregolare e a migliorare il rimpatrio e la riammissione dei migranti.

Zone di transito alle frontiere esterne dell'UE

Successivamente, sulle isole greche al largo delle coste del Mar Egeo sono stati allestiti dei cosiddetti **hotspots**. L'hotspot di Moria, sull'isola di Lesbo, è stato inizialmente concepito per accogliere 3500 persone. Le persone che sbarcavano sull'isola venivano portate a Moria, dove non si trovavano soltanto nuovi arrivati in attesa di essere registrati, bensì anche migliaia di persone che in realtà avrebbero dovuto essere trasferite nell'entroterra greco, in Turchia o nei rispettivi Stati di provenienza.

Ben presto decine di migliaia di persone si sono trovate a dover vivere in uno spazio ristretto e in condizioni sanitarie disastrose nel campo profughi di Moria. Uomini, donne e bambini che in molti casi vivevano da mesi o anni nel campo profughi sono stati in gran parte abbandonati a sé stessi. Le organizzazioni della società civile hanno cercato di coprire le esigenze di protezione di base delle persone residenti a Moria.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=IT> (3.12.2020)

Mancanza di Solidarietà tra gli Stati membri

Fondandosi sull'agenda sulla migrazione, la Commissione europea ha sviluppato un meccanismo di ricollocazione in virtù del quale, dopo la registrazione presso gli hotspot, le persone «in evidente bisogno di protezione internazionale» dovevano essere ricollocate negli Stati membri in base a una «chiave di ripartizione obbligatoria» e a criteri obiettivi e quantificabili.²²

L'idea di un **meccanismo solidale di ricollocazione** cui partecipassero tutti gli Stati era ovvia. Questo sgravio mirava a consentire a Stati come la Grecia di tornare a una normalizzazione del settore dell'asilo. L'idea non ha tuttavia trovato terreno fertile in tutti gli Stati membri. Molti hanno respinto l'idea di una ricollocazione obbligatoria. Alcuni, anziché impegnarsi per potenziare le capacità di accoglienza e integrazione, hanno preferito investire in infrastrutture volte a proteggere le proprie frontiere nazionali.

Quando nel settembre 2015 i ministri degli interni europei, a maggioranza qualificata e nonostante le resistenze degli Stati di Visegrád Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia, hanno adottato un piano di reinsediamento, l'Ungheria e la Slovacchia hanno immediatamente sporto denuncia, respinta tuttavia dalla Corte di giustizia europea. Alla fine di settembre 2017, a programma ultimato, solo un quinto del contingente previsto era stato esaurito. I motivi non vanno ricercati unicamente nella scarsa solidarietà tra Stati membri ma anche nell'incapacità delle autorità greche di inserire nel programma un numero sufficiente di persone registrate con prospettiva di una protezione internazionale.²³

Il fallimento di una politica europea corresponsabile

All'inizio di settembre 2020 il campo profughi di Moria è stato distrutto dalle fiamme. Gli 8000 adulti e i 4000 bambini che ospitava si sono ritrovati senza ormai più nulla. La protezione civile greca ha dichiarato lo stato d'emergenza. L'UE ha nuovamente significato la propria disponibilità a fornire un sostegno. Diversi Stati hanno fornito un aiuto immediato sul posto. Alcune città si sono dette disposte ad accogliere persone da Moria e a garantire loro protezione.

Attribuendo la responsabilità di accogliere i rifugiati e di svolgere le procedure d'asilo principalmente agli Stati situati alle frontiere esterne dell'UE, il sistema di Dublino aveva diviso gli Stati membri dell'UE, i quali non si sono mostrati particolarmente interessati a un'azione comune. Le uniche a suscitare maggioranze sono state le misure di isolamento. La cooperazione con gli Stati di provenienza, di accoglienza e di transito è stata ampiamente dettata da interessi europei.

Anziché soluzioni praticabili, ne è risultato un blocco politico dalle gravi conseguenze: alcuni Stati hanno sospeso temporaneamente la loro legislazione in materia d'asilo, in molti casi si sono verificati fenomeni push back contrari al diritto, non è stato possibile rispettare gli standard umanitari minimi. Un approccio globale, sostenibile e a prova di crisi sembrava irraggiungibile. La visione di una politica europea comune in materia di rifugiati e di asilo è rimasta infruttuosa.

²² Crisi dei rifugiati: intervento risoluto della Commissione europea. Comunicato stampa della Commissione europea del 9 settembre 2015: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5596 (3.12.2020)

²³ Ossia persone provenienti da Stati che negli ultimi tre mesi avevano una quota di riconoscimento almeno del 75 per cento.

Un nuovo inizio

Con il nuovo «patto sulla migrazione e l'asilo» presentato il 23 settembre 2020, la commissione europea ha proposto un quadro globale per una nuova politica comune.

