



2020/2116(INI)

15.1.2021

YTTRANDE

från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

till utskottet för utrikesfrågor

över skydd av de mänskliga rättigheterna och EU:s externa migrationspolitik (2020/2116(INI))

Föredragande av yttrande: Sira Rego

PA_NonLeg

FÖRSLAG

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor uppmanar utskottet för utrikesfrågor att som ansvarigt utskott infoga följande förslag i det förslag till resolution som antas:

- A. EU:s tillvägagångssätt i fråga om migrationens externa dimension har föranlett EU att samarbeta med tredjeländer inom området gränskontroll och migrationshantering. Denna ”externalisering” av EU:s gränsförvaltning och migrationskontroll är oroväckande mot bakgrund av de eventuella riskerna för kränkningar av människorättsnormer. EU:s gränskontroll och migrationshantering bör skötas på ett humant och betryggande sätt. EU:s nya migrations- och asylpakt har ett starkt fokus på tredjelandssamarbete. Alla former av samarbete måste vara förankrade i grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter.
- B. I artikel 208 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs att det främsta målet för utvecklingsbiståndet ”ska vara minskning och på sikt utrotning av fattigdom”. Att utvecklingsamarbete alltmer används för migrationskontroll i tredjeländer är således ägnat att inge oro. I bilaterala eller multilaterala partnerskap med utvecklingsländer bör migrationspolitiskt samarbete inte uppställas som villkor för EU:s utvecklingsbistånd.
- C. Unionsrätten kräver respekt för grundläggande rättigheter i EU:s alla inre och yttre åtgärder. Mänskliga rättigheter bör bilda ett centralt inslag i EU:s utrikespolitik och externa politik. EU:s externa migrationspolitik bör strikt följa den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna samt unionsrätten och internationell rätt.
- D. EU:s externa migrationspolitik bör syfta till att skydda de grundläggande rättigheterna för personer som blivit tvångsflyttade och behöver internationellt skydd i ursprungs- och transitländer. Det har yppats farhågor om hur den nuvarande politiken påverkar rättigheterna för människor i tredjeländer, särskilt med avseende på människovärdet, rätten till utresa, asyl, integritet, frihet och trygghet, förbudet mot misshandel, refoulement, våldsam avvisning och kollektiva utvisningar samt rättssäkerhetsgarantier.
- E. Minst 20 000 människor har omkommit i Medelhavet sedan 2014 och många fler har mist livet utmed migrationsrutterna i Saharaöknen och på andra håll. Det finns samstämmiga rapporter om våldsamma avvisningar och människorättskränkningar utmed EU:s yttre gränser, särskilt gränsen mellan Grekland och Turkiet och gränsen mellan Kroatien och Bosnien och Hercegovina.
- F. Att inte undsätta människor i sjönöd och att våldsamt avvisa dem till osäkra hamnar i tredjeländer är ett brott, dels mot internationell sjörätt, enligt vad som stadgas i den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss (Solas) från 1974 och i den internationella sjöräddningskonventionen (SAR-konventionen) från 1979, dels mot rätten till liv och rätten till asyl. Medlemsstaterna bör fullgöra denna skyldighet i hela Medelhavsområdet och inte kriminalisera enskilda personer och organisationer som ger stöd eller bistånd till människor i nöd, såsom kommissionen rekommenderat i sin

vägledning från 2020¹. Att inrätta, genomföra och upprätthålla ändamålsenliga och effektiva sök- och räddningspådrag är en skyldighet enligt internationell rätt och EU bör stödja detta.

