

Migrationspakten: Institutionalisering av oförenliga värdegrunder?

Efter flyktingkrisen och lång tids oenighet har Europeiska kommissionen presenterat nya lagförslag om asyl och migration. Ett omdiskuterat förslag är att medlemsstater ska kunna välja mellan att antingen ta emot asylsökande från andra medlemsstater eller att hjälpa till med att skicka tillbaka asylsökande till ursprungsländerna. Förslaget innebär dock att oförenliga värden byggs in i EU-systemet. Det skriver **Anna Södersten**, forskare i juridik vid Sieps.

Den 23 september 2020 presenterade Europeiska kommissionen en uppsättning nya lagförslag på asyl- och migrationsområdet – [migrationspakten](#). En av de största knäckfrågorna har varit fördelningen av ansvaret för de migranter som kommer till EU.

I nuläget är det Dublinförordningen som reglerar vilken medlemsstat som ska ansvara för att fatta beslut om asyl. Förordningen ställer upp kriterier för hur bedömningen ska göras och säkerställer att endast en medlemsstat bär ansvaret. Syftet är att undvika så kallad asyl-shopping: att personer som får avslag i en medlemsstat reser vidare till en annan medlemsstat för att söka asyl där. Det handlar dels om att hushålla med resurserna i medlemsstaterna, dels om att undvika situationer där en person befinner sig i limbo som kan pågå under flera års tid.

[Problemen med Dublinförordningen](#) har dock varit många. Framför allt har vissa medlemsstater varit mottagarländer under lång tid medan andra har tagit emot väldigt få asylsökande. Sedan flyktingkrisen 2015 har det dessutom blivit allt mer uppenbart att Dublinförordningen inte fungerar. Under krisen lät exempelvis flera medlemsstater migranter passera genom sina territorier till destinationsländer som Sverige och Tyskland. Och Tyskland beslöt sig för att inte tillämpa förordningen utan prövade asylansökningar trots att asylsökande borde ha skickats tillbaka till den medlemsstat i EU som de först ankom till.

Redan 2016 lade kommissionen fram en rad nya förslag på området, bland annat om tvingande omfördelning av asylsökande, men då kunde

medlemsstaterna inte enas. Kommissionen förklarar därför att den nya migrationspakten handlar om en "nystart", vilket får ses som ett retoriskt grepp för att komma vidare i de tidigare låsta förhandlingarna. Det handlar nu om att medlemsstaterna ska kunna enas i rådet.

En solidaritetsmekanism

Kommissionen föreslår nu att Dublinförordningen ska skrotas och ersättas av [en ny förordning](#). Det nya förslaget påminner dock i stora drag om den nuvarande. Till exempel kommer de kriterier som reglerar vilken medlemsstat som har ansvar för att pröva en asylansökan att finnas kvar, även om några nya kriterier kommer att läggas till.

I det nya förslaget introduceras också en "solidaritetsmekanism" som ska tillämpas då en medlemsstat drabbas av ett högt tryck på flyktingmottagandet. Övriga medlemsstater ska då kunna välja: antingen ta emot asylsökande från den medlemsstaten eller hantera återvändande (till ursprungslandet) för de migranter som har fått avslag på asylansökan i den medlemsstaten. Om inte återvändande har skett inom åtta månader ska personen som har fått avslag överföras till den medlemsstat som har tagit över ansvaret för återvändandet.

Om ett högt tryck skulle uppstå i till exempel Sverige skulle Nederländerna kunna välja mellan att ta emot personer eller att åta sig att ta över hanteringen av personer som har fått avslag på asylansökan i Sverige. Det är alltså inte – som tidigare också föreslagits – frågan om att medlemsstater ska kunna bistå finansiellt med ett

visst fastställt belopp per asylsökande. Ansvar består istället i att antingen ta emot personer eller hantera återvändande. Detta ansvar fördelas i sin tur genom en "distributionsnyckel" som utgår från befolkningens storlek (väger 50 procent) och total BNP (50 procent).

