



**GENERALDIREKTORATET FÖR UNIONENS EXTERNA ÅTGÄRDER
DIREKTORAT B
- TEMATISKA AVDELNINGEN -**

STUDIE

”Analys av den yttre dimensionen av EU:s asyl- och invandringspolitik – sammanfattning och rekommendationer till Europaparlamentet”

Innehåll:

Migrationspolitikens yttre dimension: en gammal fråga. De olika formerna av externalisering inom asyl- och invandringspolitiken.

De åsikter som uttrycks är författarens egna och återspeglar inte nödvändigtvis Europaparlamentets ståndpunkt.

Detta meddelande har efterfrågats av Europaparlamentets underutskott för mänskliga rättigheter.

Detta dokument offentliggörs på följande språk: Franska (originalversion),
Engelska

Författare: Claire Rodier
Jurist, specialiserad på frågor
rörande asyl och invandring i
Frankrike

Detta dokument slutfördes i juni 2006

Om kopior av detta dokument önskas, vänligen kontakta följande person via e-post:
asubhan@europarl.europa.eu

Bryssel, Europaparlamentet, juni 2006.

I INLEDNING

Haagprogrammet

II MIGRATIONSPOLITIKENS YTTRE DIMENSION: EN GAMMAL FRÅGA

1. Handlingsplanen för högnivågruppen för asyl och migration: Exemplet Sri Lanka
2. Invandringen i EU:s utrikespolitik
3. Yttre dimension eller externalisering?
4. Betydelsen av migrationsuppgifter i den europeiska grannskapspolitiken

III DE OLIKA FORMERNA AV EXTERNALISERING INOM ASYL- OCH INVANDRINGSPOLITIKEN

A – EXTERNALISERING – UTLOKALISERING

1. Sanktioner mot transportörer
2. Sambandsmän för invandring
3. Genskjutning till havs
4. Förfaranden för skyddade inresor

B – EXTERNALISERING – ÖVERFÖRING AV ANSVAR

1. Externalisering av asyl: program för regionalt skydd och vidarebosättningsprogram för flyktingar
2. Bestämmelser och avtal om återtagande
3. Exemplet Libyen
4. Exemplet Marocko

IV SLUTSATSER

REKOMMENDATIONER

I INLEDNING

I början av hösten 2005 miste ett tiotal personer livet, och hundratals andra, däribland asylsökande, deporterades, varav en del övergavs av de marockanska myndigheterna efter sina förtvivlade försök att passera den enda landgräns som finns mellan Afrika och Europa. Denna gräns utgörs av diken och tre meter höga murar som omger de spanska enklaverna Ceuta och Melilla i norra Marocko. Några veckor senare var ytterligare hundratals migrerande människor föremål för utvisning, vilken genomfördes av de algeriska myndigheterna efter det att de hade evakuerat ett stort informellt läger i Maghnia nära den marockanska gränsen. Även där identifierades asylsökande. Sedan början av 2006 har tusentals personer, huvudsakligen från länderna söder om Sahara, försökt att resa över Atlanten från Mauretanien och Senegal för att nå den spanska kusten vid Kanarieöarna. Dessa dramatiska händelser – det stora antal som drunknat på grund av utmattning under sin färd från öknen, och i mer övergripande termer antalet offer i samband med flyttning har under loppet av några år blivit omöjligt att beräkna – och detta har lett till att bl.a. Medelhavsländerna har börjat fundera över initiativ för att undanröja detta fenomen som på ett ganska bristfälligt sätt sammanfattas i uttrycket ”illegal invandring”. Man har talat om ”Marshallplanen för Afrika”. Många mellanstatliga möten har ägt rum mellan regeringarna i de afrikanska länderna söder om Sahara, de nordafrikanska länderna och Europeiska unionens medlemsstater, och ett sådant planeras också i Rabat den 10–11 juli i år. I de prioriteringar som har angetts har betoningen lagts på ”dialog och samarbete med Afrika” och ”samarbete med grannländer”¹.

Under dessa överläggningar har de lösningar man inriktat sig på kommit att handla om två alternativ: 1) Skyddsåtgärder vid gränserna för att förhindra illegala inresor, 2) Att se till att migrerande människor stannar i sitt ursprungsland, vilket särskilt skall ske genom samarbete med dessa länder. Eftersom det handlar om migrationsströmmar är inget av dessa två alternativ nytt för Europeiska unionen som under många år har ägnat en stor del av sin verksamhet åt området rättsliga och inrikes frågor. Dessa frågor fanns redan med i det arbetsprogram som antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999, och har sedan dess legat till grund för inrättande av många rättsliga och operativa bestämmelser. I dagsläget är dessa bestämmelsers relevans viktigare än deras effektivitet för den verklighet som avslöjas i de nya färdvägarna för migrationen från söder till norr. Det förefaller faktiskt som om ökade kontroller vid EU:s yttre gränser flyttar problemen i stället för att lösa de problem man avser att bekämpa (att förhindra illegal invandring).

Migranterna tar andra vägar, som ofta är farligare och dyrare, och de hinder de möter finns långt utanför EU, ofta långt från västvärldens åsikter, i länder som de lämnar eller reser igenom. Förflyttningen av problemen har ett pris. För det första för migranterna och de personer som behöver internationellt skydd, vilka utsätts för kränkningar av sina grundläggande rättigheter, samtidigt som dessa rättigheter engagerar Europeiska unionen och medlemsstaterna i mycket hög grad, vilket kunde konstateras i samband med händelserna i Ceuta och Melilla. Det kostar

¹ KOM(2005)0621.
DT\619330SV.doc
Extern översättning

också mycket för de berörda geografiska områdena, eftersom det orsakar instabilitet. Så är fallet när de nordafrikanska länderna efter påtryckningar från EU inför kontrollåtgärder vid sina egna gränser för att förhindra att medborgare från deras grannländer i Afrika söder om Sahara passerar, vilka tidigare passerade gränserna fritt. Man har alltså anledning att oroa sig över att unionen i dag upprättar förbindelser med tredjeländer enligt en logik vars konsekvenser, som ofta är förödande, kan bedömas. Detta är dock risken med den inriktning unionen har valt för sin utrikespolitik om migrationsfrågor efter Haagprogrammet.

Haagprogrammet

Det fleråriga Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, vilket antogs av Europeiska rådet i Bryssel den 4–5 november 2004, är under de kommande fem åren grunden för arbetet, och asyl- och invandringspolitiken är där uppdelad i två delar: Den ena delen är fortsatt utveckling av en gemensam politik inom EU, och den första fasen i denna process, så som den definierades vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999, har uppnåtts genom att en rad gemenskapsbestämmelser har antagits inom de båda områdena asylpolitik och invandring. Den andra delen är den yttre dimensionen av asyl- och invandringspolitiken, vilken har fått en viktig plats.

Målet med Haagprogrammet – som utgör den andra fasen i det arbete som inleddes i Tammerfors – är att förbättra unionens gemensamma förmåga att garantera respekt för de grundläggande rättigheterna, att ge personer i behov av skydd enligt Genèvekonventionen om flyktingar och andra internationella avtal det skydd de behöver, att reglera migrationsströmmarna och kontrollera unionens yttre gränser, men de medel som har tilldelats för att genomföra detta på unionens territorium har inte varit särskilt konkreta. Idén om gemensamma europeiska asylregler, som kommissionen haft sedan 2000¹, är planerade först till 2010. Det erinras om att invandring fortfarande omfattas av medlemsstaternas behörighet. Haagprogrammet begränsas till en uppmaning om ett bättre samarbete mellan staterna, förbättrade kunskaper och bestämmelser om folkräkning och delad information om migrationsströmmar, samt samordning mellan den nationella politiken och EU:s initiativ.

Så är fallet beträffande integration av medborgare från tredjeländer som bosatt sig i unionen. Det betonas att framgångsrik integration gynnar stabiliteten och sammanhållningen i samhället. Denna integration är dock knappast föremål för något annat än rekommendationer utan något konkret innehåll. Det bekräftas t.ex. att hindren för integration bör undanröjas aktivt för att åstadkomma jämställdhet och man rekommenderar att en webbplats skapas för att främja strukturerat utbyte av erfarenhet och information på detta område.

Kapitlet i Haagprogrammet om asyl- och invandringspolitikens *yttre dimension*, som detta betänkande handlar om, visar att medlemsstaterna lägger stor vikt vid denna del, och att de är beredda att samtycka till betydande insatser, även finansiella, på detta område. De betonar att EU-politiken inom ramen för ett verkligt partnerskap bör stödja insatser från tredjeländer för att förbättra deras förmåga att styra migrationsströmmarna och skydda flyktingarna, förstärka

¹ KOM(2000)0755.