- G. Sedan 2016 har EU ökat antalet informella avtal och arrangemang med tredjeländer om återvändande och återtagande, däribland gemensamma migrationsförklaringar, samförståndsavtal, gemensamma samarbetsavtal, standardiserade tillvägagångssätt och god praxis. Liksom i formella återtagandeavtal bekräftas i sådana informella arrangemang staternas åtaganden att återta sina medborgare (eller andra) och fastställs förfaranden för att genomföra återvändanden i praktiken. EU har sedan 2016 ingått minst elva informella arrangemang, men bara ett nytt återtagandeavtal. De befintliga informella arrangemangen om migration med tredjeländer innefattar inget skydd av tredjelandsmedborgares rättigheter och inga bestämmelser om avslutande eller tillfälligt inställande mot bakgrund av människorättskränkningar.
- H. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) har spelat en utökad roll i praktiskt och operativt samarbete med tredjeländer, bland annat samarbete om återvändande och återtagande, tillhandahållande av utbildning samt operativt och tekniskt stöd till myndigheter i tredjeländer för gränsförvaltning och gränskontroll, genomförande av insatser eller gemensamma insatser vid EU:s yttre gränser eller på tredjeländers territorier samt utplacering av sambandsmän och operativ personal i tredjeländer.
- I. FN:s tidigare särskilda rapportör om migranternas mänskliga rättigheter har påtalat bristen på övervakning och ansvarsskyldighet i EU:s migrationsavtal. Han har också dragit slutsatsen att det finns få tecken på att partnerskap för rörlighet blivit till ytterligare fördel för mänskliga rättigheter eller utveckling.
- J. Vissa tredjeländer har inom ramen för sitt samarbete med EU förklarat smuggling som straffbart och inskränkt flyttningsrörelsen på det regionala planet. Att migration förklarats straffbart i Niger har påverkat lokala utkomstmöjligheter och fri rörlighet i Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas), som sedan 1975 tillämpat en rad protokoll som medger fri rörlighet för personer inom regionen.
- K. Ett antal undersökande journalister och människorättsövervakningsgrupper har dokumenterat människorättskränkningar, som – direkt eller indirekt – lär sammanhånga med genomförandet av EU:s migrationspolitik i tredjeländer. Vissa civilsamhällesorganisationer har inlett rättsliga förfaranden mot EU och dess medlemsstater för sådana kränkningar. Ett klagomål har lämnats in till Europeiska revisionsrätten om EU:s finansiering i Libyen, med begäran om att programmet till stöd för Libyens kustbevakning ska avbrytas mot bakgrund av dess brott mot EU:s finansieringsbestämmelser och internationella bestämmelser om mänskliga rättigheter². Ett klagomål har också lämnats in till Internationella brottmålsdomstolen (ICC) mot vissa tjänstemän från EU och medlemsstaterna för att de orsakat tusentals människors död per år, samt refolement [tvångsåtersändande] av tiotusentals migranter som försökt

¹ Kommissionens vägledning av den 23 september 2020 om genomförandet av EU-reglerna om definition och förebyggande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse, (C(2020) 6470).

² Global Legal Action Network (GLAN): *EU financial complicity in Libyan migrant abuses*.

fly från Libyen och därpå följande mord, deportering, fängslanden, slaveri, tortyr, våldtäkt, förföljelse och andra omänskliga handlingar som begåtts mot dem³.

- L. Kommissionen har ännu inte utvärderat hur genomförandet av dess senare migrationspolitiska ramar, särskilt den övergripande strategin för migration och rörlighet och den nya partnerskapsramen, påverkar tredjelandsmedborgares mänskliga rättigheter eller hur EU:s migrationssamarbete med tredjeländer påverkar de mänskliga rättigheterna. För en sådan utvärdering skulle det bli till nytta med samråd med de folkgrupper som berörs och meningsfullt deltagande från deras sida, och utvärderingen måste få ett omfattande, inkluderande och offentligt format för att säkerställa att EU:s externa migrationspolitik stämmer fullständigt överens med mänskliga rättigheter.
1. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att genomgripande utvärdera hur EU:s externa migrationspolitik påverkar de mänskliga rättigheterna och därvid särskilt uppmärksamma uttalandet från EU och Turkiet, samarbetet med Libyen, samarbetsavtalet ”Joint Way Forward” med Afghanistan, projekt som genomförs inom ramen för Khartoumprocessen och gränsförvaltningssamarbetet inom ramen för Frontex samt avtalen och insatserna till sjöss inom samma ram.
 2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i sin utvärdering inbegripa information som insamlats via permanent dialog med civilsamhällesorganisationer och andra aktörer med verksamhet på ort och ställe, och att se efter var och hur man kan få till stånd förbättringar utgående från utvärderingsslutatserna.
 3. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att samarbeta intensivare med tredjeländer om en övergripande strategi som är förenlig med de mänskliga rättigheterna, särskilt rätten till asyl, förbudet mot misshandel, principen om ”non-refoulement”, rätten till frihet och förbudet mot kollektiva utvisningar.
 4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och EU:s byråer att inte samarbeta med tredjeländer, eller ompröva detta samarbete, också genom att tillfälligt avbryta särskild finansiering och särskilda projekt som blir till fara för de mänskliga rättigheterna för de personer som berörs av dem, något som även bör bli aktuellt om tredjeländer inte visar fullständig aktning för de grundläggande rättigheter som följer både av FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning och av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och likaså om tredjeländer inte ratificerat dessa konventioner eller inte följer Solas och SAR-konventionen. Parlamentet betonar att EU:s externa migrationspolitik inte bör bli till stöd för att fartyg uppbbringas till havs så att människor återförs till en osäker hamn.
 5. Med tanke på de allvarliga människorättskränkningarna i Libyen mot flyktingar, asylsökande och migranter, inbegripet sådana som gripits till havs, uppmanar Europaparlamentet kommissionen och medlemsstaterna att snarast se över allt samarbete med den libyska kustbevakningen och tillfälligt avbryta det till dess att tydliga garantier för att de mänskliga rättigheterna efterlevs finns på plats.