Il **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** della Commissione europea, che deve costituire il quadro di riferimento per una politica comune europea, riunisce numerosi strumenti già impiegati nei settori della migrazione, della gestione delle frontiere, dell'asilo, dell'integrazione e del rimpatrio.²⁴ La Commissione europea introduce il nuovo patto dichiarando che la migrazione è necessaria e positiva per l'Europa e schierandosi a favore di un approccio protettivo. La Commissione Europea vede le sue proposte di riforma per un «sistema di gestione della migrazione prevedibile e affidabile» come una via d'uscita da una situazione di stallo politico. Il controverso regolamento di Dublino deve essere abolito. Esso sarà sostituito da **un nuovo regolamento globale sulla gestione dell'asilo e della migrazione**. In questo regolamento, che disciplina la responsabilità delle procedure di asilo, il nuovo meccanismo di solidarietà è ancorato.

Una sorveglianza delle frontiere più forte ed efficiente

In futuro il funzionamento del sistema Schengen dovrà essere garantito grazie al rafforzamento della sorveglianza alle frontiere esterne. L'introduzione di una **gestione integrata delle frontiere** basata su sistemi IT moderni e interoperabili – tra cui Eurodac – accrescerà l'efficienza del sistema. Grazie a un piano comune per i servizi di ricerca e soccorso, l'UE intende inoltre migliorare l'assistenza alle persone in pericolo in mare.

Le procedure alla frontiera dovranno essere velocizzate. Nelle zone di transito – prima ancora dell'ingresso nello spazio Schengen – sarà effettuato uno **screening** che comprenderà controlli sanitari e di sicurezza, l'esame della vulnerabilità

e il rilevamento dei dati biometrici. Nel quadro della procedura alla frontiera saranno già assunte decisioni per quanto riguarda l'accesso all'asilo: si applica la procedura velocizzata alla frontiera? La persona va rimpatriata? O ricollocata? In linea di principio, il Paese di primo ingresso sarà anche in futuro il Paese competente per la procedura d'asilo.

Tuttavia, ove una persona possa far valere legami particolari con un altro Stato europeo, sarà possibile ricollocarla in quello Stato.

Un nuovo meccanismo di solidarietà a più livelli

D'ora in poi tutti gli Stati membri dell'UE dovranno fornire il loro contributo a una politica comune in materia di rifugiati e di asilo. La solidarietà sarà obbligatoria ma flessibile. Il **nuovo meccanismo di solidarietà** consente agli Stati di scegliere se accogliere persone in cerca di protezione, partecipare al rimpatrio di persone respinte o fornire assistenza materiale nel quadro della gestione della migrazione.

In «tempi normali» la Commissione europea pianifica annualmente un contingente volontario di posti di reinsediamento destinati in prima linea alle persone salvate in mare. In caso di «maggiore pressione» tutti gli Stati membri sono chiamati a fornire un contributo di sgravio in base a una chiave europea. In «situazioni di crisi» gli Stati devono partecipare attivamente alla ricollocazione o ai rimpatri. Se uno Stato non riesce a eseguire il rimpatrio entro un dato termine, deve assumersi la responsabilità per le persone in questione.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_it (3.12.2020)

Gestione dei rimpatri

La gestione dei rimpatri diventa prioritaria. In futuro molte più persone saranno rimpatriate già dalle zone di transito. L'istituzione di un coordinatore per il rimpatrio presso la Commissione europea, sostenuto da una rete ad alto livello sul rimpatrio, risp. di un vicedirettore esecutivo per il rimpatrio presso Frontex, indica quali priorità intende fissare l'UE in futuro. Funzioni paragonabili che si concentrino per esempio sul rispetto delle norme di protezione non sono incluse nel pacchetto.

Intensificazione della cooperazione con Stati di provenienza e di transito

Per evitare viaggi pericolosi e attraversamenti illegali delle frontiere sarà intensificata la cooperazione con Stati di origine, di accoglienza e di transito. La Commissione europea intensificherà la cooperazione con Stati terzi sulla base di partenariati su misura.

Mettere in pratica il pacchetto di riforme

Nell'isola greca di Lesbo, la strategia globale annunciata deve essere messa in pratica. La strategia mira ad evitare di sovraccaricare il sistema d'asilo in futuro, come era il caso a Moria. Ursula von der Leyen ha dichiarato: «Gli eventi di Moria hanno nuovamente e chiaramente dimostrato la necessità di trovare soluzioni a lungo termine per la migrazione. Unitamente alle agenzie dell'UE, stiamo intensificando il nostro sostegno ai migranti rimasti senza tetto e alla Grecia. E ci aspettiamo che anche gli altri Stati membri facciano la loro parte. Insieme dobbiamo dimostrare che l'Europa gestisce le migrazioni in modo umano ed efficace.»²⁵

Una speciale **taskforce** sta allestendo, in collaborazione con le autorità greche, nuove strutture ricettive in cui applicare la nuova procedura alla frontiera.

Fine del sovraffollamento

Le persone bisognose di protezione rimaste sull'isola di Lesbo dopo l'incendio del campo di Moria saranno trasferite nella Grecia continentale. I bambini e le famiglie con bambini saranno ricollocati in altri Stati membri dell'UE.

Accrescere l'efficacia delle procedure

Sono previste procedure rapide ed efficienti. L'obiettivo è quello di meglio interconnettere tra loro i processi delle agenzie dell'UE EASO e Frontex – inclusi i settori asilo e ritorno/rimpatrio, risp. integrazione.

Più ritorni volontari

Il ritorno volontario è incoraggiato.

Maggiore sicurezza

Grazie al sostegno delle agenzie dell'UE Frontex ed Europol sarà garantita maggiore sicurezza a migranti e richiedenti l'asilo.²⁶

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1728 (3.12.2020)

²⁶ idem

Un'evoluzione inquietante

Nel 2013, Roger Zetter, professore emerito, esperto di questioni legate ai rifugiati e alla migrazione forzata, ex direttore del Refugee Studies Center dell'Università di Oxford, ha redatto su incarico della CFM uno studio che vede nell'«**orientamento al sistema della gestione**» l'evoluzione forse più preoccupante della politica in materia di rifugiati e di asilo. Secondo lo studio, questo sviluppo non rende giustizia alle dinamiche migratorie e alle relative esigenze di protezione degli sfollati.²⁷ Istituisce, semmai, un regime di chiusura e di isolamento orientato più alla sicurezza delle frontiere che a quella degli sfollati.²⁸

Lo studio osserva che questo approccio costituisce una minaccia per i diritti e la tutela dei rifugiati, dei richiedenti l'asilo, degli sfollati e delle persone all'interno di flussi migratori misti, anche nelle regioni di transito alle frontiere dell'Europa. Secondo Roger Zetter, negli ultimi anni in Europa si è verificata in maniera pressoché inavvertita una vera e propria **crisi della protezione**. Lo studioso considera questa crisi, almeno in parte, come il risultato di un arsenale viepiù complesso e sofisticato di strumenti fisici, processi giuridici, iniziative politiche e accordi internazionali concepiti per impedire l'accesso al territorio europeo.²⁹ Le misure adottate per risolvere problemi alla frontiera limitano spesso in maniera sproporzionata i diritti dell'uomo e accrescono la vulnerabilità delle persone.³⁰

Secondo Zetter, i problemi riscontrati nel gestire i flussi migratori misti e il tentativo di mettere in atto una politica comune in materia di migrazione e di asilo hanno dimostrato che l'Europa cerca, in realtà, di subordinare le norme del sistema globale di protezione alla propria agenda, risp. alle realtà politiche all'interno dell'UE. Negli ultimi anni l'UE e la Commissione europea hanno, sì, colmato molte lacune e avviato iniziative valide tese a migliorare la protezione. Roger Zetter ritiene, tuttavia, che queste misure non rendano giustizia alle dinamiche migratorie in atto e alle esigenze di protezione connesse. Sottolinea la necessità di assicurare una protezione non solo nei luoghi di arrivo ma anche lungo le vie di migrazione e dalle zone di transito.

²⁷ Roger Zetter (2013): Protecting Forced Migrants. A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward. Studio commissionato dalla Commissione federale della migrazione CFM (in inglese, tedesco e francese).

²⁸ idem pag. 74

²⁹ idem pag. 45

³⁰ idem pag. 70

La Svizzera e la politica d'asilo europea

La Svizzera ha numerose possibilità di partecipare alla definizione della politica europea in materia di asilo.