övervakningen vid gränserna, förbättra dokumentens säkerhet och att ta itu med problemet rörande återvändande. Rådet oroar sig för att tredjeländer tar på sig en del av uppgiften att styra migrationsströmmarna mot Europa, men det är inte något nytt. Däremot är det första gången som detta får en plats i ett arbetsprogram från unionen. Det finns två skäl till detta. Dels har det under 2004 inträffat flera spektakulära händelser som orsakats av att migranter har rest över havet mot Siciliens och Andalusiens kuster, och rådet har uppmanat alla stater att intensifiera samarbetet för att förhindra att ännu fler människor mister livet på grund av att otillräcklig styrning av migrationsströmmarna kan ge upphov till humanitära katastrofer. Det system av bestämmelser som syftade till att styra EU:s gemensamma asyl- och invandringspolitik inom unionens gränser, såsom avsågs i Amsterdamfördraget, hade å andra sidan uppnåtts nästan helt i slutet av 2004. EU:s huvudsakliga bekymmer tycks alltså nu vara att skydda gränserna mot nya migranter.

II MIGRATIONSPOLITIKENS YTTRE DIMENSION: EN GAMMAL FRÅGA

1. Handlingsplanen för högnivågruppen för asyl och migration: Exemplet Sri Lanka

EU:s åtgärd att vilja flytta gränskontrollen utanför de egna gränserna inleddes inte 2004. För att lösa problemet med den massiva tillströmningen av asylsökande och illegala invandrare i Europeiska unionen, syftade det mandat som gavs till högnivågruppen för asyl och migration, vilken inrättades av rådet (allmänna frågor) i december 1998, till att i de huvudsakliga ursprungsländerna och transitländerna införa program som sträcker sig över flera pelare, allt ifrån handelspolitik till utvecklingsstöd för att bekämpa orsakerna till invandring och migrationsströmmar, samt att bidra till att minska migrationsspänningarna¹.

I den handlingsplan för varje land som högnivågruppen för asyl och immigration lade fram ett år senare, vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999, har man framför allt behållit de förslag som syftar till att bekämpa orsakerna till den illegala invandringen genom bestämmelser som t.ex. inrättande av ett system för upptäckt av falska handlingar, utsändning av europeiska sambandsmän i ursprungsländerna eller transitländerna för att förbättra kontrollen vid ombordstigning, eller undertecknande av återtagandeaftal.

En observatör har noterat att av de 18 förslagen i handlingsplanen för Marocko, i vilken de socioekonomiska aspekterna av utvandring därifrån nästan inte alls togs upp, berörde endast ett stöd till integration av marockanska medborgare i medlemsstaterna, medan mer än hälften av de andra förslagen handlade om åtgärder mot och förhindrande av illegal invandring². Detta synsätt på partnerskap, vilket observatören kallar Europainriktat, är även det som kännetecknar handlingsplanen för Sri Lanka. Behovet av en global strategi har betonats, i vilken de socioekonomiska aspekterna och utveckling av frågorna rörande säkerhet och gränsskydd kombineras, men det som har förverkligats när det gäller tillämpning av handelsplanen rör i

¹ Inledningen av det finländska rådsordförandeskapets extra möte i Tammerfors (15–16 oktober 1999).

² A. Belguendouz, *Le Maroc non africain, gendarme de l'Europe?*, [Det icke-afrikanska Marocko, Europas polis?], Rabat, 2003.

mindre utsträckning detta, och innebär i stället att problemet i dubbel bemärkelse koncentreras till EU: att minska den illegala migrationen som går via eller mot Sri Lanka, 2) att förmå lankesiska medborgare att återvända till sitt hemland, varav det nu finns många i medlemsstaterna. Detta genomfördes 2002 då två projekt finansierades. Det ena genomfördes av Internationella organisationen för migration (OIM), som tilldelades 13 miljoner euro och syftade till att utbilda de anställda vid landets invandringsmyndigheter för att bekämpa den illegala invandringen. Det andra projektet, med en budget på 1 miljon euro, syftade till att införa ett informationssystem i Sri Lanka om migranternas ursprungsländer¹. Slutligen ingick EU ett avtal om återtagande med Sri Lanka, en typ av avtal som vi kommer att se är en huvuddel i den externa delen av EU:s migrationspolitik. Källor i den lankesiska delegationen bekräftar, liksom i fallet Marocko, att diskussionerna om rättsliga och inrikes frågor helt och hållet leddes av den europeiska sidan under förhandlingarna, och besluten fattades av dem.²

2. Invandringen i EU:s utrikespolitik

Integreringen av invandringspolitiken i unionens förbindelser med tredjeländer var också på dagordningen vid Europeiska rådets möte i Sevilla 2002. Där insisterades det på att alla lämpliga instrument inom EU:s utrikespolitik skulle användas för att bekämpa den illegala invandringen. Redan 1999 beslutades det visserligen att kampen mot den illegala invandringen skulle integreras i alla associations- och samarbetsavtal, särskilt de som ingicks med Medelhavsländerna (Medaprogrammet), och partnerskapsavtalen med de nya oberoende staterna i Centraleuropa och Asien (Tacisprogrammet), Balkanländerna (Cardsprogrammet) och AVS-länderna (Afrika, Västindien, Stilla havet) men vid Europeiska rådets möte i Sevilla gick man längre och begärde att en obligatorisk återtagandeklausul skulle införas i alla framtida samarbetsavtal, associationsavtal eller liknande avtal som Europeiska unionen eller Europeiska gemenskapen ingår med en stat.

Samma år (2002) gav kommissionen i sitt meddelande ”Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder”³ exempel på initiativ som redan tagits för att införa dessa nya prioriteringar i utvecklingspolitiken i regioner som traditionellt har varit utvandringsområden. Dessa initiativ har gällt inrättande av politik och infrastruktur för mottagning av asylsökande och förstärkning av institutioners kapacitet (polisen och rättsväsendet), förbättring av gränskontrollerna och kamp mot illegal invandring. Under denna tid fattades också beslutet att anslå en budget på 40 miljoner euro till Marocko för stöd och förbättring av EU:s gränsförvaltning, ett anslag som de marockanska myndigheterna hösten 2005 påstod att de aldrig fått.

När man minns de debatter som ett år senare har förts mellan institutionella aktörer och vissa internationella organisationer rörande projekt och läger för migranter och asylsökande utanför Europa (se nedan) är det intressant att notera att kommissionen samma år, 2002, föreslog att i unionens budget under kapitlet ”förbättrad skyddskapacitet i tredje länder” införa finansiering av en analys av de rättsliga, finansiella och praktiska frågor som uppstår i transitcentren i

¹ A. Becerro, *The External Aspect of Migration Policy*, EUI Working Papers, RSCAS N°2004/5.

² OXFAM, *Territoire inexploré : l'internationalisation de la politique d'asile de l'UE*, [Utforskat territorium: internationalisering av EU:s asylpolitik], London, 2005.

³ KOM(2002)0703.

tredjeländer för att minska de sekundära strömmarna till EU:s medlemsstater samt att skapa och befästa mottagnings- och skyddskapaciteten, inbegripet de personer som skickas tillbaka från EU:s territorium.¹

Då man läser om de prioriteringar som satts upp från och med 2002 kan man konstatera att målet i Haagprogrammet redan länge har ställts upp om att sammanföra unionens utrikespolitik och utvecklingspolitik i frågor rörande asyl och invandring inom ramen för rättsliga och inrikes frågor. Detta närmande försvårar den nödvändiga globala strategin i migrationsfrågor i Europa på grund av den uppdelning som ibland görs i behandlingen av dessa frågor. Så har skett inom Europeiska kommissionen, där en uppdelning bland kommissionsledamöterna med ansvar för utveckling och humanitärt bistånd har gjorts mellan yttre förbindelser och den europeiska grannskapspolitiken och området för rättvisa, frihet och säkerhet. Detta är också fallet för Europaparlamentet med de olika åtgärdsområdena för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, utskottet för utveckling, utskottet för utrikesfrågor och utskottet för mänskliga rättigheter. Svårigheterna är inte mindre i det civila samhället, där de icke-statliga organisationerna i allmänhet är mer benägna att fördjupa sin kompetens inom sitt verksamhetsområde än att utbyta erfarenheter. Den utveckling som just har nämnts motiverar att analyser av icke-statliga organisationer genomförs kollektivt, vilka försvarar de mänskliga rättigheterna, migranternas rättigheter och asylrätten, samt de organisationer som har hand om utveckling.

3. Yttre dimension eller externalisering?

Två faktorer har bidragit till att synliggöra det djupgående arbete som har lagts ned på migrationsproblematiken sedan 2003, vilket gör att man inser att man gradvis har gått från en integrationsfas för denna fråga i förbindelserna med tredjeländer till en fas som karaktäriseras av att EU exporterar en del av sin gränsförvaltning till dessa länder, och att ansvaret för asylfrågor förflyttats, något som vissa observatörer har kallat ”externalisering” av asyl- och invandringspolitiken. Å ena sidan handlar ett brittiskt förslag, som lades fram vid det informella mötet mellan inrikesministrarna och utrikesministrarna i Veroia i mars 2003, om att utlokalisera behandlingen av asylansökningar genom att inrätta transithandläggningscentrum (TPC) i områden som asylsökande passerar på väg till Europa, varifrån de asylsökande skulle skickas efter det att de försökt att passera en europeisk gräns, så att deras ansökan kan undersökas. Å andra sidan handlar ett italienskt och tyskt förslag, och en reaktion på att flera tusentals människor steg iland från båtar vid de italienska kusterna från Libyen 2004, vilket har tagits upp i en övergripande plan för kamp mot illegal invandring, om att ge utvecklingsstöd till afrikanska länder söder om Sahara, varifrån många invandrare kommer, att säkerställa en mänskligare behandling av asylsökande från transitländer och att upprätta europeiska invandringsenheter i Nordafrika för att utanför Europas gränser gruppera människor som önskar invandra.

Visserligen har inget av dessa två förslag konkretiserats i form av ett europeiskt program för externa förläggningar för migranter och asylsökande. Vissa medlemsstater och kommissionen har reagerat kraftigt mot detta och förkastat frågan, och vid ett *upprop mot läger vid Europas gränser* i oktober 2004 samlades flera hundra underskrifter in från ledamöter vid

¹ Europeiska kommissionen, GD rättsliga och inrikes frågor, *Appel à proposition 2003* (inbjudan att lämna förslag 2003), budgetrubrik ”Sammanarbete med tredjeländer på migrationsområdet”, B7-667.

Europaparlamentet och de nationella parlamenten samt från de icke-statliga organisationerna i hela Europa¹. Genom de diskussioner som förslagen har gett upphov till kan man dock konstatera att de har lett till en svängning i EU:s förbindelser med grannländerna i migrationsfrågor. Detta framgår, när det gäller asylfrågan, av det förslag som lades fram av kommissionen 2003 om att undersöka nya tillvägagångssätt med utgångspunkt från en verklig partnerskapspolitik med tredjeländer och internationella organisationer, så att skyddet i ursprungsregionerna konsolideras och behandling av ansökningar närmare de platser där behoven finns². Detta tillvägagångssätt bekräftas genom Haagprogrammet, i vilket partnerskap med tredjeländer ses som en anda av delat ansvar och står i centrum av projekten. Ett år senare vill kommissionen i sitt meddelande ”En strategi för den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa”³, visa att Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet bidrar till att skapa ett inre område för frihet, säkerhet och rättvisa samtidigt som det stöder de politiska målen för EU:s yttre förbindelser.

4. Betydelsen av migrationsuppgifter i den europeiska grannskapspolitiken

Den europeiska grannskapspolitiken, som syftar till att upprätta privilegierade förbindelser med EU:s grannländer på grundval av ett ömsesidigt engagemang för gemensamma värderingar, vilka är respekt för rättsstaten, goda styrelseformer, respekt för de mänskliga rättigheterna, främjande av goda grannskapsförbindelser och principerna om marknadsekonomi, slutfördes 2004 och utformades först för länderna öster om den nya östliga gränsen efter utvidgningen 2004, och utsträcktes sedan till de länder som ingick i partnerskapet mellan EU och Medelhavsländerna samt länderna i södra Kaukasien. För länderna i söder är Barcelonaprocessen det obligatoriska sättet att integrera grannskapspolitiken. Libyen, som inte deltar i denna process, omfattas därför inte. Inom de tre områden som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken (gemenskapspolitik, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete) har de frågor som rör invandrings- och asylpolitik en framträdande ställning. Europeiska rådet i Haag ansåg dessutom att den europeiska grannskapspolitiken var en strategisk ram för intensifiering av samarbetet med EU:s grannar på dessa områden.

Den europeiska grannskapspolitiken gör det möjligt att inrätta ett gemensamt administrativt system vid gränserna som grundas på att kontrollerna vid EU:s yttre gränser förflyttas om det berörda partnerlandet samtycker till det. Den europeiska grannskapspolitiken skall genomföras på ett sätt där hänsyn tas till det berörda grannlandets önskan genom handlingsplaner, i vilka föreskrivs åtgärder som skall genomföras på kort eller medellång sikt enligt de prioriteringar som varje partnerland har angett.⁴ Beträffande frågor rörande asyl och invandring är dock vissa prioriteringar gemensamma för samtliga länder. Det är frågor som rör visumpolitik (med möjlighet till undantag för vissa kategorier), undertecknande av återtagandeavtal, förstärkning av övervaknings- och kontrollmyndigheternas operativa kapacitet och kapacitet att göra

¹ <http://no-camps.org/fr.htm>

² KOM(2003)0152.

³ KOM(2005)0491.

⁴ Sju handlingsplaner har förhandlats fram och formellt antagits med Israel, Tunisien, Marocko, den palestinska myndigheten, Jordanien, Moldavien och Ukraina. Förhandlingar om handlingsplaner pågår med Armenien, Azerbajdzjan, Egypten, Georgien och Libanon.

ingripanden vid maritima gränser eller landgränser, utbyte av information och dialog om illegal invandring, att garantera säkerheten för resehandlingar och visum, utbyte av upplysningar och erfarenhet om administrativa system vid gränser och slutligen utbildning av tjänstemän inom gränsförvaltningen (polis, gränspolis, tull m.m.).

Det förutsätts att varje handlingsplan återspeglar varje parts intressen (EU och grannlandet). ”Vi har arbetat tillsammans med våra grannar för att utarbeta handlingsplaner som är anpassade till varje partner, så att de skall fylla behoven och förmedla vad var och en begär. Vårt förslag – ökat samarbete, större finansiellt stöd och möjlighet att ha en närmare förbindelse med EU – kommer verkligen att gynna båda parter på många områden; från utbildning och miljö till transporter och kampen mot terrorism,” sade Benita Ferrero-Waldner, kommissionsledamot med ansvar för utrikesfrågor och den europeiska grannskapspolitiken, då de första handlingsplanerna lades fram.

Förslaget handlar om migration i den europeiska grannskapspolitiken, men det är ett synsätt som endast är koncentrerat till den nytta som EU kan dra, och som nyligen lagts fram i samband med en åtgärd (den 9 maj 2006): ”Europa behöver migration. Befolkningen i våra länder minskar och blir äldre. Genom den europeiska grannskapspolitiken försöker vi hantera migrationen på ett bättre sätt. Vi välkomnar de migranter vi behöver för vår ekonomiska och sociala välfärd, men beklagar oss över den illegala invandringen.”

Finansieringsinstrumentet för den europeiska grannskapspolitiken kommer från och med 2007 att finansiera stöd till varje land motsvarande omkring 60 procent, men regionala program och program för gränsöverskridande samarbete planeras också. Trots att den europeiska grannskapspolitiken är en rent mellanstatlig process är det viktigt att notera att de bestämmelser som föreskrivs om utvärdering inte omfattar EU-medborgarna eller medborgarna i partnerländerna om dessa inte har förbundit sig att utarbeta en sådan, men att förhandlingarna om finansiering av grannskapspolitiken är föremål för medbestämmande, vilket för Europaparlamentet öppnar möjligheten att kontrollera inriktningen på grannskapspolitiken.

III DE OLIKA FORMERNA AV EXTERNALISERING INOM ASYL- OCH INVANDRINGSPOLITIKEN

Externaliseringen av EU:s asyl- och invandringspolitik kan delas upp i två huvudtendenser. Det handlar dels om att EU ”utlokaliserar” vissa förfaranden för gränskontroll till platser utanför EU:s territorium (A), dels om att lägga över ansvaret på tredjeländer för de praktiska konsekvenserna av EU:s skyldigheter enligt de internationella åtaganden som EU undertecknat, eller för de val EU har gjort när det gäller att hantera migrationsströmmar (B). Här är avsikten att ge några exempel på åtgärder som utmärker de två tendenserna och att betona de faror som dessa kan ge upphov till.

1. Sanktioner mot transportörer

Idén att göra transportföretagen ansvariga genom att bötfälla dem och tvinga dem att skicka tillbaka passagerare som saknar resehandlingar eller viseringar är gammal eftersom den fanns med i Schengenkonventionen (1990). Idén har tagits upp på nytt i det direktiv som antogs av rådet den 28 juni 2001 där det fastställs påföljder på upp till 500 000 euro och transportföretagets skyldighet för att ta ansvaret för passageraren och kostnaden för återresan. Direktivets uttryckliga mål är att bekämpa smugglarna som utnyttjar invandrare utan resehandlingar och tvingar dem att resa under svåra eller till och med farliga villkor. Men påföljderna mot transportföretagen får också till följd att kontrollen av identitetshandlingar och viseringar privatiseras genom att de utförs av dessa företags representanter långt före resenärernas ankomst till EU för att förhindra att de tar sig in olagligt.

Detta är således inte riskfritt för de asylsökande som löper all risk i världen att nekas att köpa biljett om de inte uppfyller de krav som ställs av flygbolaget eller sjötrafikföretaget, som i sin tur är angeläget om att inte straffas av destinationslandet. Däremot kan de olagliga förhållanden kring deras ankomst till det land där de söker skydd i princip inte anföras mot dem. Denna filtreringsteknik är särskilt problematisk eftersom de personer som brådslande behöver fly från sitt land, men som inte uppfyller villkoren, inte erbjuds något lagligt alternativ (se också rubriken ”Förfaranden för skyddad inresa”). Påföljderna för transportföretagen, som övertar en av del den europeiska polisens kontrollarbete, får till följd att asylsökande stoppas långt från EU:s gränser, eller att de måste betala mer och ta fler risker genom att resa olagligt.

2. Sambandsmän för invandring

Exporten av teknik och behörighet för övervakning och fastställande av identitet för att skydda EU:s gränser utifrån ursprungsländerna eller transitländerna, har tagit formen av ett nätverk av ”sambandsmän för invandring”¹. Dessa nationella tjänstemän från EU:s medlemsstater utstationerats till tredjeländer ”för att upprätta och upprätthålla kontakter med myndigheterna i värdlandet i syfte att bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring samt bidra till att olagliga invandrare kan återvända och till hanteringen av laglig migration”. Tanken är att sambandsmännen skall vara stationerade hos myndigheterna i deras hemland eller hos andra medlemsstaters myndigheter, men sambandsmännen kan också ställas till förfogande för ”de behöriga myndigheterna i tredjeland eller internationella organisationer”. Sambandsmännen påträffas framförallt på flygplatserna i tredjeländer där de bistår de lokala tjänstemännen i deras kontrolluppdrag. Syftet är att stoppa personer som förmodas vara blivande olagliga invandrare före avresan till Europa. Det är viktigt att notera att det gemenskapsregelverk som ligger till grund för nätverket av sambandsmän för invandring inte innehåller några specifika bestämmelser om vare sig ingripanden till havs eller skydd av asylsökandens och flyktingars rättigheter.

¹ Rådets förordning (EG) nr 377/2004 av den 19 februari 2004 om inrättandet av ett nätverk av sambandsmän för invandring.

3. Genskjutning till havs

EU antog ett åtgärdsprogram mot olaglig invandring via sjövägen 2003¹. Programmet inbegriper kontrollåtgärder i hamnarna (fartyg i linjetrafik, men också lastfartyg, nöjesbåtar och fiskebåtar) med avseende på såväl utresehamnar i tredjeländer som hamnar i medlemsstaterna. För övrigt föreskrevs operativa åtgärder för kust- och sjöbevakning (genskjutning). Det sägs att inom ramen för EU:s allmänna politik för förbindelserna med tredjeländer i migrationsfrågor bör samarbetet särskilt rikta in sig på att förstärka kontrollerna ”före gränsen” och behandlingen av de invandrare som upptäcks till havs (kvarhållande av gripna personer, inrättande av förläggningar i tredjeländer för olagliga invandrare som upptäcks till havs), med tillägget att ingen asylsökande skall föras till dessa anläggningar.

Flera pilotprojekt för genskjutning till havs (Odysseus, Triton, Neptun) genomfördes 2003 och 2004 gemensamt av flera medlemsstater.

När det gäller genskjutningar till havs är det oroväckande att det inte föreskrivits något granskningsförfarande för eventuella krav på tillträde till de myndigheters territorium som bordar fartyget. Det är också oroväckande att det inte finns någon särskild bestämmelse för hur asylsökande skall behandlas trots det ovannämnda förbehållet. Det finns inget som tyder på att de metoder för genskjutning till havs som används för närvarande är förenliga med de särskilda försiktighetsåtgärder som krävs när det gäller personer som behöver internationellt skydd eller med respekten för de upprepade rekommendationerna från UNHCR enligt vilka genskjutningen inte bör leda till att det blir omöjligt för flyktingar och asylsökande att söka internationellt skydd. Den bör inte heller leda till ett direkt eller indirekt återsändande av dem som behöver internationellt skydd till gränserna för territoriet där deras liv eller frihet kan vara hotade av något av de skäl som tas upp i konventionen, eller till platser där de har andra motiv för att begära skydd enligt folkrätten. De invandrare som upptäcks till havs och som man anser har behov av internationellt skydd bör få tillgång till hållbara lösningar². Faktum är att flera händelser på senare tid har visat att oron är befogad. År 2003 skickades dussintals Eritreaner som räddats till havs av maltesiska patruller tillbaka till Eritrea utan att ha fått tillgång till asylofförandet. Tillbaka i Eritrea fängslades de och torterades. År 2004 tvingades båtflyktingar vid upprepade tillfällen tillbringa flera veckor ombord på sin farkost mellan Malta och Sicilien då de hindrades från att gå i land av både italienska och maltesiska myndigheter, detta trots protester från UNHCR.

Sedan den inrättades 2004 är det den europeiska gränsförvaltningsbyrån (FRONTEX) som samordnar det operativa samarbetet när det gäller gränsbevakning, även av EU:s sjögränser, vilket gör det möjligt att tänka sig en kontroll, särskilt parlamentarisk kontroll, av denna verksamhet. I ett meddelande från november 2005 om prioriterade åtgärder för att lösa migrationsutmaningarna³, ger kommissionen den europeiska gränsförvaltningsbyrån i uppdrag att undersöka möjligheterna att stärka kontrollen och övervakningen i Medelhavet med målet att skapa en samarbetsstruktur för alla regioner kring Medelhavet både i öst och i väst. När det gäller händelserna nyligen på Kanarieöarna kan konstateras att lanseringen (maj 2006) av ett

¹ Dok. 15445/43.

² Slutsats nr 97-2003 om skyddsgarantier i genskjutningsåtgärder från UNHCR:s exekutivkommitté.

³ KOM(2005)0621.

samarbetsprojekt mellan Spanien och Mauretanien (projekt Atlantis) som samfinansieras av Spanien och kommissionen faller utanför byråns behörighetsområde. Projektet innebär att Mauretaniens kuster skall bevakas av blandade spansk-mauretanska patruller och utgör det första exemplet på finansiering från kommissionen av ett projekt som helt genomförs på ett tredjelands territorium.

Redan 2005 ledde en upprepad ankomst av invandrare och asylsökanden till södra Italien till att EU utarbetade en plan tillsammans med Libyen som var fristående från varje institutionellt eller politiskt samarbete med landet i fråga. Planen finansierades genom Aeneasprogrammet och innehöll omedelbara och konkreta åtgärder för övervakning av Libyens sjögränser, inbegripet upprättandet av blandade EU–Libyen-patruller för att förhindra att farkoster kastade loss i riktning mot ön Lampedusa (se punkt B.4: Exemplet Libyen).

4. Förfaranden för skyddade inresor

Kommissionen förordade 2003 att ”förfaranden för skyddad inresa” skulle inrättas som en del av en ”samlad strategi för att komplettera de befintliga inhemska asylsystemen”¹. Systemet består i att låta en person som önskar ansöka om asyl i ett av EU:s medlemsländer ansöka på en ambassad i stället för att ge sig ut på en riskfylld resa till det landet. Det är ambassaden som bedömer om det finns grund för ansökan och i de fall en ansökan beviljas ordnas en säker resa för personerna till mottagarlandet. Denna modell, som framställdes som den bästa lösningen på det problem som uppstått i och med behovet av att förena målet att kontrollera migrationen och skyldigheten att skydda flyktingar, bestod dels i att denna ”skyddsdimension” integrerades i visumpolitiken genom skapandet av ”asylvisum”, dels i att erbjuda en plattform för EU att medverka på regional nivå. Olika migrationsfrågor (fastställande av ansvarig stat, skyddslösningar, arbetskraftsinvandring och återvändande samt stöd till ursprungsregioner) skulle sammanföras i en enda åtgärd, vilket skulle ge EU möjlighet att behandla dessa frågor på ett samlat sätt. Även om idén att göra förfaranden för skyddad inresa till ett gemenskapsinstrument har fallit bort tog kommissionen upp den på nytt 2004 som en användbar utväg i brådskande fall inom ramen för en mer omfattande åtgärd för vidarebosättning under särskilda omständigheter².

Emellertid kan förfaranden för skyddad inresa visa sig vara ett instrument som motverkar det eftersträvade målet, det vill säga skydd av personer, såsom fallet har blivit för vidarebosättningen, av åtminstone två skäl. Det första är att systemet är beroende av mottagarländernas goda vilja, som inte alltid håller måttet i realiteten. Det blev fallet 2002 när flera hundra nordkoreanska flyktingar som hade lyckats ta sig över gränsen till Kina samtidigt infann sig på olika västländers ambassader i Peking för att söka skydd. Händelsen var tillräckligt omfattande för att leda till ett brådskande samråd mellan de berörda ländernas diplomatiska beskickningar. Men i stället för att komma överens om att utfärda viseringar för att ge de sökande ett ”förfaranden för skyddad inresa” i EU beslutade sig EU:s företrädare för att förstärka säkerheten i de diplomatiska beskickningarna för att undvika att något liknande skulle hända igen. Enligt observatörer har det nu efter den så kallade ”ambassadkrisen” blivit mycket

¹ KOM(2003)0152.

² KOM(2004)0310.

svårare för oliktankande oavsett ursprung att få skydd på utländska diplomatiska beskickningar i Kina.

Det andra är att även om tanken är att förfaranden för skyddad inresa skall komplettera de befintliga asylsystemen (granskning av ansökningar vid gränsen eller på medlemsstaternas territorium) finns det risk för att dessa förfaranden för handläggning utomlands tar över och systemet anpassas till dem medan alla andra former av inresa till EU:s territorium förbjuds förutom dessa ”förfaranden för skyddad inresa” och att alla, så väl asylsökande som andra invandrare, skulle vara tvungna att gå via dem.

B – EXTERNALISERING – ÖVERFÖRING AV ANSVAR

En annan form av utlokalisering består som redan har sagts av att lägga över en del av EU:s asyl- och migrationspolitik på tredjeland. Till stor del sker det inom ramen för EU:s grannskapspolitik. När det gäller asylsökande kan denna tendens sammanfattas i två begrepp. Det ena är ett delat ansvar, det som också kallas ”att dela bördan” (burden sharing), och det andra är ”skydd så nära ursprungsregionen som möjligt” eller ”regionalt skydd”. Bakom dessa två begrepp ligger tanken om att fördela den börda som asylansökningarna utgör och som i dag är koncentrerad till EU så jämt som möjligt genom att länder som inte är medlemmar i EU får axla en del av ansvaret, särskilt de länder som ligger nära ursprungsländerna (det ”regionala skyddet”).

Det är en tendens som redan uttrycks i begreppet ”säkert land”, vilket många medlemsstater redan tillämpar, och som godkändes genom direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus

Denna tanke som grundar sig på en solidaritetsprincip är för övrigt inte så dum i sig. Men som EU omsätter den i praktiken tycks den förmedla mindre av en strävan efter solidaritet än av en vilja att lämpa av sig ansvaret på någon annan (burden shifting). Det är dessutom anmärkningsvärt att tanken grundar sig på en föreställning, nämligen en föreställning om ett invasionshot. Enligt denna föreställning är det nödvändigt att reagera eftersom trycket av asylsökande på EU skulle vara i tilltagande och i längden outhärdligt. Emellertid har antalet asylsökande aldrig varit så litet i EU:s 25 medlemsstater, detsamma gäller för övrigt de andra industriländerna. På femton år har antalet halverats. Samtidigt ökar trycket i några av de fattigaste länderna och man vet att de huvudsakliga befolkningsflyttningarna sker i riktningen syd-syd och inte i riktningen syd-nord¹.

Avsikten är att i detta arbetsdokument lyfta fram några exempel från Libyen och Marocko på EU-åtgärder där ansvarsdelning med tredjeländer åberopas och på de problem som denna överföring av ansvaret har orsakat.

¹ UNHCR, *Antalet asylsökande har halverats sedan 2001*, mars 2006.

1. Externalisering av asyl: program för regionalt skydd och vidarebosättningsprogram för flyktingar

I slutet av 2004 beslutade kommissionen att finansiera en genomförbarhetsstudie av en externalisering av förfaranden till länderna i Nordafrika, Libyen och Mauretanien.

I början av 2005 beslutade man sedan att anslå medel till att förstärka skydds- och mottagandekapaciteten på plats, vilket föreföll kosta mindre än mottagandet i flyktingcenter i EU-länderna enligt Franco Frattini. Dessa program syftar till att "bidra till ett mer tillgängligt, rättvist och effektivt internationellt system för skydd i partnerskap med tredje länder samt att snarast möjligt ge tillgång till skydd" och syftar till att i "en anda av delat ansvar" förbättra kapaciteten för att erbjuda flyktingarna det skydd de behöver i de tredjeländer genom vilka invandrare och asylsökande transiterar. Efter Nordafrika planerar kommissionen att utveckla dessa åtgärder med Afrika (De stora sjöarna) och EU:s östra gräns, särskilt i Ukraina, Moldavien och Vitryssland. Idén som offentliggjordes i början av september 2005 är att inrätta regionala skyddszoner i närheten av de länder som flyktingarna kommer ifrån för att de skall kunna få asyl där till att börja med. Genom vidarebosättningsprogram skall sedan förhandlingskvoter av dessa flyktingar överföras från dessa första mottagarländer till EU-länderna¹. Det är ett sätt att anpassa kraven i Genèvekonventionen om flyktingar till EU:s migrationsbehov genom en filtreringsåtgärd i vilken kan befaras att frihetsberövandet av de sökande är en viktig beståndsdel.

Idén att hjälpa dessa länder att utvecklas när det gäller respekt för invandrarnas rättigheter och asylrätten på plats inom ramen för ett verkligt partnerskap är inte diskutabel i sig. Emellertid gör den aktuella situationen detta föga trovärdigt mot bakgrund av den utpräglade tendensen i EU att i allt högre utsträckning begränsa lagliga inresor för de utlänningar som i princip borde ha "rätt" att resa in, nämligen flyktingar, vilket tyder på att dessa ansträngningar framför allt är ägnade att hålla kvar dem i framtida "säkra" zoner.

Inom ramen för detta nya partnerskap är emellertid de länder som utsetts till "väntrum" i väntan på en visering till EU långt ifrån "säkra" när det gäller de skyddsbehov de förväntas tillgodose. Enligt den icke-statliga organisationen Human Rights Watch utsätter de ukrainska myndigheterna asylsökande och invandrare för en oacceptabel behandling och misshandel av olika slag: frihetsberövande under längre tid, fysiskt och verbalt våld och i vissa fall tvångsåtervändande till ursprungslandet där de riskerar tortyr eller förföljelse². När det gäller Vitryssland uttryckte även ordförandeskapet i EU sin oro över de upprepade kränkningarna av de mänskliga rättigheterna³. Man skall inte glömma att Ukraina och Moldavien är partnerländer inom ramen för grannskapspolitiken, medan Vitryssland uteslöts på grund av bristande respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstaten. Blir slutsatsen av detta att dessa skäl inte utgör ett hinder när det gäller utlänningars och asylsökandes öde?

¹ KOM(2005)0388.

² Human Rights Watch, *Ukraina: invandrare och asylsökande misshandlas regelbundet*, pressmeddelande, 30 november 2005.

³ Ordförandeskapets förklaring på EU:s vägnar om «anti-revolutionslagen» i Vitryssland, pressmeddelande, 2 december 2005.

Skillnaden mellan verkligheten och det regionala skyddsprogrammet antyder att de valda länderna, tvärtemot vad som påstås, inte har valts efter sin förmåga att ”ge tillgång till skydd” för flyktingarna, utan på grund av sin geografiska belägenhet och utifrån sin kapacitet att spela en roll som propp för att skydda EU mot de icke-önskvärda.

När det gäller vidarebosättningen för flyktingar som innebär att de förs över från det första asyllandet till ett mottagarland där de skall bosätta sig definitivt, finns det samma skäl till oro för att detta skall bli en av delarna av det europeiska asylsystemet. Vidarebosättningen är ett gammalt traditionellt verktyg i världssystemet för skydd av flyktingar och är ett uttryck för solidaritet med de första asylländerna. Det har inte skapats för att ersätta mottagandet av asylsökanden som anlant med egna medel. Emellertid kan man med tanke på det utrymme vidarebosättningen i dag ges i EU-programmen befara att vidarebosättningen på sikt kommer att tjäna till att rättfärdiga antagandet av åtgärder som förbjuder spontana inresor för asylsökande. Och att vidarebosättningen blir en av pelarna i externaliseringen genom att möjliggöra en sortering av flyktingar i enlighet med medlemsstaternas behov.

2. Bestämmelser och avtal om återtagande

Ett av EU:s prioriterade mål för hanteringen av migrationsflöden är att olagliga invandrare skall återvända och återtagandeaftalen kan ses som hörnstenen i detta mål. Därför utgör undertecknandet av sådana avtal, som förpliktigar partnerländerna att ”återta” sina egna medborgare och ibland invandrare av andra nationaliteter i de fall dessa vistas olagligen på någon av medlemsstaternas territorium efter transitering genom partnerlandet i fråga, en avgörande faktor i EU:s förbindelser med de länder som EU vill knyta till migrationspolitiken. Medlemsstaterna använde sig mycket av detta under perioden före utvidgningen 2004 för att uppmuntra de framtida medlemmarna att säkra sina gränser. Ett stort antal avtal av detta slag slöts mellan de undertecknande staterna i Schengenkonventionen och länderna i Öst- och Centraleuropa från 1990 och framåt innan kommissionen fick mandat att förhandla om avtal mellan EU och tredjeländer. Det första i sitt slag gällde Polen, som sedan har anslutit sig till EU, och avtalet slöts i utbyte mot att landets medborgare skulle befrias från turistviseringstvång och sedan genom att ett ekonomiskt associationsavtal med EU skrevs under. EU gav allmän spridning åt systemet söderut genom att en allmän återtagandeklausul om olagliga invandrare fördes in inom ramen för det samarbetsavtal som styr EU:s förbindelser med AVS-länderna (Afrika–Västindien–Stilla havet)¹.

Innehållet i ett återtagandeaftal mellan EU och Marocko har varit föremål för förhandlingar i fler år och tycks blockerat av EU:s krav att Marocko skall åta sig att återta inte bara de egna medborgarna som vistas olagligt i någon av medlemsstaterna, utan också alla de invandrare som har transiterat genom landet innan de anländer till EU.

Den misstro detta land har visat är ett eko av de förbehåll som framfördes redan år 2000 av Europa–Medelhavs nätverket för de mänskliga rättigheterna (EMHRN) som befarade att återtagandepincipen skulle tvinga tredjeländer att förstärka sin gränspolitik och anta en strängare viseringspolitik och därmed bli EU:s proppar till skydd mot invandrare och

¹ Avtal EU–AVS i Cotonou, juni 2000.

asylsökanden. EMHRN meddelade också sina farhågor när det gällde de personers öden som skickades tillbaka inom ramen för avtalen samt bristen på information om de normer för skydd av flyktingar som tillämpas av länderna söder och öster om Medelhavet¹. Sex år senare kvarstår dessa förbehåll och farhågor. När Spanien beslutar sig för att brådskande utveckla en ”Afrikaplan” för att hantera tillströmningen av invandrare till Kanarieöarna, är det dock med målet att förhandla om återtagandeavtal med sex nya länder (Senegal, Gambia, Kap Verde, Guinea Bissau, Guinea och Niger).

3. Exemplet Libyen

Fallet med Libyen illustrerar väl vad som står på spel i ”den externa dimensionen av asyl- och migrationspolitiken”. På det politiska planet har detta land praktiskt taget ingen avtalsenlig förbindelse med EU. Även om Libyen 1999 fick observatörsstatus i Barcelonaprocessen är landet inte med i den². Landet finns inte heller med på listan över länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken eftersom en anslutning till Barcelonaprocessen utgör en förutsättning för detta. EU förfogar således inte över någon formell plattform för att ingå ett partnerskap med Libyen i migrationsfrågor. Emellertid har Libyens strategiska läge i förhållande till invandrarnas resvägar uppenbarligen fått till följd att EU struntat i denna totala avsaknad av en ram för diskussioner.

I april 2003 och sedan också 2004 sände kommissionen ut delegationer för att utvärdera de libyska myndigheternas beredvillighet att samarbeta kring frågor om olaglig invandring. I sin rapport från 2004 anmärker kommissionen att kränkningarna av de mänskliga rättigheterna är uppenbara samt att kommissionen inte har kunnat få någon konkret information eller uppgift om förfaranden för utvisning av utlänningar. Om detta har kommissionen bara fått veta att utvisningarna i allmänhet är kollektiva och att de sker i riktning mot ursprungslandet utan individuell prövning av de gripna. Kommissionen tillägger att landet, som anser att det bara tar emot ekonomiska invandrare som kommer till Libyen för att tjäna pengar och sedan återvända hem, inte avser att införa åtgärder för att göra en rättslig och formell åtskillnad mellan asylsökande och ekonomiska invandrare av rädsla för att skapa ett ”drag”. Samtidigt har delegationen vid besök i läger (Libyen har åtminstone ett tjugotal slutna anläggningar för utlänningar) påträffat personer som söker internationellt skydd och till och med personer vars flyktingstatus redan erkänts av UNHCR i andra länder. Kommissionen påminner om att Libyen inte skrivit under Genèvekonventionen om flyktingar, att det inte finns något samarbetsavtal mellan Libyen och UNHCR, att UNHCR:s kontor i Tripoli inte har officiell status och att inget internationellt skydd av flyktingar därför kan garanteras i landet.

Denna information bekräftas av flera andra observatörer. UNHCR anser inte att Libyen kan betraktas som ett säkert land för asylsökande. Amnesty International har bekräftat att det inte finns några garantier för flyktingarnas rättigheter i Libyen. Europaparlamentet har antagit en resolution där parlamentet bestämt fördömer att de italienska myndigheterna vid upprepade tillfällen 2004 och 2005 skickade tillbaka invandrare till Libyen, och bedömer att landet

¹ EMHRN:s åtgärdsplan antagen i den fjärde generalförsamlingen, november 2000.

² Angående detta: se det protokoll som Hélène Flautre, ledamot i Europaparlamentet och ordförande i underutskottet för mänskliga rättigheter, skrev vid återkomsten från delegationsresan till Libyen den 17–20 april 2005.

tillämpar ”godtyckliga gripanden, kvarhållanden och avvísningar”. Parlamentet säger sig också ha ”anledning att känna oro över behandlingen av de personer som befinner sig i de libyska lägren och över deras miserabla levnadsförhållanden liksom över att utläningar i stor omfattning återsänts från Libyen till sina ursprungsländer under ovärdiga förhållanden och med risk för sitt liv”¹. Flera parlamentsdelegationer har bekräftat denna analys. Mer än tjugo icke-statliga organisationer som försvarar invandrades och asylsökandes rättigheter i olika länder i Europa och Marocko har bett EU att skjuta upp alla beslut om europeiskt eller bilateralt samarbete med Libyen på migrationsområdet med tillägget att ”ratificeringen och tillämpningen av internationella konventioner såsom Genèvekonventionen som garanterar skyddet av de mänskliga rättigheterna [...] är en nödvändig förutsättning”.

Alla varningar hindrade dock inte EU från att 2005 ingå vad EU kallar ”en långsiktig strategi” med Tripoli för att bekämpa olaglig invandring från den libyska kusten i riktning mot EU:s kuster. Där ingår att libysk gränsbevakning och polis knyts till europeiska patruller till havs och inrättandet av en arbetsgrupp med uppgift att finslipa en ”gemensam åtgärdsplan för sjöräddning” med avseende på de farkoster som transporterar olagliga invandrare. Vad händer med de personer ombord på dessa farkoster som behöver skydd? Hur behandlar man de invandrare utan handlingar som skickas tillbaka till Libyen när man vet under vilka förhållanden de frihetsberövas, blir massarresterade, utvisade? Det är många frågor som kommissionsledamot Franco Frattini ger lugnande men föga övertygande svar på.

Det är dock glädjande att kommissionen i sitt meddelande från december 2005 om prioriterade åtgärder för att lösa migrationsutmaningarna² välkomnade ”de betydande framsteg som gjorts i förbindelserna mellan EU och Libyen” och meddelade att en handlingsplan för EU och Libyen mot illegal invandring skulle antas. Att bevaka kusten för att hindra invandrarna att lämna Libyen räckte dock inte. Inom ramen för externaliseringen skall EU nu ägna sig åt att hindra dem från att nå Libyen. I ett betänkande som lades fram i början av mars 2006 kräver den maltesiske ledamoten i Europaparlamentet Simon Busuttil att samarbetet med Libyen skall intensifieras för att hjälpa till att hantera invandrarna som koncentreras till södra delen av landet. I betänkandet påpekas att det kommer så många invandrare från Afrika söder om Sahara eftersom Libyen inte kräver att de skall ha visering. Det är således att förvänta att dessa nya spärrar förflyttas allt längre söderut och tvingar ut invandrarna på ännu farligare vägar.

4. Exemplet Marocko

I årtal har Marocko varit den främsta transitpunkten för invandrare på väg till Spanien och därifrån till resten av EU. Det integrerade yttre övervakningssystem som upprättats längs den spanska kusten, inbegripet blandade spansk-marockanska patruller, och förstärkningen av skyddsverken kring de spanska enklaverna Ceuta och Melilla i norra Marocko (med 6 meter höga murar), gör det svårare och svårare att ta sig in i EU. Systemet har sedan 2003–2004 lett till att en invandrarbefolkning som huvudsakligen kommer från Afrika söder om Sahara tillfälligt har stoppats i väntan på ett tillfälle att ta sig över. Mellan augusti och oktober 2005 dog nära ett tjugotal personer till följd av våldsutövning från marockanska poliser som försökte hindra en grupp av flera hundra migranter från att klättra över murarna. Under de påföljande

¹ Europaparlamentets resolution om Lampedusa, 14 april 2005.

² KOM(2005)0621.

dagarna organiserades massarresteringar och utvisning av hundratals personer antingen till deras ursprungsländer eller till landets södra gräns. Samtidigt skickades en grupp av 73 afrikanska invandrare tillbaka till Marocko från Spanien inom ramen för ett återtagandeavtal mellan de två länderna. I dessa två fall har principen om icke-återsändande inte respekterats. Principen förbjuder en stat som har undertecknat Genèvekonventionen, vilket Marocko har gjort, att skicka tillbaka en utlänning innan denne har kunnat åberopa ett eventuellt behov av internationellt skydd. För övrigt har asylsökande och kanske också personer med erkänd flyktingsstatus fallit offer för dessa massarresteringar och utvisningar.

De asylsökandes situation i Marocko är desto mer oroväckande då UNHCR, som nyligen förstärkt sin närvaro i landet, långt ifrån har fria händer. UNHCR:s företrädare har inte tillstånd att besöka de platser där de asylsökande befinner sig, och dessa stöter på stora svårigheter när de vill förflytta sig på grund av utlänningslagen. Situationen för personer med flyktingsstatus i Marocko ser inte mycket bättre ut. Det finns inga integrationsåtgärder för dem och de lever under mycket osäkra förhållanden. I september 2004 beviljades UNHCR en miljon euro för att öka de nordafrikanska transitländernas kapacitet att själva omhänderta asylsökanden och invandrare¹. Målet för UNHCR är att hjälpa dessa länder att utveckla ett nationellt asylsystem, utbilda tjänstemän och stödja icke-statliga organisationer. Ett år senare kan konstateras att dessa mål långt ifrån uppnåtts i Marocko, som i dag fortsätter att vara ett icke säkert land för asylsökande med avseende på EU:s åtaganden (Genèvekonventionen om flyktingar, Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna), vilket händelserna hösten 2005 har visat².

Genom att lämpa över hanteringen på Marocko av den ström av invandrare som kommer att återsändas dit, framförallt inom ramen för det återtagandeavtal som EU förhandlar om med Marocko, riskerar EU att utsätta de invandrare som skickas tillbaka för en behandling som inte respekterar de mänskliga rättigheterna.

När det gäller eventuella asylsökanden kommer EU att lägga en oproportionerligt stor börda på ett land som ännu inte har något nationellt asylsystem och som i dag inte respekterar de skyddsbehövandes rättigheter och därmed sätta de sökandes säkerhet på spel.

IV SLUTSATSER

Det marockanska exemplet är utmärkande för riskerna i dag med den externa dimensionen av migrations- och asylpolitiken i EU, som kan kritiseras i två huvudsakliga avseenden som står för olika aspekter. EU:s samarbete med sina grannländer för att få till stånd framgångsrika gränskontroller är EU-centrerad och EU beaktar de ömsesidiga intressena i partnerskapet i mindre utsträckning än sina egna mål. Det är tydligt att EU låter det geografiska kriteriet gå före

¹ Protokoll från det informella RIF-rådet, 3 oktober 2004.

² Se särskilt: AFVIC och Cimade, *Refoulement et expulsions massives de migrants et demandeurs d'asile du 7 au 9 octobre 2005* [Återsändande och massutvisningar av migranter och asylsökande, berättelse från en resa den 7 till 9 oktober 2005], *Läkare utan gränser, Våld och migration: rapport om invandringen från Afrika söder om Sahara till Marocko*, september 2005.

respekten för de grundläggande rättigheterna i valet av samarbetspartner, vilket leder till att avtal sluts med Libyen och en vilja att göra detsamma med Vitryssland. Samarbetet grundar sig för övrigt på ett villkorat bistånd som beror på hur beredvilliga de stater som EU samarbetar med är att bidra till EU:s syften. De prioriteringar som kommissionen fastställde i november 2005 och som skall tjäna som riktlinjer för dialogen mellan EU och Afrika återspeglar också denna dubbla tendens. Kommissionen pläderade 2000 för rörligheten som en utvecklingsfaktor: *"The partnership approach should provide a framework for dealing flexibility with new trends in migration which are now developing in the world, with the concept of migration as a pattern of mobility wich encourages migrants to maintain and develop their links with their countries of origin"*. Risken är stor att de lösningar som förordas i dag och som består i att flytta EU:s gränser allt längre bort genom att hejda invandringen i ursprungsländerna inte förmår bemöta utmaningarna utan bidrar till att skapa ett marginaliserat område i EU:s utkanter. Bilden är inte överdriven, vilket bevisas genom att begreppet "illegal invandring" för några månader sedan uppstod i det officiella språkbruket och gång på gång har återkommit i pressen. Detta för att visa på något som eventuellt kan röra sig om "illegal invandring", men snarare om att helt enkelt ge sig iväg för att lämna sitt land.¹ Varken begreppet eller de metoder som man låtsas vara tillåtna (bekämpa "illegal utvandring") är legitima enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (artikel 13.2), där följande står skrivet: "Envar har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land." Detta bekräftas i flera internationella texter, vars innehåll är tvingande, däribland internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966. Genom att peka ut utvandrarerna som en kriminell person bekräftar formuleringen tanken att det skulle vara normalt att anvisa boendeplats åt en stor del av den afrikanska befolkningen som i allmänhet måste ha visum för inresa i I-länder, vilket gör att alla "legala" möjligheter att förflytta sig utanför det egna landet är förbjudna.

Det är som om EU inte vill tillämpa sina egna lärdomar på tredjeländer. Exemplet med Malta är belysande i det avseendet. Det är allmänt känt att detta land, som är mycket utsatt för migrationsströmmar sjövägen, inför utvidgningen och som ett resultat av trycket på kandidatländerna för att säkra sina yttre gränser, har inrättat åtgärder med avseende på invandrare och asylsökande som kränker de mänskliga rättigheterna, särskilt genom att personer kvarhålls systematiskt och under lång tid i läger. I sin resolution från april 2006 om situationen i flyktingläger på Malta beskriver parlamentet förhållandena i lägren som "långt under internationellt erkända standarder". En av rekommendationerna i resolutionen är att ifrågasätta principen i förordning (EG) nr 343/2003 (Dublin II) som lägger "en outhärdlig börda på de länder som ligger i södra och östra EU" för att inrätta en skälig ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Emellertid skriver EU in en lika oskälig mekanism inom ramen för utrikespolitiken som försätter länderna i Nordafrika i samma situation som anses vara ohållbar för Malta. Genom att utöva påtryckningar för att tredjeländer skall ta ansvaret för asylsökande som transiterar genom dem tar EU risken att dessa misshandlas, kanske till och med stängs in i läger liknande dem som redan finns i Libyen. Beträffande kvarhållande av migranter och

¹ I en kommuniké från inrikesministrarnas i de östra Medelhavsländernas konferens (CIMO), vilken hölls i Nice den 11 och 12 maj 2006 välkomnas de insatser som länderna med kust söder om Medelhavet har gjort för att hålla tillbaka den illegala utvandringen till Europa. De senegalesiska myndigheterna har tillkännagivit att de på sitt eget territorium har gripit mer än 1 500 personer som hade för avsikt att utvandra illegalt och var på väg att resa till Kanarieöarna i kanoter.

asylsökande kan man dessutom konstatera att 15 åtgärder antogs tillsammans med den spanska regeringen och Europeiska kommissionen i slutet av maj 2006 för att ta itu med de massiva landstigningarna på Kanarieöarna, och att en av dessa rör inrättande av ”mottagningscenter” i transitländerna. Ett sådant har brådskande öppnats och detta leds av spanska tjänstemän i Mauretanien.

På 1960-talet lyckades ett EU under uppbyggnad genomföra en verklig samarbetspolitik med grannländerna (Turkiet, Nordafrika) som tog konkret form i associationsavtal och samarbetsavtal med syfte att erbjuda deras medborgare fördelar (när det gällde rörlighet, arbete och sociala rättigheter) och på sikt att hjälpa dem att skapa ett eget välstånd som skulle förmå minska de bakomliggande faktorerna till en framtvängd utvandring. Sedan 1990-talet har samarbetet så småningom blivit ett förhandlingsverktyg, till och med ett utpressningsverktyg, för att få tredjeländer att agera i enlighet med EU:s migrationspolitik. Kursändringen ägde rum vid EU-toppmötet i Sevilla i juni 2002 då det spanska ordförandeskapet föreslog att man skulle straffa de tredjeländer som vägrade att samarbeta i detta avseende med minskat bistånd. Även om initiativet officiellt förkastades av stats- och regeringscheferna följer de stödprogram till tredjeländer för hantering av migration som kommissionen föreslår sedan dess en logik av ”ge-ge”. Det är fortfarande möjligt att lägga om riktningen och att placera respekten för de grundläggande rättigheterna i centrum för förbindelserna mellan EU och dess grannländer.

REKOMMENDATIONER

1. Att sätta respekten för de grundläggande rättigheterna i centrum för förbindelserna mellan EU och grannländerna

Respekt för de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas internationella åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna bör inte begränsas till ett simpelt principiellt påpekande i avtalen mellan EU och tredjeländer, som i praktiken ofta kommer på skam, särskilt i de operativa åtgärderna.

På samma sätt som det finns en ”migrationsklausul” i avtalen mellan EU och partnerländerna,

- bör parlamentet se till att respekten för grundläggande rättigheter utgör ett förhandsvillkor för alla program EU genomför i tredjeländer och för alla operativa åtgärder i samband med kampen mot olaglig invandring.

Återtagandeavtal

Detta gäller särskilt i samband med återtagandeavtalen, som framställs som ett oundgängligt verktyg i alla förbindelser mellan EU och partnerländerna, även inom grannskapspolitiken. Emellertid kan ett återtagandeavtal medföra att de återsända utlänningarnas grundläggande rättigheter kränks, antingen direkt i det första landet för återsändandet eller i ett annat land genom återsändanden ”i flera steg”, utan att EU behöver ta ansvar för det.

Eftersom parlamentet inte kan ingripa i förhandlingarna om de återtagandeavtal som EU sluter bör parlamentet

- kräva att ett förfarande inrättas för att följa upp genomförandet av återtagandeavtal med avseende på respekten för de återsända utlänningarnas rättigheter, och

- studera möjligheterna till effektiva rättsmedel som är öppna för dem om deras rättigheter kränks efter ett återsändande.

Förvar

Ett stort antal internationella texter skapar en snäv inramning av det administrativa frihetsberövandet av utlänningar och föreskriver att alla frihetsberövade personer skall behandlas humant och värdigt. Regelverket är ännu striktare när tagandet i förvar gäller asylsökande. De delegationsresor som LIBE-utskottet gjorde 2005 och 2006 till Italien, Malta, Spanien och Frankrike har visat att dessa regler långt ifrån respekteras i alla medlemsstater. För att utvidga denna utredning genom att även ta med den externa dimensionen av migrations- och asylpolitiken i EU,

- bör parlamentsdelegationer regelbundet besöka platserna för förvar av utlänningar utanför EU, oavsett om det är center som förvaltas av myndigheterna i tredjeland inom ramen för deras bidrag till politiken för kontroll av unionens yttre gränser (till exempel Libyen) eller center som förvaltas direkt av tjänstemän från medlemsstaterna (till exempel Mauretanien).

2. Att övervaka en fullständig respekt för rätten till asyl

Regionala skyddsprogram

De regionala skyddsprogrammen bör inte genomföras utan att en fullständig respekt för asylsökandes och flyktingars rättigheter garanteras på förhand i de berörda länderna. Vilket inte är fallet i vissa av de länder kommissionen har valt ut för att genomföra pilotprojekt, såsom Vitryssland eller Ukraina. Detta krav bör i princip utesluta de länder som inte skrivit under Genèvekonventionen om flyktingar samt de länder som är allmänt kända för att inte visa någon förmåga eller vilja att respektera konventionens principer, även om de skrivit under den. Detta bör också leda till att de länder där det förekommer kända eller upprepade kränkningar av de mänskliga rättigheterna utesluts.

Parlamentet bör utnyttja sin årsrapport om situationen för mänskliga rättigheter i världen för att identifiera de länder med vilka samarbetet kring migrations- och asylfrågor inte är tänkbart utan att respekten för de grundläggande rättigheterna sätts på spel.

Vidarebosättning för flyktingar

Vidarebosättning för flyktingar inom ramen för de regionala skyddsprogrammen får inte på något sätt utgöra ett alternativ till mottagandet av så kallade ”spontana” asylsökande, som fallet är i Australien till exempel.

Parlamentet bör se till att vidarebosättning för flyktingar förblir ett komplement till skyddet i samband med mottagandet av asylsökande inom medlemsstaterna i diskussionerna om ett europeiskt asylsystem.

”Dublinmekanismens” utsträckning utanför EU

Genom en kombinerad tillämpning av återtagandeavtal och begreppet ”säkert land” kan medlemsstaterna sända tillbaka utlänningar till tredjeländer utan att ha prövat en eventuell asylansökan med motiveringen att de hade kunnat få skydd i det landet. Det är ett system som inte bara innebär risker för den asylsökande utan som också lägger en alltför stor börda på transitländerna. Parlamentet bör föra samma resonemang när det gäller detta som i resolutionen från april 2006 om situationen i flyktinglägren på Malta.

Parlamentet bör i solidaritet med partnerländerna finna sätt att protestera mot överföringen av ansvar för asylsökande från EU till tredjeländer, som ofta saknar materiella och logistiska medel samt möjligheter att integrera flyktingarna.

3. Att inrätta rättvisa förhållanden mellan EU och partnerländerna

FN:s konvention om skydd av alla migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter

EU:s förbindelser med tredjeländer i migrationsfrågor präglas av att EU:s intressen kommer i första rummet. Partnerländerna har ofta inget annat val än att böja sig inför dessa. För att korrigera obalansen i detta förhållande,

bör parlamentet stödja de många initiativ som syftar till att få EU att ratificera FN-konventionen om skydd av alla migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter som trädde i kraft den 1 juli 2003, och som hittills inte har undertecknats av något industriland.

En ratificering skulle bidra till att vittna om EU:s vilja att skapa förbindelser med utvandringsländerna som grundar sig på båda parterns ömsesidiga intressen.

Grannskapspolitiken

Till stor del har parlamentet stått utanför förhandlingarna om genomförandet av en grannskapspolitik. Ännu i dag föreskrivs det bara att parlamentet skall ”informerars” om utvecklingen. Parlamentariska församlingen för Europa–Medelhavsområdet är inte mer delaktig trots att grannskapspolitiken för Medelhavsregionen ingår i Barcelonaprocessens förlängning som ett politiskt instrument inom denna. Parlamentet är dock kallat att utöva sin

kontrollfunktion över grannskapspolitikens finansiella instrument (Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet). Inom ramen för detta

bör parlamentet vara särskilt uppmärksamt på finansieringsförslag inom ramen för RIF och vaka över att principen om att mänskliga rättigheter skall finnas med som villkor för alla beslut på områdena för migration, asyl och gränskontroll respekteras.

Att samordna parlamentets åtgärder

För att bemöta den utmaning som de globala farhågorna kring invandringen och den nära samverkan inom ramen för RIF mellan EU:s utrikespolitik och biståndspolitik å ena sidan och EU:s asyl- och invandringspolitik å andra sidan utgör i dag

är det nödvändigt att stärka de band som redan finns mellan olika parlamentsutskott, särskilt mellan utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, utskottet för utveckling, utskottet för utrikes frågor och utskottet för mänskliga rättigheter, genom att bilda överskridande arbetsgrupper.