³ Meddelandet *EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*, från deltagare i seminariekursen *Capstone on Counter-Terrorism and International Crimes*, till åklagarämbetet vid Internationella brottmålsdomstolen.

6. Europaparlamentet påpekar uttalandet från EU och Turkiet, som blivit till stöd för människorättskränkningar som är oförenliga med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Parlamentet uppmanar kommissionen att snarast se över uttalandet från EU och Turkiet för att se till att det strikt följer människorättsnormer och unionsrätten.
7. Europaparlamentet konstaterar att EU:s tredjelandssamarbete haft sin tyngdpunkt förlagd till att man måste öka antalet återvändanden, och att det därvid inte gjorts någon grundlig bedömning av vilka människorättskränkningar detta föranleder. Parlamentet konstaterar att skärpta gränskontroller och en restriktiv viseringspolitik kan göra det svårare för migranter att resa in i ett land, trots behovet av skydd. Parlamentet betonar att detta kan undergräva, inte bara rätten till utresa ur ett land, utan även rätten till asyl enligt internationell människorättslagstiftning.
8. Europaparlamentet är djupt oroat över de samstämmiga rapporterna om våldsamma avvísningar vid EU:s yttre gränser, under medverkan av aktörer från EU. Parlamentet anser att människorättskränkningar, i synnerhet av asylrätten, som begås av aktörer som deltar i gränsförvaltningen undergräver arbetet för en human och rättighetsbaserad migrationspolitik på global nivå.
9. Europaparlamentet betonar allvaret i påståendena om att Frontexfartyg begått olagligheter och fördömer varje potentiell medverkan till våldsamma avvísningar till sjöss. Parlamentet uppmanar kommissionen att, i egenskap av fördragets väktare, eftertryckligen kräva en oberoende utredning av dessa påståenden och det sätt på vilket Frontex insatser övervakas, för att säkerställa efterlevnaden av internationell rätt och principerna och värdena avseende skyddet av personer i sjönöd. Parlamentet yppar också farhågor med anledning av att Frontex flygövervakning överförts till tredjeländer för att hejda människor som flyr tortyr och omänsklig och förnedrande behandling. Parlamentet påminner om att Frontex verkställande direktör, enligt artikel 46 i förordning (EU) 2019/1896, helt eller delvis ska tillfälligt avbryta eller avsluta all verksamhet om han eller hon anser att det förekommer allvarlig eller sannolikt fortgående underlåtenhet att iaktta grundläggande rättigheter, eller skyldigheter i fråga om internationellt skydd.
10. Europaparlamentet välkomnar att kommissionen erkänt behovet av en oberoende gränsövervakningsmekanism och tagit med ett förslag om detta i EU:s migrations- och asylpakt. Parlamentet yrkar i anslutning till detta på att det inrättas en EU-omfattande mekanism som möjliggör en oberoende utredning av påstådda överträdelser av unionsrätten vid gränserna, för att det ska bli slut på kränkningarna av grundläggande rättigheter och människorättskränkningarna. Parlamentet insisterar på att man måste se till att detta instrument präglas av oberoende, insyn och effektivitet.
11. Europaparlamentet vill att mandatet för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter ska utvidgas så att byrån kan spela en rådgivande roll i den externa dimensionen av EU:s asyl- och migrationspolitik och delta i övervakningsverksamhet.
12. Europaparlamentet erinrar om att tredjelandssamarbetet som ett led i den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik bör vara utvecklingsfrämjande och, genom fattigdomsutrotning och skapande av ekonomiska utsikter, åtgärda de bakomliggande orsakerna till påtvingad migration, varjämte det bör tillgodose behoven på kort och lång