- La Svizzera è associata agli accordi di Schengen e di Dublino e, pertanto, è regolarmente coinvolta negli organi dei ministri europei della giustizia e degli interni.
- Partecipa sul piano sia finanziario sia delle risorse di personale all'EASO, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, ed è rappresentata nel suo consiglio di amministrazione. L'agenzia offre agli Stati membri situati alla frontiera esterna dell'UE un sostegno operativo nel settore dell'asilo. L'EASO sarà convertito nell'Agenzia europea per l'asilo EUAA.
- Partecipa sul piano sia finanziario sia delle risorse di personale all'agenzia europea per le frontiere esterne Frontex e siede nel suo consiglio di amministrazione. Frontex è responsabile della sorveglianza e della messa in sicurezza delle frontiere esterne dell'UE. Nell'attuazione della gestione europea delle frontiere prevista, Frontex coordinerà il ritorno nonché la sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri dell'Europa.
- Ha recepito il Regolamento che istituisce un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR, il quale coordina la sorveglianza delle frontiere esterne Schengen e disciplina lo scambio d'informazioni.
- Partecipa a Eurodac, la banca dati centrale dell'UE nel settore dell'asilo. Nella banca dati sono conservate le impronte digitali di persone che non hanno la cittadinanza di uno Stato Dublino e che entrano irregolarmente o presentano una domanda d'asilo.
- Partecipa al Fondo ISF-Frontiere, sottostrumento Frontiere (ISF-Frontiere, durata 2014 – 2020), succeduto al Fondo per le frontiere esterne (FFE). Con finanziamenti di progetti, l'ISF-Frontiere sostiene gli Stati Schengen che, a causa delle estese frontiere marittime o terrestri o della presenza di importanti aeroporti internazionali, devono sostenere costi elevati per la protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen. La Svizzera parteciperà verosimilmente anche allo strumento successivo, ossia al Border Management and Visa Instrument (BMVI, 2021 – 2027).
- Con riserva del riconoscimento dell'equivalenza di borsa verserà un secondo contributo ad alcuni Stati membri dell'UE. In tale contesto intende tra l'altro investire 200 milioni di franchi in progetti tesi a rafforzare la gestione delle frontiere negli Stati membri scelti.

Raccomandazioni della CFM

La Svizzera è parte del sistema d'asilo europeo. Ne è quindi corresponsabile.

È ancora aperto se e come saranno attuate le proposte di riforma della Commissione europea. Tuttavia, i rischi per i diritti umani associati all'attuazione del pacchetto di riforme sono considerevoli. Attualmente il Consiglio Giustizia e Affari interni sta discutendo le proposte legislative e la Svizzera è al tavolo.

La CFM raccomanda che la Svizzera, in tutti gli organi in cui può esercitare un'influenza finanziaria, operativa o strategica, indichi che

- le situazioni di fuga e le esigenze di protezione delle persone in fuga sono molteplici;
- le esigenze e gli strumenti di protezione devono avere la priorità nella gestione della migrazione;
- gli strumenti di protezione devono essere migliorati anche nelle zone di transito e alle frontiere esterne dell'UE.

1 Concessione della protezione e aiuto alle frontiere esterne dell'UE

La CFM raccomanda che la Svizzera

- si adoperi per garantire la protezione del diritto a un trattamento umano alle frontiere;
- si adoperi per garantire che gli sfollati che non hanno diritto alla protezione internazionale possano accedere alla consulenza per il ritorno e tornare nel loro Paese con dignità. Secondo la CFM, lo sviluppo del rientro volontario assistito dovrebbe essere perseguito solo se è possibile garantire una protezione sufficiente nel Paese di provenienza;
- garantisca che il diritto individuale all'asilo non sia compromesso. Questo diritto deve valere anche per le persone oggetto di una procedura in una zona di transito che, pertanto, sono considerate formalmente come non entrate;
- sostenga le città che, in situazioni di crisi umanitaria, sono disposte ad accogliere persone in cerca di protezione.

2 Concessione della protezione e aiuto sul campo negli Stati di origine e di transito

La CFM raccomanda che la Svizzera

- sostenga gli sforzi dell'UE per promuovere la cooperazione umanitaria con gli Stati di provenienza e di transito;
- sostenga con programmi propri gli sforzi dell'UE per proteggere gli sfollati negli Stati di provenienza e di transito;
- cooperi con gli Stati di provenienza nel settore della reintegrazione. Affinché possano reinserirsi con successo, devono essere create prospettive per i rimpatriati;
- sostenga i programmi dell'UE per promuovere il rientro volontario dagli Stati di transito e rafforzi con programmi propri questa preoccupazione di protezione.

3 Accesso sicuro alle procedure e alla protezione

La CFM raccomanda che la Svizzera

- consolidi la sua politica di reinsediamento e accolga regolarmente gruppi di rifugiati più numerosi nel quadro del programma di reinsediamento dell'UNHCR;
- esamini se, partecipando al programma di reinsediamento, potrebbe accrescere la protezione degli sfollati;
- esamini, d'intesa con l'UE, la reintroduzione dell'asilo all'ambasciata;
- ricorra maggiormente allo strumento del visto umanitario per proteggere le persone in grave pericolo;
- partecipi ai lavori in corso in seno all'UE nel settore dei visti umanitari e avvii la revisione delle proprie disposizioni.

4 Nuovi canali per la migrazione

La CFM raccomanda che la Svizzera

- incoraggi lo sviluppo e l'attuazione di nuove opportunità di migrazione regolare per ridurre la migrazione irregolare e favorire partenariati autentici con gli Stati di provenienza e di transito.