I detta sammanhang kan det tilläggas att "solidariteten" är synonymt med delat ansvar mellan medlemsstaterna. Det handlar alltså inte i första hand om solidaritet med de asylsökande. I migrationspakten förekommer också flera variationer av solidaritet: både "effektiv solidaritet" och det motsägelsefulla begreppet "tvingande" solidaritet finns med. En risk är förstås att [begreppet solidaritet](#) urvattnas.

Ett Europa med flera och oförenliga värdegrunder

Solidaritetsmekanismen väcker frågor av både praktisk och principiell natur. Vem bär till exempel det folkrättsliga ansvaret för att inte skicka tillbaka en migrant till ett land där personens liv eller frihet är i fara (principen om "non-refoulement")? Man kan också tänka sig att de medlemsländer som i första hand väljer att ta över hanteringen av återvändande inte alltid är de som är bäst lämpade att sköta kontakter (eller har bäst kontakter) med tredjeländer eller har intresse av att se till att de återvändande migranterna blir återintegrerade i ursprungslandet.

Men kanske än viktigare är den principiella frågan: Vad innebär inrättandet av solidaritetsmekanismen för EU-samarbetet i stort? Är det frågan om ett "Europa i flera hastigheter" som syftar till att lösa problem kring frågor där medlemsstaterna inte kan enas?

Idén om ett "Europa i flera hastigheter" brukar beskrivas¹ som att en grupp medlemsstater som är villiga och har möjlighet att samarbeta på ett visst område ska kunna göra det även om inte alla deltar. Tanken är också att de andra medlemsstaterna som "tar sig fram i olika hastigheter" ska ansluta sig senare (ett exempel är EMU). En viktig skillnad mellan ett "Europa i flera hastigheter" och den solidaritetsmekanism som nu föreslås är att asyl och migration ytterst kan sägas handla om värden. Värden är med andra ord en inneboende del av

asyl- och migrationspolitiken. Den föreslagna solidaritetsmekanismen representerar därför snarare ett "Europa med flera (oförenliga) värdegrunder": En värdegrund som innebär att medlemsstater tar emot asylsökande eftersom de anser att det är deras moraliska plikt och att de har skyldighet att uppfylla de folkrättsliga kraven, och en annan värdegrund som innebär att medlemsstater motsätter sig flyktingmottagande.

Kommissionens förslag innebär att EU skulle upprätta lagstiftning som inte bara tillåter utan till och med institutionaliserar oförenliga värden. Genom solidaritetsmekanismen skulle vissa medlemsstater med EU:s goda minne kunna fortsätta att [föra en mycket restriktiv asyl- och migrationspolitik](#), en politik som dessutom motiveras med en [retorik](#) som inte är förenlig med de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget. Det här måste naturligtvis ses och förstås i ljuset av den pågående krisen om rättsstaten och det är därför anmärkningsvärt att det inte finns någon diskussion om värden i migrationspakten. Kommissionen konstaterar endast kort: "migrationspakten grundar sig på EU:s värden men att den samtidigt kommer att ge de resultat som behövs".

Påverkan på EU-samarbetet i stort

Nästa steg är att förslagen i migrationspakten ska diskuteras i rådet och Europaparlamentet. [Pragmatismen i förslaget](#) bör ses mot bakgrund av att medlemsstaterna inte har lyckats komma överens under lång tid, och det blir förmodligen lättare att komma överens om solidaritetsmekanismen än om det tidigare förslaget att medlemsstater ska tvingas ta emot asylsökande från andra medlemsstater. Problemet med den ojämna fördelningen av asylsökande är dessutom mycket viktigt att lösa.

EU:s värden måste emellertid ha en central plats i asyl- och migrationspolitiken, för risken är annars att de blir underminerade. I förlängningen kan det få stora konsekvenser för EU-samarbetet i stort. Det kan exempelvis leda till att det blir ännu svårare att komma tillrätta med problemen med rättsstatsprincipen. En sådan slutsats är inte helt långsökt om man beaktar hur snabbt demokratin har urholkats i vissa medlemsstater.

¹ Se t.ex. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* (Cambridge University Press, 2012).