

Åtgärder mot människosmuggling och människohandel Är de förenliga med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna?

Människosmuggling och människohandel kan orsaka lidande och död. Kan även de åtgärder som syftar till att motverka denna verksamhet bryta mot lagstiftningen på området? Denna Delmi-rapport undersöker hur kompatibla EU:s åtgärder mot människosmuggling och människohandel är med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

I EU:s och medlemsstaternas ansträngningar att minska antalet migranter som anländer till EU irreguljärt har bekämpandet av människosmuggling och människohandel blivit ett prioriterat område.

Utvecklandet av täta samarbeten med tredjepartsländer, oftast identifierade som ursprungs- eller transitländer för migration, har ansetts centralt för att nå dessa mål. Samarbetet med tredjeländer syftar till att motverka att migranter når EU. Det kan hävdas att detta både förhindrar dödsfall och från att personer faller offer för människosmugglare eller människohandlare.

EU:s externaliserande av migrationskontroll är inte ett nytt fenomen, men sedan 2016 har det uttryckligen blivit

prioriterat. Dessa former av kontroll har sin bas i idéer om att skapa incitament för ursprungs- och transitländer att kvarhålla migranter. Kan denna typ av externaliserad migrationskontroll stå i konflikt med människorättslagstiftning? EU och medlemsstaterna implementerar åtgärder för att förhindra människosmuggling och människohandel. Detta syftar till att avvärja dödsfall eller risken att bli offer för människohandel på vägen till EU. Kan det vara så att dessa åtgärder bryter mot samma mänskliga rättigheter som de syftar till att försvara?

Studien fokuserar på två specifika rättigheter inskrivna i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna: *Rätt till liv* och *Rätt till asyl*. Det fastslås att EU och medlemsstaterna riskerar att inte uppfylla sina positiva skyldigheter

att säkerställa rätten till liv och att EU:s och medlemsstaternas handlingar kan strida mot rätten att lämna sitt land för att söka asyl. Staternas positiva skyldigheter hänvisar till staterna som *ansvarstagare*. I detta fall har EU och dess medlemsstater ett ansvar att agera för att skydda *rättighetsbärarens* (migranter påverkade av åtgärder mot människosmuggling eller människohandel) åtnjutande av sina fundamentala rättigheter, som rätt till liv.

Givet de tvivel som finns om huruvida de nuvarande åtgärderna uppfyller detta mål behöver alternativa åtgärder övervägas. Dessa alternativ måste, samtidigt som de säkerställer rätten till liv, också svara mot medlemsstaternas intresse av migrationskontroll.

Utmaningarna i att applicera EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

Det finns flera rättsliga utmaningar vad gäller applicerandet av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna i relation till de åtgärder mot människosmuggling och människohandel som EU och medlemsstaterna genomför. Dessa utmaningar relaterar bland annat till följande faktorer:

- Ett, de individer som påverkas av dessa åtgärder befinner sig i tredjepartsländer. Det betyder att de inte befinner sig under någon fysisk eller territoriell kontroll från EU eller medlemsstaterna.
- Två, de åtgärder som genomförs är inte enbart utförda av EU och medlemsstaterna som är bundna av EU-stadgan utan genomförs också av andra aktörer, som tredjepartsländer. Det finns en utmaning i att identifiera de olika aktörernas specifika roller.
- Tre, åtgärderna har sin grund i informella överenskommelser med tredjepartsländer och är inte bindande.

Viktigt att notera är att EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna är applicerbar för EU-institutioner och organ även där deras handlingar har extraterritorial påverkan eller när de agerar utanför ramarna för EU:s regelverk. Det innebär att även informella överenskommelser med tredjepartsländer bör kunna granskas gentemot principerna i EU-stadgan.

Rätten till liv

EU och medlemsstaterna har positiva skyldigheter för att säkerställa upprätthållandet av *rätt till liv* i samband med åtgärder mot människosmuggling och människohandel. Dessa skyldigheter kan inte vara så långtgående att det kräver att EU och medlemsstaterna åsidosätter sina egna intressen av migrationskontroll. Samtidigt är EU och medlemsstaterna åtminstone förbundna att undersöka alternativa åtgärder som bättre tillgodoser skydd för migranter. EU och medlemsstaterna är också bundna av positiva förpliktelser att initiera studier som bedömer till vilken grad som nuvarande åtgärder mot människosmuggling och människohandel effektivt säkerställer rätten till liv och i vilken utsträckning alternativa åtgärder (t.ex. lagliga vägar, humanitära visum) skulle kunna bli för betungande eller orimliga.

Rätten till asyl

Åtgärder mot människosmuggling och människohandel leder till att människor i ursprungs- och transitländer förhindras från avfärd till potentiella länder att söka asyl i. På grund av detta förhindrande inkräktar åtgärderna mot *rätten till asyl*. En central del av denna rättighet är rätten att lämna för att söka asyl. För att inkräktandet av rätten att lämna för att söka asyl ska vara förenligt med människorättslagstiftning måste det uppfylla vissa krav. Först, för att åtgärder som inkräktar på denna rättighet, som åtgärder mot människosmuggling eller människohandel, ska tillåtas (d.v.s. för att åtgärden inte ska anses

kränka rättigheten), måste de vara förenliga med gällande lag. Detta krav verkar inte mötas vad gäller den informella strukturen för samarbeten med tredjepartsländer där åtgärder mot människosmuggling och människohandel företas. Enbart baserat på oförmågan att möta 'förenligt med lag'-kravet kan åtgärderna anses vara i strid med människorättslagstiftning. Två, de åtgärder som inkräktar på rättigheterna behöver sträva efter ett legitimt mål. Detta krav verkar uppnås då åtgärderna syftar till att bevara EU:s och medlemsstaternas territoriella integritet och, kan hävdas, räddar liv.

Det kan dock ifrågasättas om de valda åtgärderna för att uppnå dessa mål är lämpliga eller ens nödvändiga. Det förefaller finnas alternativa åtgärder som i praktiken både kan minska antalet personer som kommer till EU samtidigt som de bättre kan garantera rätten att lämna för att söka asyl.

Rekommendationer

Bättre förståelse av definitionerna

De juridiska definitionerna av människosmuggling och människohandel är tvetydiga vilket lett till tolkningar som varit alltför omfattande. Dessa förståelser måste förbättras för att göra åtgärder mot människohandel och människosmuggling effektiva. Med en förbättrad förståelse för begrepp innefattas också att 'människosmuggling' och 'människohandel' inte konstant åberopas retoriskt för att rättfärdiga policyer för migrationskontroll.

Ompröva definitionerna så att de reflekterar allvarliga former av skada

Med hänsyn till de alltför omfattande sätt som människohandel och människosmuggling tolkas behöver begreppen omprövas i relation till typen, naturen och graden av skada och orätt som dessa brott ska reflektera. En sådan

omprövning bör problematisera inkluderingen av humanitär assistans inom definitionen av människosmuggling.

Kompletterande åtgärder för att säkerställa asylsökandes rättigheter

För att EU och medlemsstaterna ska kunna leverera på sina anspråk att rädda liv, behöver åtgärder för kvarhållande av migranter från ursprungs- och transitländer kompletteras med andra åtgärder. Dessa åtgärder kan vara att säkerställa säkra vägar för att nå EU. Alternativa åtgärder (t.ex. skapandet av säkra vägar från ursprungs- och transitländer) kan potentiellt leda till att samma antal personer faktiskt når EU och medlemsstaterna. Det är nödvändigt med fler studier inom detta område.

Stärkandet av regelverket

Samarbetet med tredjepartsländer på migrationsområdet bör utvecklas gentemot "hårda" lagar istället för "mjuka" lagar och informella överenskommelser. Detta säkerställer att EU:s och medlemsstaternas handlingar inom området kan testas gentemot människorättslagstiftning.

Åtagandet att genomföra empiriskt grundade studier

EU och medlemsstaterna bör säkerställa empiriskt grundade studier som kan påvisa att de nuvarande åtgärderna mot människosmuggling och människohandel är effektiva för att nå de uttalade målen d.v.s. att rädda liv och förhindra irreguljära ankomster. Det är också önskvärt med studier som visar om alternativa åtgärder gentemot de nuvarande skulle vara för betungande eller orimliga.



Vladislava Stoyanova

Åtgärder mot människosmuggling och människohandel

Är de förenliga med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna?

Policy Brief 2020:4

Hela rapporten finns tillgänglig på www.delmi.se



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17