sikt hos flyktingar, migranter och folkgrupper i ursprungs-, transit- och destinationsländerna, bidra till kampen mot främlingsfientlighet, rasism och diskriminering, hjälpa oss att säkerställa att flyktingar, migranter och statslösa över hela världen får bättre levnadsvillkor och garanteras tillgång till rättigheter, samt främja oinskränkt aktning för internationell rätt och för unionsrätten. Parlamentet uppmanar EU framför allt att inte hindra den fria rörligheten i Ecowas-regionen, som har en lång tradition av säsongsbunden och cirkulär migration.

13. Europaparlamentet betonar att tredjelandssamarbetet måste bygga på varaktiga partnerskap som blir till ömsesidig nytta. Parlamentet uppmanar kommissionen att se till att politiken för utvecklingssamarbete inte strider mot principerna och målen i artikel 208 i EUF-fördraget, alltså minskning och på sikt utrotning av fattigdom. Parlamentet betonar att partnerskap för rörlighet och gemensamma agendor för migration och rörlighet kan vara effektiva verktyg för att förbättra migrationssamarbetet med tredjeländer.
14. Europaparlamentet uppmanar EU att låta diaspora-, flykting- och migrantledda organisationer, i synnerhet kvinnoledda organisationer, liksom de berörda folkgrupperna och företrädare för civilsamhället medverka vid utformningen, genomförandet och utvärderingen av projekt som förverkligas i tredjeländer.
15. Europaparlamentet insisterar på att dess egen tillsyn och granskning måste öka under hela utformningen, genomförandet och utvärderingen av samarbetsavtalen med tredjeländer om migration. Parlamentet beklagar djupt att kommissionen förbigått Europaparlamentets granskning i sitt samarbete med tredjeländer om migration.
16. Europaparlamentet beklagar djupt att det saknas insyn i Europeiska unionens förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika och att parlamentet inte får vara med om att granska den. Parlamentet uppmanar kommissionen att grundligt se över genomförandet av den ovannämnda förvaltningsfonden, bland annat i form av översyn av dess styrelses sammansättning, och att därvid se till att Europaparlamentet aktivt får medverka, också genom att granska valet av projekt, samt genom att låta lokala civilsamhällesorganisationer med verksamhet på ort och ställe medverka, tillsammans med civilsamhällesorganisationer som arbetar för mänskliga rättigheter, och inbegripa och bygga upp en dialog med dem. Parlamentet yrkar på full insyn i genomförandet av förvaltningsfonden och på att genomgående få information om det.
17. Europaparlamentet fördömer att EU och medlemsstaterna alltmer börjat använda informella arrangemang med tredjeländer, och att man kommit fram till dessa arrangemang utan vare sig vederbörlig parlamentarisk tillsyn eller demokratisk och juridisk övervakning. Parlamentet efterlyser full insyn i sådana arrangemang och tillämpningen av dem. Parlamentet uppmanar kommissionen att i besluten om den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik respektera parlamentets rättigheter i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget.
18. Europaparlamentet yrkar på att lämpliga operativa mekanismer och mekanismer för rapportering, övervakning och ansvarsutkrävande, där det också ska ingå effektiva rättsmedel, ska inlemmas överallt i EU:s tredjelandssamarbete, framför allt i informella arrangemang och i det ekonomiska samarbetet. Parlamentet uppmanar kommissionen

att i synnerhet inrätta en relevant övervakningsmekanism som präglas av oberoende, insyn, effektivitet och deltagande från civilsamhällets och fältarbetande personers sida, med regelbundet återkommande övervakning vars resultat finns att tillgå för allmänheten.

19. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att utveckla säkra och lagliga inresevägar till EU och öka antalet av dem, för att migranter och flyktingar inte ska behöva färdas längsmed farliga vägar, också genom att avsevärt öka medlemsstaternas bidrag till UNHCR:s mål om globala vidarebosättningsbehov samt genom att öppna nya inresevägar för laglig migration från partnerländer, så att de blir värdefulla redskap för att komplettera det bilaterala och multilaterala samarbetet inom området laglig migration och rörlighet. Parlamentet uppmanar särskilt att viseringsliberalisering är ett nyckelverktyg för att vi med tredjeländer ska få partnerskap som verkligen blir till ömsesidig nytta.
20. Europaparlamentet framhåller vilken nyckelroll internationella organisationer, såsom UNHCR, Unicef och Internationella organisationen för migration (IOM), spelar för att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna nära de hem som människor flyr från. Parlamentet uppmanar EU att öka sitt stöd till dessa organisationer och att säkerställa att humanitära organisationer i all sin verksamhet obehindrat kan nå ut till alla migranter som behöver deras hjälp, också i förvarsheter och vid gränsövergångsställen, så att de kan ge dem humanitärt och medicinskt stöd, inbegripet tjänster för spårande av familjemedlemmar.
21. Europaparlamentet noterar att de flesta av de 18 officiella återtagandeavtal som hittills ingåtts inbegriper transitländerns återtagande av tredjelandsmedborgare. Parlamentet understryker att återvändande till transitländer innebär en risk för att de återvändande personerna utsätts för människorättskränkningar. Parlamentet yrkar på bestämmelser för att omsätta mänskliga rättigheter i praktisk handling, inbegripet principen om non-refoulement och åtgärder som syftar till att undvika indirekt eller upprepad refoulement, systematiskt ska tas med i återtagandeavtal och tillfälliga arrangemang. Parlamentet uppmanar dessutom kommissionen att se till att de officiella återtagandeavtalen innefattar en upphävandeklausul, så att tillämpningen av dem ensidigt kan inställas, om de skulle föranleda ihållande människorättskränkningar.
22. Europaparlamentet betonar att det i förordning (EU) 2019/1896 krävs att Frontex i god tid säkerställer en konsekvent, transparent, fullständig och korrekt rapportering om sitt tredjelandsarbete, särskilt om tekniskt och operativt stöd på området gränsförvaltning och återvändande i tredjeländer, utplacering av sambandsmän och detaljerad information om respekten för de grundläggande rättigheterna.
23. Europaparlamentet yrkar på att det i Frontex ad hoc-statusavtal ska tas med särskilda åtgärder som omsätter mänskliga rättigheter i praktisk handling som en del av gränsförvaltningen och en tydlig mekanism för ansvarsutkrävande för människorättskränkningar. Parlamentet uppmanar Frontex att regelbundet informera underutskottet för mänskliga rättigheter, utskottet för utrikesfrågor och utskottet för medborgarligena fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor om all verksamhet som inbegriper tredjelandsarbete och i synnerhet om den praktiska tillämpningen av mänskliga rättigheter som en del av sådan verksamhet.

INFORMATION OM ANTAGANDET I DET RÅDGIVANDE UTSKOTTET

Antagande	12.1.2021
Slutomröstning: resultat	+: 35 -: 27 0: 2
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Magdalena Adamowicz, Malik Azmani, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Marcel de Graaff, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Terry Reintke, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoș Tudorache, Bettina Vollath, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Sira Rego, Miguel Urbán Crespo, Hilde Vautmans, Petar Vitanov

SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET RÅDGIVANDE UTSKOTTET

35	+
EPP	Jeroen Lenaers
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Birgit Sippel, Petar Vitanov, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
Renew	Sophia In 'T Veld, Fabienne Keller, Nathalie Loiseau, Maite Pagazaurtundúa, Michal Šimečka, Ramona Strugariu, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Damien Carême, Alice Kuhnke, Terry Reintke, Tineke Strik
The Left	Clare Daly, Cornelia Ernst, Sira Rego, Miguel Urbán Crespo
NI	Laura Ferrara, Martin Sonneborn

	-
EPP	Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Livia Járóka, Lukáš Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Emil Radev, Paulo Rangel, Ralf Seekatz, Tomas Tobé, Javier Zarzalejos
ID	Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Marcel De Graaff, Peter Kofod, Annalisa Tardino
ECR	Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Assita Kanko, Nicola Procaccini, Jadwiga Wiśniewska

	0
EPP	Magdalena Adamowicz
Renew	Malik Azmani

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster