



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ulrika Bertilsson

EU:s asyl- och invandringsregim och ut-
vidgningen till Central- och Östeuropa

Examensarbete
20 poäng

Bengt Lundell

EG-rätt

VT 2003

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Introduktion	3
1.2 Syfte och avgränsning	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Disposition	6
2 LIBERALISM OCH REALISM I EU:S ASYL- OCH INVANDRINGSREGIM	7
2.1 Inledning	7
2.2 EU:s asyl- och invandringsregim	7
2.2.1 Allmänt om begreppet regim	7
2.2.2 Medlemsstaterna som aktörer	8
2.3 Sättet och tiden för regimens uppkomst	9
2.4 Den internationella skyddsregimen	10
2.5 Liberalism och realism i överföringen av EU :s asyl- och invandringspolitik	10
2.5.1 Bakgrund	10
2.5.2 Liberalism och realism	11
2.5.3 Realism i EU:s <i>acquis</i> om invandring	12
2.5.4 Realismen i en utvidgningskontext	12
2.6 Slutsatser	13
3 EU:S ASYL- OCH INVANDRINGSPOLITIK	14
3.1 Inledning	14
3.2 Utvecklingen av EU:s regelverk	14
3.2.1 Utvecklingen av migrationsrörelser i EU	14
3.2.2 Den institutionella utvecklingen i EU	15
3.2.2.1 Inledning	15
3.2.2.2 Vitboken från 1985	16
3.2.2.3 Schengenprocessen	16
3.2.2.4 Det europeiska politiska samarbetet	17
3.2.2.5 Maastrichtfördraget	17
3.2.2.6 Amsterdamfördraget	18

3.3	Reglerna enligt Amsterdamfördraget	19
3.3.1	Inledning	19
3.3.2	Kompetenser och skyldigheter	19
3.3.3	Beslutsfattande under avdelning IV	20
3.3.4	EG-domstolens roll	20
3.3.5	Inkorporeringen av Schengenregelverket	21
3.3.6	Avskaffande av inre gränskontroller och kompensatoriska åtgärder	21
3.3.7	Visumpolitik	22
3.3.8	Asyl	23
3.3.9	Rådets möte i Tammerfors 1999	23
3.3.10	Argoprogrammet	24
3.4	Skyldigheter enligt internationell rätt	25
3.4.1	Inledning	25
3.4.2	Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna	26
3.4.3	Genèvekonventionen	26
3.4.4	Andra konventioner om mänskliga rättigheter	26
3.4.5	Harmonisering av flyktingbegreppet	27
3.5	Slutsatser	27
4	DUBLINSYSTEMET	29
4.1	Inledning	29
4.2	Dublinkonventionens mål och syfte	30
4.3	Dublinförordningen	30
4.3.1	Kommissionens förslag till förordning	30
4.3.2	Resultatet av förslaget: Dublin II	31
4.4	Kriterier för utpekande av ansvarig stat	32
4.5	Avtalsparternas rättigheter och skyldigheter	32
4.6	Effektivisering av Dublinsystemet -Eurodac	33
4.7	Slutsatser	34
5	EU:S AVVISNINGSPOLITIK	35
5.1	Inledning	35
5.2	Säkra tredje länder	35
5.2.1	Bakgrund	35
5.2.2	1992-års resolution	36
5.3	Återtagandeavtal	37
5.3.1	Bakgrund	37
5.3.2	EU-regelverket om återtagandeavtal	38
5.4	Delad börda	39
5.4.1	Bakgrund	39
5.4.2	Delad börda	39
5.4.3	Resolutionen om delad börda	39
5.4.4	EU-regelverket om delad börda	40

5.5	Slutsatser	40
6	ANSLUTNINGSPROCESSEN	42
6.1	Inledning	42
6.2	Anslutningsprocessen i korthet	42
6.2.1	Köpenhamnskriterierna	42
6.2.2	Etapperna i anslutningsprocessen	43
6.3	Anslutningsprocessen i asyl- och invandringskontext	44
6.3.1	Den strukturerade dialogen	44
6.3.2	Phare-programmet	45
6.3.3	Implementeringen av EU:s acquis communautaire	46
6.3.4	Agenda 2000	47
6.4	Politiken i utvidgningen	47
6.5	Budapestprocessen	48
6.6	Slutsatser	48
7	UTVECKLINGEN I KANDIDATLÄNDERNA	49
7.1	Inledning	49
7.2	Bakgrund	49
7.3	Migrationstrender i Central- och Östeuropa samt i Baltikum	50
7.3.1	Från emigrationsregion till transit- och destinationsregion	50
7.3.2	Migration från CEBS	52
7.3.3	Migration till CEBS	52
7.3.4	Allmänt om migrationstrenderna	52
7.4	Aktörer i utvecklingen	53
7.4.1	EU	53
7.4.2	United Nations High Commissioner for Refugees	54
7.4.3	Andra organisationer	55
7.5	Problem i utvecklingen	55
7.6	Framtidsaspekter	55
7.6.1	Migrationsrörelser mot CEBS efter anslutningen	55
7.6.2	Den fortsatta utvecklingen i CEBS	56
7.7	Slutsatser	57
8	ÖVERFÖRING AV EU:S ASYL- OCH INVANDRINGSPOLITIK	58
8.1	Inledning	58
8.2	Tidiga relationer med Central- och Östeuropa	58
8.3	Målet med överföringen	59

8.4	Sättet för överföringen	60
8.5	Överföringens faser	61
8.6	Resultatet av överföringen	62
8.6.1	Allmänt	62
8.6.2	Problem med överföringen	63
8.7	Avvisningspolitik	64
8.7.1	Inledning	64
8.7.2	Politiken om säkra tredje länder	64
8.7.2.1	Bakgrund	64
8.7.2.2	Medlemsstaternas praxis	65
8.7.2.3	Framtidsutsikter	65
8.7.3	Återtagandeavtal	66
8.7.4	Delad börda	67
8.7.4.1	Omfördelning av skyddsbördan	67
8.7.4.2	Översikt av den delade bördan i EU-kontext	67
8.7.4.3	Koncentration av bördan i Europa	67
8.8	Påverkan på kandidatländerna	68
8.9	Mot ett nytt, gemensamt europeiskt hanterande av invandring	69
8.10	Schengen	70
8.10.1	Allmänt	70
8.10.2	Konsekvenser för kandidatländerna	71
8.10.3	Hanterandet av yttre gränser	71
8.10.4	Inresa i Schengen och visumpolitik	72
8.11	Framtidsaspekter	72
8.12	Slutsatser	73
9	ALLMÄNNA SLUTSATSER	75
9.1	Inledning	75
9.2	EU:s regelverk och dess överföring	75
9.3	Konsekvenserna av utvidgningen för EU och kandidatländerna	76
9.4	Kritiken mot EU:s <i>acquis communautaire</i>	78
9.5	Avslutning	79
	BILAGA: ANTAL ASYLANSÖKNINGAR I UTVALDA KANDIDATLÄNDER 1989-2002.	81
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	82

Sammanfattning

Den europeiska unionen genomför för närvarande sitt mest ambitiösa och omfattande projekt, nämligen utvidgningen mot de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna. I samband med utvidgningen överförs EU:s regelverk till de nya medlemsstaterna. Detta arbete koncentreras kring regelverket beträffande asyl och invandring. Syftet har varit att få en närmare inblick i hur de nya medlemsstaterna kommer att fungera i den paneuropeiska asyl- och invandringsregim som är på väg att utvecklas. Jag har velat undersöka vilken roll de får samt huruvida de kommer att betraktas som jämlika de nuvarande medlemsstaterna. Mina frågeställningar har således varit som följer. Hur har EU byggt upp sin asyl- och invandringspolitik och hur har denna nu överförts för att även omfatta de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna i samband med unionens utvidgning? Hur påverkar den europeiska asyl- och invandringspolitikens resultat och konsekvenser de nya medlemsstaterna?

För att svara på mina frågeställningar har jag studerat unionens fördrag och regler samt doktrin som rör det konkreta arbetet med EU:s asyl- och invandringspolitik, utvidgningen av EU och politiken som förs beträffande denna.

Slutsatserna i uppsatsen är som följer. Arbetet med EU:s asyl- och invandringspolitik påverkas av ett flertal faktorer. Det präglas av en pendling mellan liberalism och realism beroende på invandringstrycket samt staternas utvecklingsfaser. Samarbetet på området för asyl och invandring möter svårigheter bl.a. på grund av staternas önskan om att bibehålla sin suveränitet över politikområdet. Ofullständigheten i EU:s regelverk på området är särskilt problematisk i kandidatstaterna då dessa saknar nationella asyl- och invandringssystem som kan komplettera bristerna i EU-regleringen. Jag hävdar att överföringen av EU:s asyl- och invandringspolitik leder till ett skiftande av invandringsbördan och att nya gränser skapas i Europa. Genom utvidgningen får kandidatländerna en grindväktarroll på grund av att de kommer att utgöra unionens yttre gränser. Kandidatländernas tillämpning av EU:s avvisningspolitik kommer att bli problematisk även i det avseendet att begrepp som ”säkra tredje länder” efter utvidgningen omfattar länder som ligger längre österut och som inte kan garantera godtagbara skyddsnivåer. Trots kandidatländernas nya roll och tunga ansvar för invandringen till unionen saknas idag ett förtroende mellan nuvarande medlemsstater och de nya. Detta är tydligt vad gäller Schengensamarbetet, som inte låter de nya staterna ingå i ett gränsfritt område från början trots att staterna accepterat och implementerat hela Schengenregelverket. Enligt mig betalar kandidatländerna ett högt pris för sitt medlemskap, som åtminstone till en början uteslutande innebär förpliktelser på detta politikområde.

Förkortningar

CAT	Convention against Torture
CEBS	Central European and Baltic States
CEEC	Central and Eastern European Countries
COREPER	Comité des Représentations Permanents
CRC	Convention on the Rights of the Child
EGD	EG-domstolen
EGF	EG-fördraget
EUF	Unionsfördraget
EMRK	Europeiska Konventionen för Mänskliga Rättigheter
GK	Genèvekonventionen
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
IOM	International Organization for Migration
NGO	Non Governmental Organization
OSCE	Organization on Security and Co-operation in Europe
PHARE	Poland Hungary Aid for Reconstruction of the Economy
PHAP	Phare Horizontal Programme on Asylum
SIS	Schengen Information System
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

1 Inledning

1.1 Introduktion

Asyl och invandring är ett relativt nytt samarbetsområde för EU. Frågorna om asyl och invandring har traditionellt betraktats som en statsangelägenhet. Samarbetets rötter kan spåras tillbaka till Enhetsakten 1986, som föreskriver den inre marknadens fulländande, men även till Vitboken från 1985 som föreskriver det totala avskaffandet av inre gränskontroller. Under tiden före Amsterdamfördraget fördes samarbetet på mellanstatlig nivå och det kritiserades kraftigt för sin ineffektivitet. Ett av huvudmålen med regeringskonferensen i Amsterdam var därför att råda bot på denna ineffektivitet. Samarbetsformen förändrades och utrymmet för överstatlig reglering utökades genom Amsterdamfördraget. Faktum kvarstår dock att asyl- och invandringspolitikerna är ett av de svåraste och mest komplexa samarbetsområdena. Frågornas karaktär som traditionellt tillhörande staternas suveränitet, förklarar en del av svårigheten att enas om en gemensam politik på detta område.

Vid rådets toppmöte i Köpenhamn i december 2002 avslutades anslutningsförhandlingarna med 10 kandidatländer (Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern). EU skall nu motsvara ett geografiskt Europa i stället för ett Västeuropa. Arbetet med denna EU:s femte utvidgning¹ har pågått länge. Anslutningsprocessen har varit omfattande och krävt stora ansträngningar av kandidatländerna. Inte bara har de varit tvungna att fullständigt anta EU:s regelverk av både bindande och icke-bindande instrument, vad som kallas för EU:s *acquis communautaire*, de har också varit tvungna att anamma en ny tradition och en mer västlig attityd. En tradition som Västeuropa utvecklat under århundraden har kandidatländerna nu börjat utveckla på ett decennium. Att denna utveckling inte är slutförd är därför föga förvånande. Det faktum att utvecklingen inte är fulländad och att integrationen i väst därmed bromsas, är inte heller överraskande.

Genom anslutningsprocessen och anslutningsförhandlingarna inför EU:s stundande östutvidgning har frågorna om asyl och invandring hamnat högt upp på unionens agenda. Den tvåsidiga processen av anslutning och asylharmonisering kommer att resultera i en paneuropeisk skyddsregim som är uppbyggd på grunden EU:s *acquis communautaire*². Innan de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna (CEBS) omvandlades till demokratier, var ingen av dem part i något internationellt flyktinginstrument. Före demokratiseringen var problemet hos dem snarare att kontrollera eller hindra

¹ De tidigare utvidgningarna är: Danmark, Irland och Storbritannien 1973, Grekland 1981, Portugal och Spanien 1986 och Finland, Sverige och Österrike 1995.

² EU:s *acquis communautaire* innebär alltså hela EU:s regelverk. Här innefattas såväl bindande som icke-bindande instrument.

emigrationen av deras medborgare än att kontrollera invandringen. Järnriddans fall markerade en övergång från stränga kontroller för människors fria rörlighet, utförd av auktoritära regimer, till stränga kontroller på västsidan under Schengenregleringen. Det skedde alltså en övergång från målet att hålla kvar människor inom sitt territorium till att hålla människor utanför. Av stor betydelse för resonemangen i detta arbete, är att de central- och öst-europeiska samt de baltiska staterna tidigare fungerat i princip enbart som transitländer för migration till Västeuropa. Idag håller detta på att förändras. Integrationen av centraleuropeiska och baltiska stater i EU förbättrar deras status som välfärdsstater och deras status som ”väststater” växer sakta fram. Rollen som destinationsländer blir mer och mer verklig för staterna. Samtidigt befinner de sig i en problematisk geografisk position. Samtliga kandidatländerns gränser kommer att utgöra yttre gränser för unionen. Detta har betydande konsekvenser för asyl- och invandringspolitiken i de central- och östeuropeiska och de baltiska staterna.

En gemensam asyl- och invandringspolitik måste bygga på ett starkt ömsesidigt förtroende mellan unionens medlemsstater. Särskilt gäller detta avskaffandet av de inre gränskontrollerna. Detta förtroende har varit svagt mellan vissa av EU:s nuvarande medlemsstater men är idag i princip obefintligt gentemot de nya medlemsstaterna. Detta skapar inledningsvis en kärna av EU-medlemsstater med inbördes ömsesidigt förtroende och en grupp medlemsstater som tvingas (om än temporärt) att stå utanför denna kärna på grund av avsaknad av förtroende. Samtidigt är det dessa länder som skall ta emot och tillämpa EU:s restriktiva asyl- och invandringspolitik för att reducera invandringen till EU. Situationen är komplex och risken för disintegration i stället för integration är överhängande.

1.2 Syfte och avgränsning

Inom EU pågår en utveckling av en gemensam asyl- och invandringspolitik. EU har mot bakgrund av denna politik byggt upp en asyl- och invandringsregim, som skall utvidgas till att också omfatta de nya medlemsstaterna efter deras anslutning till unionen. Regimens utvidgning sker genom att man överför regelverket på politikområdet till kandidatländerna. Min avsikt har varit att studera denna uppkomst och utvidgning av EU:s asyl- och invandringsregim. Det är dock inte endast regelverket inom regimen som överförs till de nya medlemsstaterna. Reglerna och föreskrifterna i regimen bygger på gemensamma värderingar och traditioner. De nya medlemsstaterna har således varit tvungna att acceptera inte bara reglerna utan även det som ligger bakom dem. Även denna aspekt har jag för avsikt att belysa. De författare som ställer sig kritiska till denna regim och dess utvidgning talar om en ”export” av EU:s regelverk. Jag har valt att benämna det ”överföring” för att behålla en mer neutral ton i arbetets deskriptiva delar.

Syftet med detta arbete har alltså varit att få en närmare inblick i hur de nya medlemsstaterna kommer att fungera i det paneuropeiska asylsystem som är

på väg att utvecklas, vilken roll de får och om de kommer att betraktas som jämlika de nuvarande medlemsstaterna, eller om de av olika anledningar kommer att betraktas som en egen grupp. Mina frågeställningar blir mot denna bakgrund som följer. Hur har EU byggt upp sin asyl- och invandringspolitik? Hur har denna politik nu utvidgats till att även omfatta de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna i samband med utvidgningen av unionen? Hur påverkar EU:s asyl- och invandringspolitik samt dess resultat och konsekvenser de nya medlemsstaterna? Eftersom EU:s arbete på området för asyl och invandring relativt nyligen intensifierats, är en redogörelse för detta arbete och dess resultat av stor betydelse för arbetet.

Eftersom både EU:s asyl- och invandringspolitik och utvidgningsprocessen är två omfattande och innehållsrika ämnen har jag valt att koncentrera mig på asylinvandring. Arbetskraftsinvandring, ekonomisk invandring samt till invandring kopplade frågor såsom människosmuggling utelämnas alltså av utrymmesskäl ur arbetet. Även diskussioner kring gränspolitiken, d.v.s. det praktiska hanterandet av de yttre gränserna, har fått lämnas utanför uppsatsens innehåll.

1.3 Metod och material

Uppsatsen kan sägas innefatta både en deskriptiv och en analyserande metod. Genom den deskriptiva metoden redogörs EU:s arbete och utveckling av asyl- och invandringspolitik, utvidgningsprocessen samt själva överföringen av politikområdet till de nya medlemsstaterna. Den analyserande metoden har främst gått ut på att undersöka hur konsekvenserna och resultaten av EU:s asyl- och invandringspolitik påverkar de nya medlemsstaterna.

För att kunna uppnå mina syften med uppsatsen samt för att kunna besvara mina frågeställningar har jag använt mig av följande material. Beträffande redogörelsen av EU:s arbete mot en gemensam asyl- och invandringspolitik, utvidgningsprocessen och politiken i densamma har jag använt mig av unionsfördraget, gemenskapsfördraget, EG-förordningar samt Genèvekonventionen från 1951. Litteraturen jag använt mig av har behandlat såväl EU:s asyl- och invandringspolitik, utvidgningsprocessen och politiken i denna som situationen i de nya medlemsstaterna. Jag har använt mig både av material från EU och av material som har en mer folkrättslig prägel. De artiklar jag använt mig av har behandlat folkrätt, EG-rätt och utvidgningsfrågor. Jag har konsulterat EU:s hemsida, och där använt mig av framför allt dokument från kommissionen, dokument från generaldirektoratet för rättsliga och inrikes affärer samt förordningar och slutsatser från rådets toppmöten.

Litteraturen för uppsatsen representerar i princip två förhållningssätt till ämnet: det från EU som presenterar det konkreta arbetet med politiken och utvidgningen med den politik som förs i denna kontext. Det andra innebär en

presentation av reaktionen på EU:s arbete och företräds, som ovan nämnts, av ett folkrättsligt perspektiv på detsamma. Författarna som företräder detta perspektiv framför ofta en ganska skarp kritik mot EU:s arbete. Jag har försökt att ge uppsatsens deskriptiva del en neutral ton genom att kombinera denna typ av litteratur med material på området som inte företräder det folkrättsliga perspektivet.

Som jag nämnt ovan, och som kommer att framgå av arbetet, är EU:s asyl- och invandringspolitik ett relativt nytt samarbete och så även överföringen av detta samarbete. Detta är troligen en av anledningarna till att det saknas litteratur på området. Då östutvidgningen ännu inte är genomförd, består materialet på området ofta av antaganden om framtiden.

1.4 Disposition

För att analysera denna överföring av EU:s relativt nya asyl- och invandringspolitik har jag valt att börja mitt arbete med att presentera utarbetandet av EU:s politik på området. För att underlätta förståelsen av uppkomsten av EU:s politik på området har jag valt att i ett introducerande kapitel diskutera kring uppkomsten av en politisk regim. För uppsatsen är det intressant att förstå bakomliggande orsaker till varför en samarbetsregim upprättas, vad den innehåller och varför samt hur den överflyttas till att även omfatta nya regioner. Detta kapitel följs av ett där jag redogör för arbetet inom EU och även för resultat av utomgemenskapliga samarbeten som Schengen och Dublinkonventionen. Utvecklingen av arbetet och gällande rätt presenteras. En genomgång av viktiga inslag som ”principen om säkra tredje länder” och ”delad börda” återfinns också i samband med denna del av arbetet. För att få en klar övergång till situationen i kandidatländerna samt för att få en ökad förståelse för kandidatländernas förberedelsearbete, presenteras här också kortfattat anslutningsprocessen. Nämda del följs av en beskrivning av utvecklingen på området för asyl och invandring i kandidatländerna. Därefter tillämpas EU:s asyl- och invandringspolitik på de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna för att se hur de påverkats och hur dessa stater tillämpar den. Till dessa båda delar har jag i respektive kapitel lagt in en kortare begründan om framtiden. Slutligen presenteras slutsatserna jag dragit mot bakgrund av de utredande kapitlen i arbetet.

2 Liberalism och realism i EU:s asyl- och invandringsregim

2.1 Inledning

Detta arbete kommer, som ovan nämnts, att behandla EU:s asyl- och invandringspolitik samt överföringen av densamma till Central- och Östeuropa samt till de baltiska staterna i och med utvidgningen av den europeiska unionen. Man kan hävda att EU skapat en ”regim” vad gäller den politik som skall överföras till anslutningsstaterna. För detta arbete är det migrationsregimen som är intressant. I förevarande kapitel kommer jag att diskutera uppkomsten av en regimen, anledningarna till en sådan uppkomst, inblandade aktörer och utformandet av reglering inom sådana regimer. En redogörelse för medlemsstaternas svårigheter att samarbeta på området presenteras. Målet med detta kapitel är att ge en teoretisk bakgrund för att öka förståelsen av arbetets struktur och sammansättning. Utredningen av begreppet ”regim” ligger till grund för kapitel tre om EU:s regelverk på området för asyl och invandring. Klassificeringen av EU:s asyl- och invandringspolitik som en regimen är viktig inte minst i utvidgningskontext. Kapitlet är strukturerat som följer. En första avdelning utreder just begreppet ”regim” samt aktörerna i denna. Den andra avdelningen koncentreras på en beskrivning av regimen ur ett ideologiskt perspektiv med diskussioner kring liberalism och realism.

2.2 EU:s asyl- och invandringsregim

2.2.1 Allmänt om begreppet regimen

Ordet ”regim” används idag om mindre formaliserade och institutionaliserade samarbetsmönster. En internationell regimen har definierats som principer, normer, regler och beslutsprocedurer inom ett särskilt sakområde, kring vilket aktörerna är eniga. Begreppet ”principer” innebär i detta avseende de syften som de som anslutit sig till regimen förväntas eftersträva. ”Normer” definieras som de rättigheter och skyldigheter som aktörerna i regimen har. ”Regler” i en regimen utgör de närmare preciseringar av vilken typ av agerande som är tillåtet respektive förbjudet. Slutligen innebär ”beslutsprocedurer” de metoder man använder för att lösa enskilda frågor. En internationell regimen är någonting som är mindre än en global ordning men någonting mer än en tillfällig mellanstatlig överenskommelse. Regimer kan variera i fråga om hur explicita och formaliserade de är och i fråga om hur allmänt omfattande de är. De kan bygga på skrivna, folkrättsliga dokument eller överenskommelser och de kan omfatta allt ifrån samtliga till ett fåtal stater. Regimerna

definieras som subjektiva fenomen. De bygger på de deltagande aktörernas gemensamma förväntningar. Hur enskilda sakfrågor sammanlänkas till sakfrågeområden varierar över tiden och mellan aktörer.³

Mot bakgrund av ovan kan vi konstatera att EU:s arbete och politik på området för asyl och invandring kan sägas utgöra en regim. Ämnet har en klar avgränsning och kan definieras som ett sakfrågeområde. Politiken omfattar också principer, normer, regler och beslutsprocedurer och kan alltså därför klassificeras som en regim. Aktörerna i regimen är medlemsstaterna och målet med regimen är en gemensam asyl- och invandringspolitik. Även om detta mål ännu inte är uppfyllt, utgör EU:s politik på området ändå en regim av ovan angivna skäl. Vad som nu är intressant är att diskutera varför denna regim har byggts upp och vilka problem som återfinns i arbetet.

2.2.2 Medlemsstaterna som aktörer

I den internationella regim som EU:s asyl- och invandringspolitik utgör är det framför allt medlemsstaterna och medlemsstaternas regeringar som är aktörer. I grunden för den gemensamma migrationspolitiken ligger tanken om statsstaten och skyddet för den nationella befolkningen. Enligt principen om staternas suveränitet reglerar varje stat tillgången till sitt territorium.⁴ Gränskontrollernas uppgift utgör ett uttryck för just denna suveränitetsprincip.⁵ Principen om staternas suveränitet på området för asyl och invandring är genom tradition fast förankrad i EU:s nuvarande medlemsstater. Då okontrollerad migration allmänt anses som ett hot mot den nationella säkerheten, handlar ett avsteg från suveränitetsprincipen om förtroende. Medlemsstaterna är villiga att avskaffa de inre gränserna men inte på bekostnad av den inre (eller framförallt den nationella) säkerheten. Frågan om förtroende har inte endast väckts mellan nuvarande och framtida medlemsstater. Inte förrän nyligen har förtroende bekräftats mellan nuvarande medlemsstater. Schengensamarbetets inkorporering och tillämpning mellan de 13⁶ utgör ett bevis på förtroende. Medlemsstaterna har alltså godkänt varandras kapacitet att kontrollera gränser. Beträffande migrationspolitiken går det däremot långsammare. Staterna har svårt att enas om en gemensam politik med fastslagna standarder som erbjuder medborgare från tredje land en hög skyddsnivå. Resultatet är, som vi kommer att se, att de gemensamma standarder som hittills lyckats åstadkommas är relativt lågt satta. Medlemsstaterna är visserligen fria att erbjuda medborgare från tredje land en högre skyddsnivå men alternativet konkurrerar med fruktan att besitta det mest fördelaktiga systemet och därmed ta emot flest skyddsökande. Detta är en sannolik förklaring till varför arbetet med EU:s asyl- och invandringsregim endast utvecklas i långsam takt. En ytterligare grundläggande orsak till problemen i

³ Jönsson mfl, *Internationell politik*, sid. 163-165.

⁴ Dollat Patrick, *Libre Circulation des Personnes et Citoyenneté Européenne: Enjeux et Perspectives*, sid. 2.

⁵ Zorgbibe Charles, *Histoire de la construction européenne*, sid. 302.

⁶ Irland och Storbritannien deltar inte i Schengensamarbetet.

harmoniseringsprocessen beträffande asyl- och invandringspolitiken samt i upprättandet av en asyl- och invandringsregim på gemenskapsnivå är den allmänna oron över en massinvandring till EU efter östutvidgningen. I allmänhetens ögon innebär avskaffandet av de inre gränserna efter anslutningen av de Central- och östeuropeiska samt de Baltiska staterna att man eliminerar det sista hindret för invandring. Samarbetet möter bland annat därför motstånd från medlemsstaternas regeringar. Frukten för en massinvandring efter öst-utvidgningen motiveras av såväl socioekonomiska som främlingsfientliga skäl.⁷

Varje stat har rätt att kontrollera sammansättningen av sin befolkning. Rättigheten begränsas dock av hot mot säkerhet som en avvisad medborgare från tredje land upplever. Det är detta hot som utgör kärnan i den norm som allmänt betraktas som hörnstenen i flyktingrätten, förbud mot refoulering (artikel 33 i Genèvekonventionen från 1951 och artikel 3 Konventionen mot tortyr).⁸

2.3 Sättet och tiden för regimens uppkomst

Med vilka metoder har då EU:s asyl- och invandringsregim utvecklats? Skapandet av europeisk politik är en lång och komplicerad process. Traditionellt har två metoder använts, nämligen den aktiva inblandningen av alla gemenskapsinstitutioner (vad som också kallas gemenskapstillnärmning) eller direkt konsultation mellan gemenskapens medlemsstater (vad som också kallas mellanstatlig tillnärmning). En ny metod introducerades genom upprättandet av ett samarbete mellan medlemsstaterna tillsammans med Kommissionen på områdena för utrikesaffärer (1987), säkerhet (1993) och rättsliga och inrikes affärer (1993). Denna nya tillnärmning är en blandning av de två andra med ett dominerande inslag av mellanstatlighet. Den kom senare att benämnas pelartillnärmningen.⁹ Någon närmare redogörelse för utvecklingen av EU:s asyl- och invandringspolitik görs inte här utan i kapitel tre.

Migrationsströmmar spelar en betydande roll i upprättandet av en gemensam asyl- och invandringsregim. Detta blir särskilt sant vad gäller unionens inre marknad samt avskaffandet av de inre gränskontrollerna. I en union utan inre gränskontroller blir problemet gemensamt och en gemensam reglering oundviklig.

Internationella migrationsrörelser karaktäriseras av sina extrema olikheter. De har ekonomiska, sociala och politiska orsaker och har uppkommit ur fattigdom, avkolonisering, sönderfall av europeiska kommunistregimer eller ur regionala konflikter. Delvis härstammar de från rationella funderingar

⁷ Av utrymmesskäl lämnas tyvärr diskussioner om allmänhetens oro och fruktan för invandring utanför detta arbete.

⁸ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid.77.

⁹ Guild Elspeth, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, sid. 3.

men också till stor del av hopp om ett bättre liv –verkligt eller imaginärt. Idag är det inte längre den ekonomiska migrationen som är den dominerande. Mottagandestaterna har att sortera mellan olika strömmar, privilegiera några och begränsa eller hindra andra. Men de skapar i vilket fall fler och fler regler för att skapa en rättslig ram.

I och med arbetslösheten som uppstod i slutet av 1970-talet reagerade EG liksom samtliga regeringar i Västeuropa med att anta restriktiva migrationsregler samt att stärka kontrollen över sina gränser. Berlinmurens fall innebar nya ansvarsområden för EU. Medlemsstaternas motståndskraft mot migrationsströmmarna och migrationsspänningarna var dålig. Ingen av dem lyckades komma med något tillfredsställande svar på dessa spänningar. Migrationen spelar en ökande roll i internationella relationer, de möter klassiska principer om territorialism och statssuveränitet.¹⁰

2.4 Den internationella skyddsregimen

Det bör nämnas att även FN skapat en skyddsregim. Denna regimen täcker inte samma områden som EU:s asyl- och invandringsregim men den fungerar parallellt med denna. Ofta överlappar regimenas områden varandra men det är ändå viktigt att man skiljer de båda regimenra åt. I detta arbete ligger betoningen framförallt på EU:s asyl- och flyktingregim men som det kommer att framgå ligger FN:s skyddsregim hela tiden latent bakom diskussionerna. Särskilt i kapitel 3.4 och i kapitel 8 kommer FN:s skyddsregim att belysas.

2.5 Liberalism och realism i överföringen av EU :s asyl- och invandringspolitik

2.5.1 Bakgrund

Vad som kommer att vara genomgående i detta arbete är bedömningen av EU:s asyl- och invandringspolitik som restriktiv. Jag anser därför att det är viktigt att utreda denna bedömning och har valt att göra så genom en diskussion kring liberalism och realism.

Under nära fyra decennier, mellan andra världskrigets slut och järnridåns fall, var personers rörlighet från och genom Central- och Östeuropa endast möjlig om det förelåg särskild grund. Metaforen ”järnridån” uttryckte tydligt begränsningen. På andra sidan järnridån hade demokratiska stater sedan länge haft en liberal inställning till migration. Denna liberala inställning grundades på tanken att varje medborgare har rätt att fritt välja var han eller hon vill leva och bo. Ett utslag av denna liberalism var upprättandet av en internationell regimen för skydd av flyktingar inom ramen för FN.

¹⁰ Dollat Patrick, *Libre Circulation des Personnes et Citoyenneté Européenne: Enjeux et Perspectives*, sid. 5-8.

Idag är den Västeuropeiska inställningen till migration betydligt annorlunda. Ansträngningar att minska invandring kan spåras tillbaka till den ekonomiska nedgång som rådde under mitten av 1970-talet. Den politik som utvecklats från och med denna tid har framför allt präglats av det man kallar ”realismen”.

2.5.2 Liberalism och realism

På området för asyl och invandring kan man urskilja två profiler, realismen om intern säkerhet och liberalismen om mänskliga rättigheter. Realismen har sina rötter i en statscentrerad, realismfilosofi. Den koncentreras kring frågan om gränskontroller och understryker normen om statssuveränitet. Inom denna ram görs ingen skillnad mellan olika gränsöverskridande rörelser, olagliga invandrare, asylsökande och flyktingar är jämlika i den meningen att de är medborgare från tredje land vars inresa i statens territorium måste kontrolleras för den interna säkerhetens skull. Liberalismen däremot följer ett humanitärt perspektiv. Den fokuserar på individen och understryker mänskliga rättigheter. Därför är det inte gränsöverskridande rörelser som sådana utan individen och hans eller hennes rättigheter som får den centrala uppmärksamheten. När det handlar om flyktingar innebär detta en betoning på rätten att få skydd och att få tillgång till rättvisa asylprocedurer. I liberala demokratier följer alltid invandringsregimen ett mellanting mellan dessa två normativa extremiteter. Båda aspekterna om effektiv kontroll och respekt för liberala värden är beroende av varandra. För mycket liberalism skulle kunna leda till brist på kontroll och därmed underminera statssuveräniteten och i extremfall den inre säkerheten. För mycket koncentration eller fokus på kontroll kan å andra sidan underminera internationella normer om mänskliga rättigheter och den liberala principen om fri rörlighet. Trots trenden av realism i västliga invandringsregimer, härstammar behovet att balansera realismen med liberalism gentemot Central- och Östeuropa från det politiska kriteriet för anslutning till EU och svagheten av liberal tradition och infrastruktur i dessa stater.¹¹

Medan den nya utvecklingen i EU går mot mer liberala värden och principer som underbygger integration, är utvidgningspolitiken präglad av realismens mål om att säkra de östliga gränserna mot olaglig invandring och skyddssökanden som missbrukar asylsystemen. Om man fokuserar på skapandet och förmedlandet av EU:s asyl- och invandringspolitik identifieras tre faktorer bakom den dominerande realismen i politiken i östutvidgningen.

1. den huvudsakliga realistnaturen i EU:s *acquis* på dessa områden,
2. dominansen av mellanstatlighet i samsamarbetsstrukturen i utvidgningen av detta politikområde, vilket förstärker realismen samt

¹¹ Lavenex Sandra, *Migration and the EU:s new eastern border: between realism and liberalism*, sid. 25-27.

3. den svåra situation hos de central- och östeuropeiska staterna själva, som på grund av sin geografiska situation riskerar att omvandlas till buffertzoner för oönskade invandrare på deras väg mot Västeuropa.¹²

2.5.3 Realism i EU:s *acquis* om invandring

Den realistiska inriktningen i det europeiska samarbetet på området för asyl- och invandring är ett resultat av den inre marknaden samt kopplingen till invandring med den nya agendan om inre säkerhet. Det var inte en önskan att hitta ett svar på intensifierade och multiplicerade migrationsströmmar i världen som var det drivande motivet för det mellanstatliga samarbetet under 1980-talet utan önskan att anta kompensatoriska åtgärder vilka ansågs nödvändiga för säkerställandet av den interna säkerheten efter avskaffandet av de inre gränskontrollerna.

Innehållsmässigt har EU:s asyl- och invandringspolitik fokuserat på begränsningen av tillgång till det gemensamma territoriet genom stärkandet av yttre gränser, stränga visumkrav, transportöransvar¹³, utpekande av exklusivt ansvar för avvisning av olagliga invandrare och för utredning av asylansökningar samt förenklande asylprocedurer. I motsats till dessa restriktiva åtgärder har olikheterna mellan medlemsstaternas regleringar, inhemsk politik på dessa områden samt angelägenheten att bevara nationell kontroll över dessa kärnfrågor om suveränitet hämmat en mer innehållsmässig harmonisering.¹⁴

2.5.4 Realismen i en utvidgningskontext

Mot bakgrund av den ökade prioritet som asyl- och invandringspolitik fått inom EU, skapar realismens dominans över liberalismen gentemot central- och östeuropeiska stater flera krav i utvecklingen av anslutningspolitiken. Dessa krav gäller relationen till de central- och östeuropeiska staterna, deras antagande av EU:s *acquis communautaire* och det bredare förhållandet med länder utanför framtida EU:s östliga gränser. Även om östländerna är angelägna om att uppfylla kraven för EU-anslutning har de upprepade gånger uttryckt sitt missnöje med den unilaterala inkluderingen i västs ramverk av migrationskontroll och deras risk att omvandlas till en buffertzon.

Tillämpningen av asyl- och invandringspolitiken i Central- och Östeuropa inskränks av EU:s ensidiga betoning på begränsning av invandring. Under tidigt 1990-tal präglades anslutningsländerna av allmänna och liberala re

¹² Lavenex Sandra, *Migration and the EU:s new eastern border: between realism and liberalism*, sid. 24-25.

¹³ Transportöransvar innebär att den person som transporterat medborgare från tredje land har ansvar över denne om han nekas inresa i EU (Schengenområdet). Till transportöransvaret knyts ofta sanktioner.

¹⁴ Lavenex Sandra, *Migration and the EU:s new eastern border: between realism and liberalism*, sid. 29.

former av deras inreseregler och asylpolitik, kopplad till tillämpningen av 1951-års Genèvekonvention. Samtliga anslutningsländer har dock efter nämnda våg genomfört restriktiva reformer som siktar till uppfyllandet av EU:s *acquis* på området. Med implementeringen av restriktiva instrument såsom stränga visum- och gränssystem, regler om säkra tredje länder, återtagandeavtal eller förenklade asylprocedurer har experter i ökande grad betonat behovet av att skapa liberala institutioner för säkerställande av rättvisa asylsystem och rättsstatsprincipen.

Det är också viktigt att komma ihåg att utökningen av EU:s invandringsregim har bredare påverkan som sträcker sig väl utöver länderna som omfattas i utvidgningsprocessen. Säkra tredje landregeln och återtagandeavtal tillämpas redan mot länder utanför anslutningens ramverk.¹⁵

2.6 Slutsatser

Vi har i detta kapitel skapat en bakgrund till vad som följer i arbetet. EU:s asyl- och invandringspolitik kan klassificeras som en regim i statsvetenskaplig bemärkelse och vi har sett att denna regim fungerar parallellt med FN:s skyddsregim. Det är alltså inom EU:s asyl- och invandringsregim som harmonisering av nationella regler och principer sker. Det är medlemsstaterna, i egenskap av regimens aktörer, som har att arbeta fram regimens normer, regler och principer. Normer, regler och principer utvecklas mot bakgrund av värderingar och erfarenheter. Som vi kommer att se nedan har EU:s medlemsstater svårt att komma överens på området för asyl och invandring. En av de grundläggande orsakerna till detta är principen om statssoveränitet som är stark på området. Trots dessa samarbetssvårigheter är nu EU:s asyl- och invandringsregim på väg att överföras i samband med EU:s östutvidgning. Stater som inte delar västeuropeiska traditioner och erfarenheter skall anta och implementera normer, regler och principer som är resultat av någon annans traditioner och erfarenheter. Arbetet kommer att belysa de svårigheter som kan komma att uppstå.

Vi har nu också sett hur värderingar som liberalism och realism har påverkat EU:s asyl- och invandringsregim. Även om liberalismen på senare tid verkar ha fått nytt gehör i Europa, präglas fortfarande politiken i östutvidgningen av realismen. Realismen underordnar asyl- och invandringspolitik säkrandet av östgränserna samt kampen mot illegal invandring. Realismen följer framför allt av EU:s ofullständiga *acquis* på området vilken skapats som en reaktion på den liberala traditionen hos de huvudsakliga flyktingmottagande länderna i EU. Realismen har också uppmuntrats av den existerande fruktan hos anslutningsstaterna, vilka på grund av sin geografiska situation hotas att förvandlas till Europas grindvaktare.

¹⁵ Lavenex Sandra, *Migration and the EU:s new eastern border: between realism and liberalism*, sid. 36-37.

3 EU:s asyl- och invandringspolitik

3.1 Inledning

Som vi har sett i föregående kapitel utgör EU:s arbete på området för asyl och invandring en typ av internationell regim med medlemsstaterna som aktörer. I detta kapitel kommer denna regims principer, normer, regler samt beslutsprocedurer att presenteras.

Enligt EU:s filosofi är frihet ett direkt resultat av fred, enhällighet, jämlikhet och reducering av gränsernas styrka. Sedan 1950-talet har den europeiska integrationen utvecklats av skapandet av en större enhet genom att sammanlänka stater, det vill säga genom att erbjuda frihet för rörelse över nationella gränser. Enhetsakten från 1986 som slår fast idén om en inre marknad, där det råder en fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital, är central för den europeiska integrationens utveckling. Gemenskapen har gått ett steg längre genom att lägga till en ytterligare dimension av den fria rörligheten, nämligen avskaffandet av de inre gränskontrollerna. Enhetsakten innehöll en tidsgräns för fulländandet av den inre marknaden som fastslog att denna skulle vara fulländad den 1 januari 1993, något som inte kunde uppnås. Beträffande den fria rörligheten för personer låg den huvudsakliga svårigheten i det faktum att medlemsstaterna tolkade principens innebörd olika. Mot bakgrund av omöjligheten att nå en kompromiss på området undertecknade Beneluxländerna, Frankrike och Tyskland 1985 Schengen-avtalet. Avtalet upprättades utanför EU:s ramverk och föreskriver principen om fri rörlighet för personer som bor eller reser inom Schengenstaternas territorier.¹⁶

3.2 Utvecklingen av EU:s regelverk

3.2.1 Utvecklingen av migrationsrörelser i EU

Fram till mitten av 1970-talet ansågs invandring till EG vara ett fenomen på kort sikt som tillgodosåg behovet av arbetskraft som uppstått tack vare det ekonomiska uppsvinget de västeuropeiska staterna präglades av under en tid. Oljekrisen år 1973, med dess konsekvenser, ändrade hela denna situation. En invandringspolitik som präglades av liberalism skiftades till en restriktiv politik. Den restriktiva politiken föranledde både illegal invandring och illegal anställning, vilket orsakade regeringarna ytterligare problem. Försiktiga försök att handla gemensamt gjordes i början av 1970-talet, som tillsammans med första hälften av 1980-talet blev vittne till ett stort antal resolutio

¹⁶ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 73-77.

ner, handlingsprogram, förslag och riktlinjer. Åtgärderna koncentrerades främst till sociala aspekter av invandringen. Samtliga dokument från den tiden karaktäriseras av att de inte är rättsligt bindande, men de visar tydligt att det fanns intentioner att nå någon form av kollektivt handlande på området.¹⁷

Järnridåns fall 1989 till 1992 underlättade den fria rörligheten från Central- och Östeuropa till EU:s medlemsstater. Den ökade rörligheten påverkade inte endast medborgare i de central- och östeuropeiska staterna utan även flyktingar från andra delar av världen som passerade denna del av Europa. I slutet av 1980-talet ökade antalet asylansökningar anmärkningsvärt. Inom EU var antalet nära tio gånger fler under perioden mellan 1985 och 1992 än tidigare. Asylinvandringen kulminerade 1992 då 700 000 personer sökte asyl i EU, vilket är det högsta antal asylsökande som uppnåtts under efterkrigstiden. Statistiken visar att en av huvudorsakerna till detta var konflikten i forna Jugoslavien.¹⁸

För att återknyta till föregående kapitelns redogörelse för frågan när och varför en regim upprättas ger detta ett svar. Det ökade invandringstryck som uppstod samt de försämrade ekonomiska villkoren skapade motiv till ett gemenskapsagerande, särskilt i ljuset av målet med en inre marknad utan inre gränskontroller.

3.2.2 Den institutionella utvecklingen i EU

3.2.2.1 Inledning

Det fanns en uttalad önskan och ett uttalat behov av en tillnärmning av invandringsfrågor mellan medlemsstaterna långt innan det första rättsligt bindande dokumentet antogs. Flera faktorer har bidragit till processen av arbetet mot en gemensam invandringspolitik: invandringens påverkan på medlemsstaterna som helhet, antalet invandrare och en tätare integration mellan medlemsstaterna.¹⁹

Fem etapper kan lyftas fram som illustrerar den europeiska integrationen:

1. Vitboken från 1985
2. Schengenprocessen
3. Europeiskt politiskt samarbete
4. Maastrichtfördraget
5. Amsterdamfördraget

¹⁷ Staples Helen, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the EU*, sid. 37-38

¹⁸ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 119-120

¹⁹ Staples Helen, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the EU*, sid. 37-38

3.2.2.2 Vitboken från 1985

Även om harmonisering av asylsystemen i de europeiska staterna hade påverkat rådet under en period, kan man ändå hävda att uppkomsten av den gemensamma marknaden utan inre kontroll inspirerade till seriöst arbete med gemensamma regler om asyl. Vitboken²⁰ från 1985²¹ fastställde målen för det totala avskaffandet av inre gränskontroller och underströk behovet att beakta asylrätten och flyktingars situation i diskussionen om kompensatoriska åtgärder²² efter avskaffandet av inre gränskontroller. I Enhetsakten²³ återfinns två utmärkande drag. Det första är det politiska målet att fullända den inre marknaden till den 1 januari 1993. Det andra är medlemsstaternas uttalande i slutakten av Enhetsakten att medlemsstaterna skall samarbeta, utan att förbise unionens makt, för att främja fri rörlighet för människor. Vitboken och medlemsstaterna hade dock slagit fast att åtgärder för rörlighet för icke EU-medborgare var ett villkor för den inre marknaden. Mot bakgrund av detta skulle man kunna hävda, vilket många författare gjort, att harmoniseringen av europeiska staters lagar om asyl aldrig varit menad att slutligt lösa skyddsproblem beträffande flyktingar utan att den arbetats fram som en teknisk konsekvens av avskaffandet av de inre gränserna, ett arbete som pågår än idag.

3.2.2.3 Schengenprocessen

1985 signerade fem av EU:s dåvarande medlemsstater (Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland) Schengenavtalet²⁴. Avtalet sätter ramen för avskaffandet av de inre gränskontrollerna samt antar nödvändiga kompensatoriska åtgärder. Schengenkonventionen innehåller föreskrifter om kompensatoriska åtgärder om yttre gränskontroll, visumkrav, ansvar för asylprocedurer samt informationsutbyte under det så kallade Schengens informationssystem (SIS). Konventionen föreskrev sin egen institutionella ram genom att etablera en verkställande kommitté. Det formella ikraftträdandet av Schengen skedde den 1 september 1993, och regelverket har tillämpats sedan 1995.

Det skall understrykas att både Schengenavtalet och Schengenkonventionen är produkter av ett mellanstatligt samarbete utanför EU. Gemenskapens institutioner var inte inblandade i samarbetet. Däremot är det tydligt att Schengensamarbetet fördes mycket nära gemenskapens ramverk. I många avseenden kan samarbetet förefalla framarbetat ur analysen som presentera

²⁰ En Vitbok är dokument som innehåller förslag till gemenskapsåtgärder inom ett specifikt område. Vitböckerna innehåller officiella förslag inom specifika områden och bidrar till att utveckla politiken. (http://europa.eu.int/comm/off/info_sv.htm)

²¹ COM(85)310, juni 1985: "Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council" (Milano 28-29 juni 1985).

²² Kompensatoriska åtgärder är åtgärder som kompenserar avskaffandet av gränskontroller för att upprätthålla ordning och säkerhet. Exempel på sådana är harmonisering av visumpolitik, polis- och rättsligt samarbete samt informationsutbyte.

²³ Enhetsakten från 1986 fastslår idén av en inre marknad (artikel 7A) innefattande ett område utan inre gränser i vilket fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital försäkras.

²⁴ Schengensamarbetet består av Schengenavtalet, Schengenkonventionen med tilläggsprotokoll samt beslut och deklARATIONER av den dåvarande verkställande kommittén.

des i Vitboken från 1985 och en normativ överensstämmelse med gemenskapens ramverk var ett uttryckligt mål för Schengengruppen. Schengensamarbetet utökades undan för undan genom fler anslutningar och idag är det endast Storbritannien och Irland (av EU:s medlemsstater) som inte signerat Schengenkonventionen.²⁵ Genom ett protokoll till Amsterdamfördraget inkorporerades Schengenregelverket i EG-rätten 1997. Den exekutiva roll som Schengenkommittén haft, övertogs då av rådet.²⁶

3.2.2.4 Det europeiska politiska samarbetet

Tiden mellan 1985 och 1992 såg även andra samarbetsformer förutom Schengen. EU:s tolv medlemsstater följde samma spår men arbetade i långsammare takt. Samarbetet sköttes inom en utominstitutionell ram av det europeiska politiska samarbetet. Drivande i detta arbete var rådet av migrationsministrar samt ad hoc-grupper för invandningsfrågor.²⁷ Produkten av samarbetet är Dublinkonventionen, som undertecknades den 15 juni 1990 av samtliga medlemsstater. Efter Irlands slutliga ratificering trädde Dublinkonventionen ikraft den 1 september 1997. Konventionen har fram tills idag utgjort kärninstrumentet på området för asyl och invandring och den behandlade endast asylansökningar. Idag har konventionen ersatts av en gemenskapsrättslig förordning med samma syfte, mål och tillämpningsområde.²⁸ Konventionens tillämpningskriterier var i stort identiska med dem som återfinns i Schengensamarbetet. För att undvika att de två konventionerna kolliderar, har de länder som ratificerat Schengen undertecknat ett så kallat Bonnprotokoll där det föreskrivs att regler om ansvar för asyl som finns i Schengenkonventionens kapitel VII inte längre var tillämpliga efter Dublinkonventionens ikraftträdande.²⁹

3.2.2.5 Maastrichtfördraget

Om man jämför Schengensamarbetets 142 artiklar med det europeiska politiska samarbetets 22 normer, är det lätt att konstatera att EU:s eget arbete låg efter. Vad som saknades var en tätare struktur och ett riktigt institutionellt ramverk. En delad EU-kompetens för asyl- och visumfrågor arbetades fram.³⁰ Under Maastrichtfördraget fungerade f.d. artikel 100a³¹ EGF-fördraget (EGF) som en bas för en gemensam visumpolitik. Tack vare sin placering under första pelaren, med de rättsliga konsekvenserna av detta, berördes visumpolitiken inte av den kritik som riktades mot otillräckligheten i samarbetet i asyl- och invandningsfrågor under Maastrichteran. Kritiken

²⁵ Genom specialavtal har Norge och Island associerats till Schengensamarbetet. Länderna har dock ingen rätt att delta i samarbetets beslutsfattande.

²⁶ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 122-127.

²⁷ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 127-132.

²⁸ Se om Dublinförordningen 343/2003 i kapitel 3.

²⁹ Staples Helen, *The Legal Status of Third country Nationals Resident in the EU*, sid. 38-40.

³⁰ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 132-135.

³¹ F.d. artikel 100a (nu artikel 95) EGF tillåter rådet att besluta om åtgärder för tillnärmning av bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

rörde i stället det mellanstatliga samarbete som Maastrichtfördraget placerade under den tredje pelaren gällande det övriga innehållet i politiken.³²

Under f.d. artikel K1 EGF kom medlemsstaterna överens om att följande frågor var av gemensamt intresse:

- asyl,
- regler för människors passage över EU:s yttre gränser och kontrollen häröver samt
- migrationspolitik och politik rörande medborgare från tredje land inträde och rörlighet i unionen, villkor för uppehälle på medlemsstaternas territorium, inklusive familjeåterförening och tillgång till arbete samt bekämpning av illegal invandring.

Enligt artikel K3 Unionsfördraget (EUF) skulle relevanta åtgärder ges formen av ”gemensamma ståndpunkter”, ”gemensamma åtgärder” och konventioner³³. EG-domstolen hade inte heller vid den tiden någon kompetens över den tredje pelaren.³⁴

3.2.2.6 Amsterdamfördraget

Fem år efter Maastrichtfördragets ikraftträdande kunde medlemsstaterna enas om att överföra asyl-, invandrings- och visumpolitik från unionsfördraget till EG-fördraget. Beträffande asyl- och invandringspolitiken resulterade regeringskonferensen i Amsterdam bland annat i integrationen av Schengens *acquis* i EG-rätten och en bindande tidtabell för framtida invandringsfrågor. Amsterdamfördraget trädde ikraft den 1 maj 1999, och reglerar för tillfället det multilaterala samarbetet kring asyl och invandring.³⁵

Införandet av en ny avdelning under titeln ”Visum, invandring, asyl och andra politikområden relaterade till fri rörlighet för personer” markerar en ny era för asyl- och invandringsfrågor. Lanseringen av en omfattande avdelning som behandlar områdena för politik om asyl, invandring, visum och medborgare från tredje land såväl som integrationen av Schengenregelverket till EU:s ramverk, avslutade kritiken om ineffektivitet som rått under Maastrichteran.³⁶

³² Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 47-51.

³³ Gemensamma åtgärder avser specifika situationer där det anses finnas ett behov av åtgärder från unionens sida. Beslut om gemensamma åtgärder är bindande för medlemsstaterna i dessas ställningstagande och handlande. Gemensamma ståndpunkter anger unionens inställning till en särskild fråga. Medlemsstaterna har att se till att deras nationella politik stämmer överens med den gemensamma ståndpunkt unionen antagit.

³⁴ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 132-135.

³⁵ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 135-137.

³⁶ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 53-54.

3.3 Reglerna enligt Amsterdamfördraget

3.3.1 Inledning

Artikel 14 EGF³⁷ föreskriver att etableringen av en inre marknad innebär att ett ”område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med föreskrifterna i detta fördrag”. Det verkar uppenbart att för att nå målet med fri rörlighet för personer inom EU, kan man inte vid gränsen urskilja medborgare från tredje land från unionsmedborgare, även om deras rättsliga status är olika. Artikel 62 EGF klargör därför att medborgare från tredje land också omfattas av den fria rörligheten.³⁸

EU:s gränspolitik grundas på idén om att alstra en ekonomisk integration genom att skapa en inre marknad där varor, personer, tjänster och kapital åtnjuter rörelsefrihet. Det viktigaste steget mot en gemensam gränspolitik och upprättandet av ett gränslöst område verkställdes, som ovan nämnts, utanför unionens ramverk genom Schengenavtalen.³⁹ Trots det faktum att beslut fortfarande fattas av medlemsstaterna unilateralt, har invandring tagit en större plats i EU:s arbete. Behovet av ett gemensamt svar på migrationstryck hänger samman med upprättandet av ett område av fri rörelse och utvecklingen av en gemensam gränsregim. Avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna i Schengenområdet resulterade i en *de facto*- rättighet om fri rörlighet för medborgare från tredje land. Eftersom en person som reser in i Schengenområdet har fri tillgång till samtliga medlemsstaters territorium, kan olika politik om antagande av asylsökande underminera medlemsstaternas stränga migrationsbegränsningar.⁴⁰

3.3.2 Kompetenser och skyldigheter

Genom att asyl- och invandringsfrågor flyttades från den tredje pelaren till den första, blev de legislativa verktygen i artikel 251 EGF tillgängliga. Rådet kan alltså besluta och anta förordningar, direktiv och beslut inom ett brett område av specificerade frågor som rör asyl, yttre gränser och invandring och inte endast i visumfrågor som förut. Även EG-domstolens behörighet påverkas av överflyttningen, genom att domstolen har kompetens över första pelaren men inte över den tredje. Tekniskt sett har förändringen skett genom att man infört en ny avdelning i EGF, nämligen avdelning IV. Avdelningens portalbestämmelse, artikel 61 EGF, begränsar gemenskapskompetensen. Artikel 61 belyser också huvudmålet med avdelningen: att skapa ett

³⁷ Här bör kanske påminnas om att EGF alltså är fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen som även kallas Romfördraget. Unionsfördraget (EUF) benämns ofta även Maastrichtfördraget.

³⁸ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 1-5.

³⁹ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid 37-39.

⁴⁰ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid.9-12.

område av ”frihet, säkerhet och rättvisa”. Befogenheterna under avdelning IV är inte exklusiva. Artikel 62 och 63 EGF presenterar uttömmande gemenskapskompetensen. De frågor som inte räknas upp här, stannar inom medlemsländernas kompetens. Tillsammans med befogenheterna i bestämmelsen kommer skyldigheter. Inom en femårsperiod efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, måste rådet anta vissa kategorier av åtgärder. Denna övergångsperiod slutar den 1 mars 2004. Man kunde dock inte enas om att tidsbegränsa samtliga åtgärder som räknas upp i avdelning IV. Artikel 63 (3) EGF utesluter tre typer av åtgärder från skyldigheten att lagstifta inom femårsperioden. Dessa åtgärder relaterar till balansen mellan medlemsstaternas ansträngningar att ta emot flyktingar (vad man kallar ”delad börda”), åtgärder för legal invandring såsom uppehållstillstånd samt rörligheten för lagliga invandrare.⁴¹

3.3.3 Beslutsfattande under avdelning IV

Två distinkta former för rådets beslutsfattanden återfinns i avdelning IV. Den ena formen är enhällighet i rådet⁴² och tillämpas för de flesta av åtgärderna som räknas upp i artikel 62 och 63 EGF. Den andra baseras på kvalificerad majoritet⁴³ och tillämpas på vissa åtgärder gällande visum. Enhälligheten förekommer i två varianter, en tillämplig före den 1 maj 2004 och en för tiden därefter. Under tiden före den 1 maj 2004 delas initiativrätten av kommissionen och medlemsstaterna. I denna procedur skall även europaparlamentet rådfrågas enligt artikel 67 (1) EGF. Efter den 1 maj 2004, besitter kommissionen initiativrätten utan ytterligare beslut. Kommissionen måste dock undersöka varje begäran om förslag från medlemsstaterna enligt artikel 67 (2) EGF. Artikel 67 (2) EGF föreskriver också en valbar övergång till medbeslutandeförfarande efter maj 2004. Föreskriften öppnar en möjlighet till en utökad överstatlighet men utgör ett icke-bindande förslag. Om rådet beslutar att använda övergångserbjudandet, står det fortfarande fritt att välja vilka frågor det skall avse.

Den kvalificerade majoritetsproceduren tillämpas på vissa åtgärder som reglerar visum för vistelse på kort tid (vistelse upp till tre månader). En grupp av normer placeras direkt under denna procedur, medan en annan flyttas dit efter den 1 maj 2004.⁴⁴

3.3.4 EG-domstolens roll

Ett viktigt överstatligt inslag på området är att Amsterdamfördraget ger EG-domstolen tolkningskompetens över de områden som behandlas i avdelning IV. Asyl, invandring och yttre gränser blir nu föremål för juridisk kontroll

⁴¹ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 136-140.

⁴² Enhällighet innebär som namnet antyder att samtliga medlemsstater måste vara överens för att beslut skall fattas.

⁴³ Kvalificerad majoritet innebär ungefär 2/3 majoritet. Länderna har olika röstetal.

⁴⁴ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 140-142.

och tolkningskonflikter hamnar i en situation där de är lättare att lösa både på överstatlig- och på nationell nivå. I princip kan EG-domstolen bedöma och handla genom de procedurer som föreskrivs för domstolen i EGF, med en för sammanhanget viktig modifikation: artikel 68 (2) EGF. Aspekter av åberopandet av *ordre public*⁴⁵ har uteslutits från EG-domstolens jurisdiktion.

Vid en jämförelse med standardproceduren för EG-domstolen i artikel 234 EGF är skillnaden ganska uppenbar. Till skillnad från vad som föreskrivs för standardproceduren i artikel 234 EGF får inte vilken domstol som helst begära förhandsbesked. I stället gäller att endast sådan domstol, vars beslut inte går att överklaga har denna rätt.⁴⁶ En domstol skall, enligt artikel 68 (1) EGF, begära förhandsbesked ”om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken”.⁴⁷

3.3.5 Inkorporeringen av Schengenregelverket

Den rättsliga ramen för europeisk flyktingrätt består av ett stort antal element och blir därigenom svårdefinierbar. Både den nya avdelning IV och Schengenprotokollet var omdiskuterade ända tills förhandlingarna om Amsterdamfördraget avslutades. Ett resultat härav var att regeringskonferensen inte kunde upprätta ett enhetligt regelverk. Avdelning IV och Schengenprotokollet har dock knutits ihop, vilket visar på en önskan och avsikt att utveckla en gemensam europeisk flyktingrätt. Avdelning IV och Schengen arbetar för identiska mål.⁴⁸ Samtidigt med Amsterdamfördragets ikraftträdande blev Schengenregelverket tillämpligt för 13 av EU:s dåvarande medlemsstater⁴⁹. Schengenregelverket som inkorporerats i EU:s asyl- och flyktingpolitik består av Schengenavtalet, Schengenkonventionen med dess tilläggsprotokoll samt beslut och uttalanden som antagits av Schengens verkställande kommitté.⁵⁰

3.3.6 Avskaffande av inre gränskontroller och kompensatoriska åtgärder

Avskaffandet av inre gränskontroller behandlas i artikel 62 (1) EGF, som utgörs av kärnan av Schengenprocessens element. Artikeln kvalificerar alla åtgärder som relateras till avskaffandet av gränskontroller som medel att nå

⁴⁵ *Ordre public* innebär upprätthållande av lag och ordning och skydd av den inre säkerheten.

⁴⁶ Enligt vad som föreskrivs för standardproceduren i artikel 234 får vilken domstol som helst som anser frågan nödvändig för att kunna avgöra fallet begära förhandsbesked medan domstol, vars beslut inte kan överklagas, skall begära sådant besked.

⁴⁷ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 142-146.

⁴⁸ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 54-57.

⁴⁹ Storbritannien och Irland står utanför Schengensamarbetet.

⁵⁰ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 146-153.

fri rörlighet för personer. Gränskontroller är, per definition, åtgärder som syftar till att förhindra olaglig inresa av personer som utgör fara för den allmänna ordningen. För att bibehålla säkerhetsnivån är därför kompensatoriska åtgärder nödvändiga då gränskontrollerna avskaffas. Huvudmålet med artikel 62 (2) och (3) EGF är att forma en rättslig grund för kompensatoriska åtgärder med gränsöverskridande effekter. Nationella åtgärder för att upprätthålla lag och ordning samt internationell säkerhet har aldrig klassificerats som gränskontroll. Medlemsstaterna kan därför behålla sådana existerande regler eller införa nya kontroller av medborgare från tredje land så länge det inte underminerar avskaffandet av den inre gränskontrollen.

3.3.7 Visumpolitik

Visumpolitiken var, som ovan nämnts, den enda frågan i europeisk flyktingrätt som utgjorde en del av EG-fördraget under tiden före Amsterdamfördraget. Innehållet i f.d. artikel 100a EGF om gemenskapsagerande var tämligen smalt och begränsades till att avse upprättandet av en lista över tredje länder, vars medborgare avkrävdes visum vid passage av unionens yttre gränser samt åtgärder som relaterades till utformningen av ett enhetligt format för visum. Idag återfinns bestämmelser på dessa områden i artikel 62 (b) (i och iii) EGF. EG-fördraget tillåter genom artikel 62 (2) gemenskapen att anta både positiva och negativa listor över visumkrav. Artikel 62 (3) EGF tillåter åtgärder som syftar till ömsesidigt erkännande av visum medan artikel 62 (2) (ii-iv) EGF tar upp åtgärder som är nödvändiga för att rättfärdiga såväl det ömsesidiga erkännandet som en positiv och negativ visumlista.

Genom förordning 574/99⁵¹ upprättas en gemensam lista över tredje länder, vars medborgare skall avkrävas visum då de passerar unionens yttre gränser. Förordningen tillämpas på visum för en avsiktlig vistelse för en period av inte mer än tre månader, eller för genomresa genom ett eller flera medlemsländer⁵². För medborgare i tredje länder som inte räknas upp i den negativa listan, råder nationell lag. Schengens negativa lista innefattar 130 länder. Ursprungligen föreslog kommissionen att Schengenlistan skulle antas som sådan. 28 länder togs dock bort från Schengenlistan, varefter resultatet är den gemensamma negativa listan. Det finns ännu ingen positiv lista på gemenskapsnivå. Schengengruppen har upprättat en sådan lista men denna tillämpas endast mellan Schengenstaterna.

Genom förordning 1683/95⁵³ introducerades ett enhetligt visum för hela Schengenområdet. Detta utgjorde ett stort steg i harmoniseringsprocessen under Schengenkonventionen. Det enhetliga visumformatet i förordningen

⁵¹ Rådets förordning (EG) nr 574/1999 av den 12 mars 1999 om fastställande av tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

⁵² Genomfart mellan internationella zoner på flygplatser och transfers mellan flygplatser har uteslutits från regleringen.

⁵³ Rådets förordning (EG) nr 1683/1995 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar.

har ersatt Schengenvisumet. Gemenskapens visum är utfärdat på ett klistermärke, som uppfyller alla nödvändiga krav för högsta skydds nivå mot förfalskning.⁵⁴

3.3.8 Asyl

Artikel 63 (1)(a) EGF tillåter en harmonisering av kriterier och procedurer, vilka delar ansvaret för asylsökningar bland medlemsstaterna. I artikel 63 (1)(b) EGF föreskrivs minimistandarder för mottagande av asylsökande och artikel 63 (1)(d) EGF avser procedurer för beviljande eller återkallande av flyktingstatus under nationell lag. Enligt artikel 63 (1)(b) EGF skall rådet i enlighet med proceduren i artikel 67 EGF anta åtgärder om asyl i enlighet med Genèvekonventionen (GK) om flyktingstatus inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets ikraftträdande. Regeln ger EU kompetens att harmonisera asylsökandens rättsliga ställning under asylproceduren. Asylproceduren själv utesluts dock från regleringen. Föreskriften ökar å ena sidan potentialen betydligt för harmonisering eftersom gemenskapskompetensen tillåter rådet att anta genuin gemenskapslagstiftning. Å andra sidan minskas chansen för harmonisering av det faktum att rådet enligt artikel 67 EGF handlar i enhällighet.

Kommissionen har upprepade gånger betonat behovet av att harmonisera mottagningsstandarder för asylsökande. Den huvudsakliga orsaken till harmonisering av mottagningsstandarder är att undvika en inflation av asylsökande i medlemsstaterna som har det mest fördelaktiga systemet.⁵⁵ Vilka fall som kan betraktas som relaterade till ”mottagande” blev däremot föremål för diskussioner. En extensiv tolkning av termen resulterar i att även familjeåterförening, fri rörlighet, sociala rättigheter, rätten till skydd av asylsökandes identitet etc. också utgör en del av de ämnesområden som skall hanteras under rubriken ”mottagande”.⁵⁶

3.3.9 Rådets möte i Tammerfors 1999

Vid rådets möte i Tammerfors (Finland) 1999 fastställdes milstolpar för samspelet mellan målen för ett område av ”frihet, säkerhet och rättvisa”. För första gången vid ett toppmöte för Europeiska Rådet var asyl en central fråga på agendan. Ett behov av en förstärkt regim för asylskydd uttrycktes. I Tammerfors talar rådet också om att dess åtgärder på områdena för asyl och invandring skall sträckas ut till att även omfatta de nya medlemsstaterna.⁵⁷

⁵⁴ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 133-141.

⁵⁵ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 410-413.

⁵⁶ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 77-92.

⁵⁷ Byrne Rosemary i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, sid. 399-402.

Grundelementen som krävs för en europeisk migrationspolitik enligt slutsatserna från rådets möte i Tammerfors är som följer:

- den skall baseras på en övergripande tillnärmning av hanteringen av migrationsströmmar för att hitta en balans mellan humanitärt och ekonomiskt mottagande,
- den skall innefatta en rättvis behandling av medborgare från tredje land som siktar till att erbjuda dem rättigheter och skyldigheter som så långt som möjligt liknar dem som erbjuds medlemsstaternas medborgare,
- ett nyckelinstrument i hanteringen måste vara utvecklingen av samarbete med ursprungsländerna samt
- det måste upprättas en gemensam asylpolitik som fullständigt respekterar Genèvekonventionens föreskrifter samt medlemsstaternas skyldigheter under internationell rätt.⁵⁸

Beträffande hanteringen av migrationsströmmar betonade rådet vikten av en mer effektiv hantering i alla skeden. Även här framhålls nödvändigheten av ett tätare samarbete med ursprungsländerna. Samarbetet bör omfatta bekämpning av fattigdom, förebyggande av konflikter, säkerställande av respekt för de mänskliga rättigheterna men även ett informationsutbyte och tekniskt bistånd vad gäller organen för gränskontroll. Beträffande målet med den gemensamma asylpolitiken betonades framför allt behovet av ett system för att fastställa vilken stat som är ansvarig för prövning av en asylansökan, gemensamma normer för ett rättvist och effektivt asyloffarande samt gemensamma minimivillkor för mottagande av asylsökande.⁵⁹

Slutsatserna i Tammerfors kan betraktas som startpunkten för den intensifierade gemensamma asyl- och invandringspolitiken. Det hänvisas flitigt till slutsatserna i EU:s arbete på detta område.

3.3.10 Argoprogrammet

Den 13 juni 2002 antog rådet ett handlingsprogram med namnet "Argoprogrammet"⁶⁰ för ett administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring. Programmet grundas på det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna på de områden som omfattas av artiklarna 62 och 63 EGF. Detta samarbete utgör ett av gemenskapens mål att progressivt upprätta ett område av frihet, säkerhet och rättvisa. Programmet avser inte att fullständigt omfatta åtgärder beträffande yttre gränser, visering, asyl

⁵⁸ Europeiska Kommissionen, "Towards a common European Union immigration policy", sid. 1-5.

⁵⁹ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999.

⁶⁰ 2002/463/EG: Rådets beslut av den 13 juni 2002 om antagandet av ett handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argoprogrammet).

och invandring utan utgör endast ett slags förarbete för det enorma arbete på dessa områden som förestår i utvidgningskontext. Programmet kommer att var operativt fram till den 31 december 2006.

Argoprogrammet avser att utöka samarbetet mellan nationella organ i samband med genomförandet av gemenskapsbestämmelserna. Detta skall ske genom ett gemensamt utnyttjande av resurser och samordnade och enhetliga metoder. Programmet skall också främja en harmonisering av de beslut som fattas av de nationella organen och på så sätt undvika brister i den praktiska tillämpningen som kan hindra eller fördröja inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Åtgärder som relaterar till de yttre gränserna och som omfattas av programmet är bland annat sådana som är till för att skapa likvärdiga nivåer av effektivt skydd och effektiv övervakning vid de yttre gränserna samt öka effektiviteten i kontrollerna vid gränspassager. Vad gäller visering syftar åtgärderna bland annat till att säkerställa att medlemsstaterna utfärdar viseringar i överensstämmelse med gemensamma principer. Avseende asyl skall åtgärderna främja införandet av ett fungerande gemensamt europeiskt asylsystem genom att stödja normer som leder till ett gemensamt asylförfarande samt till en enhetlig status för dem som beviljats asyl. Slutligen, beträffande åtgärder som hänförs till invandring, skall programmet uppmuntra övervakningen av vilka konsekvenser gemenskapens invandringspolitik får och hur den uppfattas i ursprungsländerna samt säkerställa en effektiv tillämpning av reglerna om illegal invandring.⁶¹

3.4 Skyldigheter enligt internationell rätt

3.4.1 Inledning

Åtgärder som vidtas under avdelning IV måste stämma överens med standarder i internationella överenskommelser. Artikel 6 (2) Unionsfördraget (EUF) binder gemenskapen att respektera mänskliga rättigheter, som dessutom inkorporerats i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (i fortsättningen EMRK). Artikel 63 (1) EGF föreskriver att åtgärder på området för asyl inom tillämpningsområdet för artikel 62 (1) (a-d) måste vidtas i överensstämmelse med Genèvekonventionen⁶² (i fortsättningen GK). Samtliga medlemsstater har undertecknat GK men inte EU som helhet, eftersom EU som sådan inte anses kunna signera konventioner och ingå avtal. EMRK:s och GK:s bindande verkan måste därför konstrueras i ljuset av relevanta åtaganden som finns i primärrätten.

⁶¹ 2002/463/EG: Rådets handlingsplan för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argoprogrammet), sid. 1-7.

⁶² Geneva Convention regarding the Status of Refugees (1951).

3.4.2 Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

Hänvisningen till EMRK i artikel 6 (2) EUF föreskriver att ”unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (...) och så som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner”. Det hänvisas alltså inte enbart till EMRK utan även till gemensamma konstitutionella traditioner hos medlemsstaterna. Artikel 6 återspeglar därför båda aspekterna av skyddet av mänskliga rättigheter under gemenskapsrätten.

3.4.3 Genèvekonventionen

Liksom förpliktelsen som EG antagit i respekt för EMRK, är hänvisningen till GK innefattad i artikel 63 (1). I motsats till unionsfördragets artikel 6 (2) hänvisar inte gemenskapsfördragets artikel 63 (1) till medlemsstaternas rättsordningar. Relevanta föreskrifter i GK är därför tillämpliga i fall under gemenskapsrätten oavsett om de inkorporerar gemensamma principer i medlemsstaternas rättsordningar.⁶³

Den viktigaste föreskriften i GK är principen om förbud mot refoulering, vilket innebär att ingen anslutande stat får avvisa eller återförvisa en flykting av någon anledning till territoriegränser där hans eller hennes liv eller frihet hotas på grund av hans eller hennes ras, religion, nationalitet, medlemskap av särskild samhällsgrupp eller politisk åsikt.⁶⁴

3.4.4 Andra konventioner om mänskliga rättigheter

Artikel 63 (1) hänvisar inte enbart till GK utan även till ”andra relevanta fördrag”. Fördrag som avses är endast sådana som samtliga medlemsstater undertecknat till exempel ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights), CAT (Convention against Torture) och CRC (Convention on the Rights of the Child).

Det fastslås i artikel 63 (2) att åtgärder vidtagna av rådet enligt punkterna 3 och 4 inte skall hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa nationella bestämmelser som är förenliga med fördraget och internationella avtal. Föreskriften innehåller ett krav om att åtgärder som vidtas av medlemsstaterna måste stämma överens med de skyldigheter varje medlemsstat har accepterat under internationell lag.⁶⁵

⁶³ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 372-375.

⁶⁴ Art. 33 i 1951-års Genèvekonvention.

⁶⁵ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 46-47.

3.4.5 Harmonisering av flyktningbegreppet

Samtliga medlemsstater är, som ovan nämnts, bundna till GK. Trots att majoriteten av de skyddssökande som kommer till Europa inte täcks av GK, är konventionen fortfarande det viktigaste instrumentet för flyktingskydd. GK tillåter de anslutna parterna ett relativt brett tolkningsutrymme, vilket resulterar i olikheter mellan medlemsstaterna. Olikheterna kan fungera som ett incitament för skyddssökande att söka den högsta skyddsnivån i Europa, vilken om nödvändigt uppstår genom migration från medlemsstat till medlemsstat. Systemet med Dublinförordningen⁶⁶, som utplacerar exklusivt ansvar för utredningen av asylansökan, främjar upprättandet av enhetliga principer om flyktingerkännande och utpekar harmoniseringen av kriteriet för erkännande som politisk flyktning som ett första mål i harmoniseringsprocessen. Rådet antog i mars 1996 en gemensam ståndpunkt i harmoniseringsprocessen beträffande definitionen av termen "flyktning" i GK:s första artikel, relaterad till flyktningstatus. Målet med den gemensamma ståndpunkten var att lösa kontroverserna med tolkningen av GK. Den slutliga formen av ståndpunkten representerar en kompromiss av diverse åsikter om tolkningen av fördraget. Instrumentet är fortfarande svagt på många områden och dess inflytande är begränsat på grund av dess rättsliga natur. Den anses dock gälla som ett uttryck av statspraxis.⁶⁷

3.5 Slutsatser

Grunden för EU:s arbete mot en gemensam asyl- och invandringspolitik återfinns alltså i Enhetsakten från 1986 som föreskriver den inre marknadens fyra friheter. Medan arbetet för fri rörlighet för varor, tjänster och kapital utvecklats relativt snabbt, har arbetet med den fria rörligheten för personer låtit vänta på sig. Regleringen av unionsmedborgarnas fria rörlighet är tämligen utvecklad i motsats till regleringen vad gäller medborgare från tredje land. Behovet av en omfattande reglering på det senare området uppstod mycket senare i jämförelse med behovet av en reglering av unionsmedborgarnas fria rörlighet. Man kan därför hävda att EU:s asyl- och invandringspolitik snarare utvecklats som ett svar på politiken om den fria rörligheten för personer än som ett mål i sig självt. Som vi har sett, är samarbetet på området för asyl och invandring relativt nytt och på grund av ämnets känslighet är det fortfarande svårt att föra samarbetet framåt. Asyl och invandring hör traditionellt till staternas suveränitet, vilket utgör en av grundorsakerna till svårigheterna kring samarbetet. Suveräniteten i detta avseende gäller främst staternas sedvanliga makt att kontrollera befolkningen på det egna territoriet. Medlemsstaternas oro över att förlora statsuveränitet märks också genom att man i Unionsfördraget bevarat enhällighet utan medbe

⁶⁶ Se nedan i kapitel 4 om Dublinkonventionen.

⁶⁷ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 372-381.

slutande av europaparlamentet under fem år efter Unionsfördragets (i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget) ikraftträdande. En av anledningarna till att rättsliga och inrikes affärer introducerades så sent i EU:s strategi för franslutning är just medlemsstaternas angelägenhet att behålla sin suveränitet på dessa områden. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande ökade dock förutsättningarna för utvecklingen av en gemensam asyl- och invandringsregim. Frågorna har tilldelats en egen avdelning i EG-fördraget och gemenskapskompetensen har ökat i betydande omfattning. De formella förutsättningarna är därmed i princip uppfyllda för upprättandet av ett paneuropeiskt asylsystem. Vad som återstår är medlemsstaternas samtycke, kapacitet och vilja att samarbeta.

Medlemsstaterna har dock i vissa frågor uppnått en viss nivå av harmonisering, nämligen beträffande samarbetet med en politik som fördelar asylsökande enligt vissa principer. Det är detta återfördelningssystem som presenteras i följande kapitel.

4 Dublinsystemet

4.1 Inledning

Av föregående kapitel har framgått att det gemensamma arbetet mot en gemensam asyl- och invandringspolitik går långsamt (bortsett från Schengensamarbetet) och att resultaten ännu inte är tillfredsställande. Fortfarande saknas en fullständig harmonisering på området och överenskomna standarder på bland annat området för mottagande av asylsökande är lägre än önskvärt. Det vore dock missvisande att bagatellisera gemenskapens arbete i förhållande till Schengensamarbetet. Dublinkonventionen har sedan länge utgjort ett kärninstrument på området för asyl och invandring. Detta kapitel kommer att presentera Dublinsystemet med dess historia och nyheter. Anledningen till att jag valt att placera systemet i detta kapitel, är att Dublinsystemet länge varit ett fristående instrument i den internationella rätten utanför EU. Inte förrän nyligen har systemet ändrats, vilket redogörs för nedan, och jag har därför valt att inte presentera det som en del av EU:s *acquis communautaire*. Även om systemet har vissa element som kan klassificeras som avvisningspolitik, är Dublinsystemet i sig inte något avvisningsinstrument. Detta utgör förklaringen till varför jag också valt att placera redogörelsen för systemet fristående från kapitlet om EU:s avvisningspolitik.

Dublinkonventionen upprättades 1986 av en ad hoc-grupp för invandringsfrågor under ett informellt migrationsministermöte. Konventionen undertecknades 1990 av de tolv dåvarande medlemsstaterna och trädde ikraft 1997.⁶⁸

I enlighet med artikel 63 (1) (a) EGF har rådet antagit en förordning över ”kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat”. Förordningen trädde i kraft i mars 2003 och ersatte därmed Dublinkonventionen. I följande kapitel har jag valt att börja med att redogöra för Dublinkonventionen eftersom det är på denna grund som den nya förordningen bygger. Jag presenterar sedan kommissionens förslag till förordningen och redogör slutligen för förordningen med nyheter och tillägg. Som vi kommer att erfara är skillnaderna mellan konventionen och förordningen relativt små och den senare har bibehållit konventionens mål och syfte.

⁶⁸ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 382-385.

4.2 Dublinkonventionens mål och syfte

Konventionens syfte är tvåfaldigt. För det första placerar den ut ansvaret för utredningen av asylansökan som lämnats in i en medlemsstat och för det andra slår den fast en återtagandeskyldighet för medlemsstaterna. Bland målen som uttrycks i preambeln framgår också en önskan att påskynda processerna för att garantera ett materiellt avgörande samt att undvika flyktingar i kretsgång⁶⁹. Flyktingar i kretsgång innebär att en skyddsökande skickas från medlemsstat till medlemsstat utan att någon stat tar på sig ansvaret för ansökan.⁷⁰ Ett annat mål är att undvika ”asylshopping”, det fenomen som uppstår då parallella asylansökningar lämnas in i flera medlemsstater. Dublinkonceptet baseras på exklusivitet, vilket innebär att ansvarig medlemsstat även skall försäkra att asylsökanden lämnar Dublinområdet om hans ansökan avslås. Själva asylansökan utreds enligt nationella regler i den ansvariga medlemsstaten. Därför harmoniserar asylavtalet varken innehållet i asyllag eller asylprocedur.⁷¹

4.3 Dublinförordningen

4.3.1 Kommissionens förslag till förordning

Kommissionens mål med sitt förslag till förordningen var att tillämpa artikel 63 (1) EGF men även att svara på önskemålet som framfördes vid rådets möte i Tammerfors att kriterier och instrument som avgör vilken medlemsstat som är ansvarig för utredningen av en asylansökan skulle baseras på en ”tydlig och genomförbar metod”. Förslaget följde därför följande mål:

- försäkra att asylsökande får en effektiv tillgång till proceduren för avgörande av flyktingstatus,
- förebygga missbruk av asylprocedurer i form av multipla ansökningar som lämnas in av samma person i flera olika medlemsstater,
- reparera brister och korrigerar otillräckligheter i Dublinkonventionen,
- anpassa systemet till den nya verkligheten av framstegen med etablerandet av ett område utan inre gränser,
- medlemsstatens ansvar bestäms så snart som möjligt samt
- öka systemets effektivitet genom att erbjuda medlemsstaterna en mer realistisk tidsperiod för tillämpningen av beslut om överflyttande av asylsökande.⁷²

⁶⁹ Begreppet ”flyktingar i kretsgång” ses oftast i sin engelska form, som lyder: ”refugees in orbit”.

⁷⁰ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 185.

⁷¹ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 382-385.

⁷² KOM/2001/0447 slutlig, Förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, sid. 1-2.

Enligt slutsatserna i kommissionens ”översyn av Dublinkonventionen”⁷³ existerade egentligen inte några genomförbara alternativ till det då rådande Dublinsystemet. Förslaget byggde därför alltså på samma principer som i Dublinkonventionen och hade samma tillämpningsområde.⁷⁴ Några nyheter har dock införts för att råda bot på en del av otillräckligheterna med konventionen. Nya föreskrifter har lags fram som betonar medlemsstaternas ansvar gentemot varandra vad gäller tillåtelse för illegala invandrare att stanna kvar i medlemsstaternas territorium. Förslaget innehåller också nyheter beträffande tidsfristerna för procedurerna (som gjorts kortare) och tillämpningen av överflyttande av asylsökande (som gjorts längre). Förslaget innehåller dessutom en del tillägg till ansvarskriterierna. Den första gruppen kriterier syftar till att skydda familjesammanhållningen. Kriterierna relaterar till underårigs sammanförande med vuxen och situationer där annan familjemedlems ansökan utreds av medlemsstat. Den andra gruppen syftar till att reglera fall då en medlemsstat brister i kampen mot olaglig invandring. Medlemsland som inte effektivt bekämpar olaglig vistelse får ett ansvar som kan jämföras med ansvaret hos medlemsstaterna med bristande gränsövervakning.⁷⁵

4.3.2 Resultatet av förslaget: Dublin II

I februari i år, antog rådet ”förordningen om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat”⁷⁶, även kallad *Dublin II*. I förordningen innebär ”ansvar” såväl undersökning av ansökan som antagande eller återtagande av sökande om denne befinner sig i annan medlemsstat. Man finner två typer av regler i förordningen. Den första upprättar kriterier som anger vilken medlemsstat som är ansvarig för utredningen av ansökan (artikel 5-15). Den andra typen är föreskrifter om beslutsprocessen av ansvarigt land (artikel 16-20) inkluderat föreskrifter om antagande och återtagande av asylsökande i fall där han/hon inte är närvarande i den stat som skall avgöra vilken stat som är ansvarig för ansökan. I

⁷³ SEK(2000)522 slutlig, 21 mars 2000, Översyn av Dublinkonventionen: förslag till en gemenskapsrättsakt om vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva en asylansökan som framställts i en av medlemsstaterna.

⁷⁴ KOM/2001/0447 slutlig, Förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

⁷⁵ KOM/2001/0447 slutlig, Förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, sid. 1-3.

⁷⁶ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

båda kategorierna av regler bibehålls strukturen av Dublinkonventionen med ett antal nyheter och tillägg.⁷⁷

Dublinförordningen innehåller inte, liksom Dublinkonventionen, någon skyldighet att överflytta asylsökanden. En asylansökan kan bli utredd utan att något ansvar avgjorts. En icke-ansvarig medlemsstat kan fortfarande utreda ansökan med stöd av artikel 3 (2)⁷⁸ om ansökan lämnats in i den staten och med stöd av artikel 15⁷⁹ om ansökan lämnats in i annan stat.

Förordningen trädde i kraft tjugo dagar efter offentliggörandet i Europeiska unionens officiella tidning. Detta offentliggörande gjordes den 25 februari 2003. Dublinkonventionen kommer att fortsätta vara i kraft och tillämpas mellan Danmark och de medlemsstater som är bundna av den nya förordningen fram tills att ett avtal om Danmarks deltagande har ingåtts.⁸⁰

4.4 Kriterier för utpekande av ansvarig stat

Huvudprincipen i ansvarsbestämmande kan sägas vara att den stat som tagit det största ansvaret för asylsökandens närvaro i avtalsområdet bör vara den stat som skall utreda ansökan. Ur denna princip har fem ansvarskriterier vuxit fram som presenteras i prioriteringsordning i förordningen (artikel 5-14). Kriterierna relaterar till familj, uppehållstillstånd och visum, olaglig inresa samt kontrollerad inresa. Som en sista utväg föreskrivs att den stat i vilken ansökan först lämnades in skall bära ansvaret för asylsökanden.

4.5 Avtalsparternas rättigheter och skyldigheter

Medlemsstaterna har rätt att, när som helst, hänvisa en asylsökande till ett tredje land. Då detta sker, måste förpliktelser under internationell lag, särskilt förbudet mot refoulering i artikel 33 GK och artikel 3 EMRK beaktas. En asylsökande kan sändas tillbaka till en icke EU-stat oavsett om staten bär ansvar för asylsökanden under Dublinförordningen. Denna rätt att hänvisa en asylsökande till ett tredje land återfinns i artikel 3 (3) i förordningen. Resultatet blir alltså att skyldighet att utreda en asylansökan endast uppstår om överflyttning till ett säkert tredje land är omöjlig, något som har kritiserats häftigt. Det har hävdats att denna regel strider mot syftet i konventionens

⁷⁷ Battjes Hemme, *A balance between fairness and efficiency? The directive on International Protection and the Dublin Regulation*, *European Journal of migration and law*, sid. 179-180.

⁷⁸ Artikel 3 kallas suveränitetsklausulen.

⁷⁹ Artikel 15 kallas humanitärklausulen.

⁸⁰ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

preamblel att garantera att en medlemsstat bär ansvar för en ansökan⁸¹. En del författare har även hävdad att regeln strider mot GK genom att man tillåter hänvisning till ett tredje land, där tillräckligt skydd och tillgång till asylprocedur kanske inte kan erbjudas. Kritik har också riktats mot konventionen för att den placerar en för stor börda på medlemsstater som har sina gränser mot tredje länder.

Enligt förordningens artikel 16 (1) innebär ansvar enligt DK att staten är skyldig att:

- ta hand om sökanden som lämnat in ansökan om asyl i en annan medlemsstat,
- färdigställa utredningen av asylsökanden,
- återta sökanden, vars ansökan utreds och som olagligt befinner sig i en annan medlemsstat,
- återta en sökande som tagit tillbaka sin ansökan under utredningens gång, och lämnat in en ny ansökan i en annan medlemsstat samt
- återta en flykting, vars ansökan har avslagits och som olagligen befinner sig i medlemsstaten.

4.6 Effektivisering av Dublinsystemet -Eurodac

Rådet antog den 11 december 2000 en förordning⁸² om inrättandet av Eurodac, som är ett system som jämför fingeravtryck av asylsökande och av illegala invandrare. Systemet gjordes operativt den 15 januari i år⁸³. Målet med systemet är att underlätta avgörandet av vilken stat som är ansvarig för utredningen av en asylansökan under Dublinsystemet. Informationsteknologin öppnar en effektiv möjlighet att förebygga multipla asylansökningar. Systemet är därför ett viktigt instrument i utvecklingen av ett gemensamt europeiskt asylsystem.

Varje deltagande stat skall så snart som möjligt ta avtryck av varje finger på samtliga asylsökande som är över 14 år. Proceduren för fingeravtryck måste göras i enlighet med EMRK och FN:s konvention om barnens rättigheter. Avtrycken jämförs sedan med data som samlats av andra stater och som lagras i en central databas. Om Eurodac avslöjar att fingeravtrycken redan registrerats, sänds asylsökanden tillbaka till det land där hans eller hennes fingeravtryck ursprungligen registrerades. Tillgång till systemet har begränsats till det enda ändamål som föreskrivs i reglerna om Eurodac.

⁸¹ Jag hänvisar här till konventionen, eftersom det är under konventionens tillämpningstid som kritiken framförts. Förordningen nämner samma garantier som konventionen i sin preambel, varför kritiken fortfarande kan anses vara aktuell.

⁸² Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen.

⁸³ Danmark deltar för närvarande inte i systemet men både Norge och Island medverkar.

Eurodac består av en central enhet inom kommissionen som är utrustad med en fullständigt automatiserad, datoriserad central databas som jämför asylsökandes fingeravtryck och ett system för elektronisk dataöverföring mellan varje deltagande stat och den centrala enheten.⁸⁴

4.7 Slutsatser

I och med antagandet av Dublinförordningen utgör Dublinsystemet idag gemenskapsrätt. Systemet har dock inte utsatts för några större förändringar i omvandlingen från ett instrument i den internationella rätten till gemenskapsrätt. Vad som är viktigt att betona beträffande Dublinförordningen är att den inte harmoniserar nationella asylprocedurer eller asyllagar. Vad som harmoniseras är i stället tillgången till asylprocedurer. Systemet har utsatts för kraftig kritik främst beträffande medlemsstaternas möjlighet att återsända sökande till ett säkert tredje land. Kritikerna hävdar att möjligheten att återsända sökanden till säkert tredje land samt avsaknaden av en garanti för att en asylansökan skall undersökas av en av medlemsstaterna står i motsats till syftet med Dublinsystemet, det vill säga att garantera att varje ansökan om asyl skall utredas av en av medlemsstaterna. Vissa menar till och med att det strider mot Genèvekonventionen att tillåta återsändande till tredje land som kanske inte kan erbjuda tillräcklig tillgång till asylprocedurer. Här står det ganska klart att det även på detta område finns ett behov av samarbete på gemenskapsnivå vad gäller en gemensam procedur för utvärdering av säkerheten i tredje länder.

Kritik har även riktats mot att systemet placerar en för stor börda på medlemsstaterna som gränsar till tredje land, något som blir särskilt intressant i utvidgningskontext. Här kommer de nya medlemsstaterna att hamna i en utsatt position. Samtliga kandidatländer gränsar till tredje länder och kommer således att utgöra det första land den asylsökande når i sin emigration. Ikraftträdandet och tillämpningen av Eurodac-systemet kommer att bidra till att ansvaret för asylsökanden troligen stannar hos kandidatländerna.

På grund av den möjlighet att sända en asylsökande till ett tredje land utan att utreda asylansökan som systemet erbjuder medlemsstaterna, kan systemet klassificeras som en gren i EU:s avvisningspolitik, vilken kommer att presenteras i följande kapitel.

⁸⁴ Europeiska Kommissionen, Justice and Home Affairs, Information dossier, sid. 1-2.

5 EU:s avvisningspolitik

5.1 Inledning

I Europa har hanteringen av asylsökande under de senaste tio åren präglats av utvecklingen av en politik för att finna skydd åt skyddsbehövande någon annanstans än i Europa. En avvisningspolitik har alltså framarbetats. Vi har redan sett i kapitel fyra ett utslag av denna avvisningspolitik även om Dublinsystemet i sig inte självklart kan klassificeras som ett system för avvisning. Under 1990-talet har tillämpningen av avvisningspolitiken blivit föremål för harmonisering på så sätt att man antagit internationella rättsliga instrument som relaterar till avvisningspolitik. Karaktäristiskt för avvisningspolitiken är att den flyttar bördan och ansvaret för skyddsbehövande till andra stater.⁸⁵

Nedan följer en redogörelse av tre stora typer av den avvisningspolitik som EU för och vars tillämpning utgör ett av villkoren för kandidatländernas EU-medlemskap, nämligen begreppet säkra tredje länder, återtagandeavtal och delad börda.

5.2 Säkra tredje länder

5.2.1 Bakgrund

Begreppet säkert tredje land används för två olika men ändå relaterade innehåll: säkert asylland och säkert ursprungsland. För detta arbete är i huvudsak säkert asylland det mest relevanta, varför följande kapitel fokuserar på det begreppet. I fortsättningen avses alltså med "säkert tredje land" ett säkert asylland.

Ett säkert tredje land är ett land, där asylsökanden funnit skydd eller hade kunnat finna skydd. 1993 slog UNHCR fast att stater under GK endast kan återsända asylsökande till säkra tredje länder om de försäkrat sig om att transitlandet låter sökanden komma in på dess territorium, principen om förbud mot refoulering gäller samt att landet beaktar hans eller hennes begäran och, om nödvändigt, låter sökanden stanna som flykting.⁸⁶

Begreppet baseras på ett antal formella kriterier som indikerar att sökanden kunde ha sökt skydd i ett tredje land, genom vilket han eller hon passerat. Uppfylls kriterierna kan sökandens begäran avslås och hon kan sändas till

⁸⁵ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, sid. 10-13.

⁸⁶ Byrne Rosemary och Schacknove Andrew, *The Safe Country Notion in European Asylum Law*, sid. 188-191.

baka till det landet. Tanken bakom säkra tredje länder innefattar ett viktigt element: det fysiska återtagandet av skyddssökanden av det säkra tredje landet måste säkerställas. Eftersom stater inte har någon skyldighet under sedvanerätten att återta medborgare av annan stat än den egna, måste återtagandeskyldigheten skapas fördragsvägen. Innebörden av säkra tredje länder är att skyddssökanden förnekas möjligheten att välja mellan potentiella värdstater. Världlandets ansvar för ansökan avgörs av resvägen eller andra utplaceringskriterier. I praktiken fungerar principen med säkra tredje länder endast om ett antal villkor uppfylls. Identitets- och resedokument måste existera och det tredje landet måste vara villigt att återta sökanden. Staterna har idag funnit metoder för informationsutbyte och fingeravtryck⁸⁷ för att bekämpa hoten mot en effektiv användning av säkra tredje länder.⁸⁸

5.2.2 1992-års resolution

Utplaceringen av skyddssökande mellan medlemsstater och tredje länder regleras i en icke-bindande resolution som behandlar säkra tredje länder. Resolutionen från den 30 november/1 december, 1992⁸⁹ avser att begränsa den oregelbundna invandringen från säkra tredje länder till västeuropeiska stater. Resolutionen betonar flyktingproblemen och problemen för asylsökande som olagligt lämnar länder där de redan erbjudits skydd eller där det funnits en genuin möjlighet för dem att söka sådant skydd.⁹⁰

Kraven för att bedöma ett tredje land som säkert är enligt resolutionen som följer:

- asylsökandes liv eller frihet får inte hotas i artikel 33 GK:s mening,
- asylsökanden får inte utsättas för tortyr eller inhuman eller förnedrande behandling i det tredje landet,
- asylsökanden måste antingen redan ha erbjudits skydd i det tredje landet, haft möjlighet vid gränsen eller på det tredje landets territorium att få kontakt med landets myndigheter för att söka skydd innan han närmat sig den medlemsstat i vilken han söker asyl, eller att det finns tydliga bevis på hans tillstånd att befinna sig i det tredje landet samt
- asylsökanden måste erbjudas effektivt skydd mot refoulering i GK:s mening i det tredje landet.

Tolkningen av dessa krav är omstridd. Staternas praxis varierar och det finns ingen mekanism som skulle kunna garantera en gemensam tolkning av säkerhetskravet som fastställs i resolutionen. Resolutionen förutser ett utbyte av information och råd med UNHCR men det finns ingen procedur för ett

⁸⁷ Se ovan om Eurodacsystemet på sid. 23.

⁸⁸ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 182- 185.

⁸⁹ SN4823/92, *Resolution on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries*, 30 nov.- 1 dec. 1992.

⁹⁰ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 443-339.

gemensamt fastställande av begreppet säkra tredje länder. Medlemsstaterna beaktar känd praxis i det tredje landet, särskilt med hänsyn till principen om förbud mot refoulering innan man överväger att sända tillbaka asylsökanden. Det förblir dock upp till medlemsstaterna att avgöra genom vilken procedur avgörandet av säkerhet görs. Den olika tillämpningen av resolutionen i medlemsländerna är en konsekvens av att resolutionen lämnar ett stort utrymme för tolkning. Texten i 1992-års resolution gör klart att blotta möjligheten att hitta skydd någon annan stans måste betraktas som tillräcklig. Kommissionen har understrukit betydelsen av att användningen av säkra tredje länder ska bli föremål för stränga garantier för att principen om förbud mot refoulering ska ge effekt.⁹¹

Det existerar alltså ännu ingen harmoniserad princip om säkra tredje länder i västeuropeisk asyllag och asylpraxis. En verklig implementering av principen är svår genomförbar för medlemsstaterna främst av två skäl. Det första utgör ett praktiskt skäl, orsakad av svårigheten att identifiera och fastställa sökandens resväg. Av rädsla för avvisning försöker många asylsökande dölja varifrån de kommit och vilken väg de tagit. Det andra skälet relaterar snarare till själva principen. Regeln om säkra tredje länder har inte någon grund i den internationella rätten. Internationell sedvanerätt föreskriver skyldigheten för stater att återta egna medborgare, men det finns ingen reglerad skyldighet att återta medborgare från tredje land. Medlemsstaterna har introducerat regeln i sin nationella lagstiftning unilateralt utan att rådfråga berörda tredje stater om deras villighet eller kapacitet att delta i ett återfördelningssystem. Denna avsaknad av rättslig grund har lösts genom att staterna ingått bilaterala återtagandeavtal⁹² mellan medlemsstaterna och tredjestater som ett rättsligt medel att garantera deltagande av mottagarstaten.⁹³

5.3 Återtagandeavtal

5.3.1 Bakgrund

Det förekom återtagandeavtal redan på 1950- och 1960-talen. Formen på de avtalen var dock annorlunda än den vi ser idag. Under 1990-talet utvecklades nya avtal, eftersom de gamla betraktades som otillräckliga. Effekten av de gamla avtalen hindrades av svårigheten att bevisa de skyddssökandes olagliga inresa. Avsaknaden av nödvändiga dokument och rättsliga skillnader i tolkningen av villkor för olaglig inresa mellan krävande och krävd stat gjorde ofta återtagandet omöjligt. Ett resultat av detta var att avtalen aldrig utnyttjades, med den följderna att den asylsökande skickades fram och tillbaka mellan olika länder. Den nya generationen återtagandeavtal är utformad för

⁹¹ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 443-449.

⁹² Se kapitel 5.3 nedan om återtagandeavtal.

⁹³ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 76-78

att förenkla utvisningen av medborgare från tredje land⁹⁴. Ingåendet av avtalen har sina rötter i återfördelningsmekanismen i Schengen- och Dublinkonventionerna. Mekanismen grundas på idén att det första land som gjort det möjligt för en asylsökande att resa in (lagligt eller olagligt) skall återta densamme. De flesta medlemsstaterna i EU har idag slutit återtagandeavtal med de central- och östeuropeiska och de baltiska staterna. Avtalen tillämpas både på återtagande av egna medborgare och på medborgare från tredje land.⁹⁵

En arbetsgrupp med representanter från EU:s nuvarande och framtida medlemmar, vilken går under namnet ”Budapestgruppen”⁹⁶, har avgett en rapport om implementeringen av återtagandeavtal som bland annat ger en definition av ”återtagandeavtal”. Enligt gruppens definition skall ett återtagandeavtal allmänt förstås som en internationell överenskommelse som föreskriver proceduren för återvändande och återtagande av individer. Målet med sådana avtal är att bekämpa olaglig invandring (och i denna mening bibehålla allmän ordning och politisk stabilitet i de länder som påverkas av invandringsökningen), dela bördan av olaglig invandring mellan fler länder samt att ha en preventiv påverkan på potentiella invandrares tänkande. Definitionen sträcker sig över återtagandeavtalen i allmänhet.

5.3.2 EU-regelverket om återtagandeavtal

Genom Amsterdamfördraget flyttades ingående av återtagandeavtal till gemenskapskompetensen. Artikel 63 (3)(b) EGF föreskriver att rådet inom femårsperioden skall anta åtgärder mot illegal invandring och illegal vistelse, inklusive återsändande av olagliga invandrare. Artikeln fastslår uttryckligen att sådana åtgärder vidtagna av rådet inte skall hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa nationella regler på dessa områden som överensstämmer med fördraget och internationella avtal. Frågan väcks här i vilken utsträckning rådet, alla medlemsstater eller en medlemsstat fortfarande kan ingå återtagandeavtal utan att överträda gemenskapskompetensen. Enligt EG-domstolens praxis får inte ett instrument som antagits av rådet eller av alla medlemsländer då de handlar utanför rådet, strida mot gemenskapskompetensen. Därför kan inte rådet eller alla medlemsstaterna tillsammans ingå återtagandeavtal i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande. Två faktorer avgör huruvida enskild medlemsstat fortfarande kan ingå dylika avtal. För det första måste rådet, och om nödvändigt även EG-domstolen, fastslå huruvida återtagandeavtalen är oskiljaktigt uppbundna på resultatet av gemenskapens mål för invandringspolitiken. Om så är fallet är det inte möjligt för en eller fler medlemsstater att fortsätta ingå återtagandeavtal med tredje länder på grund av risken för olikheter mellan medlemsstaterna i ett område utan gränser. För det andra måste det bekräftas huruvida det inte finns några

⁹⁴ Med medborgare från tredje land förstås i detta sammanhang icke EU-medborgare.

⁹⁵ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 78-81.

⁹⁶ Läs mer om denna i kapitel 5.

interna gemenskapsregler om återsändande som skulle kunna påverkas av ett sådant avtal.⁹⁷

5.4 Delad börda

5.4.1 Bakgrund

Det finns en tendens att koppla samman frågan om delad börda med fenomenet massinvandring. Särskilt med hänsyn till utvidgningen är det dock så att återfördelning av ansvar mellan stater alltid påverkar invandrings- och skyddssystemen, på ett eller annat sätt, oavsett om antalet skyddsökande är högt eller lågt.

Grundtanken med begreppet delad börda är att en jämställd fördelning av kostnader och ansvar av skydd resulterar inte bara i rättvisa utan också i en öppenhet mot skyddsökanden. Om ansvar fördelas jämnt mellan stater kan man dessutom bättre fördela existerande resurser.⁹⁸

5.4.2 Delad börda

Innebörden av begreppet ”delad börda” skall inte misstolkas som att det är en strategi understödd av överbelastade stater som vill göra sig av med ett antal flyktingar och asylsökande. I stället skall en delad börda ses som ett sätt att bibehålla och återuppbygga mottagningskapaciteten på lång sikt i ett antal länder. Att gränsstater ofta är föremål för ett högre invandringstryck än icke-gränsstater är ett erkänt faktum. EU:s mål är att ett enat, kollektivt samarbete skall föras i denna fråga. Enligt artikel 63 (2)(b) EGF får rådet anta åtgärder för att främja delad börda med hänsyn till konventionsflyktingar och övriga skyddsbehövande. Beslut i dessa frågor är föremål för enhällighet, vilket indikerar att delad börda kommer att fortsätta vara ett område där det råder oenighet mellan staterna. Ett rättsligt instrument för delad börda måste innehålla för det första konsensus om kriteriet som används för uttrycket ”flyktingbörda” och för det andra en detaljerad beskrivning av den procedur som används vid implementeringen av dessa åtgärder för delad börda.

5.4.3 Resolutionen om delad börda

På grund av medlemsstaternas olika praxis och olika åsikter i frågan, har det varit svårt att harmonisera staternas politik om delad börda. 1995 uppnåddes dock en viss konsensus i frågan och rådet kunde anta en förordning om delad börda i relation till mottagande och uppehälle av skyddsbehövande per

⁹⁷ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 204-206.

⁹⁸ Noll Gregor i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 305-306.

soner på temporär grund⁹⁹.¹⁰⁰Innehållet i tillämpningen av delad börda fastslås i resolutionens första paragraf. Instrumentet skall tillämpas på personer som medlemsländerna är beredda att släppa in på temporär basis under lämpliga villkor i händelse av väpnad konflikt eller inbördeskrig. Personer som särskilt berörs är krigsfångar och personer (eller fångar) som annars inte kan räddas från hot mot liv, skadade eller sjuka som inte kan erbjudas vård lokalt, de som är eller har varit under direkt hot mot liv och för vilka regionalt skydd inte kan garanteras samt de som kommer från krigszoner och befinner sig inom sina länders gränser men som inte kan återvända till sina hem på grund av konflikter och överträdelser av mänskliga rättigheter.¹⁰¹

5.4.4 EU-regelverket om delad börda

Artikel 63 (2) EGF föreskriver att rådet skall vidta åtgärder som främjar en balans mellan medlemsstaternas ansträngningar vad gäller mottagande och hanterande av konsekvenserna av mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande personer. Denna föreskrift är underkastad enhällighet med möjlighet till övergång till kvalificerad omröstning efter 2004 (enligt artikel 67 EGF). Åtgärderna för en delad börda har dock placerats utanför den femårsperiod som gäller för många av åtgärderna beträffande asyl och migration.

Under 1990-talets senare hälft fördes diskussioner om delad börda inom EU. Diskussionerna fördes i två olika sammanhang. För det första diskuterades erbjudande av temporärt skydd i situationer av massinvandring, där delad börda ansågs vara ett grundläggande element. För det andra diskuterades finansieringen av delad börda, något som resulterade i upprättandet av den europeiska flyktingfonden 1999-2000.¹⁰²

5.5 Slutsatser

Mot bakgrund av detta kapitel kan man konstatera att EU:s medlemsstater till viss del lyckats harmonisera sin lagstiftning vad gäller möjligheterna att avvisa asylsökande och andra skyddsbehövande. Det är viktigt att komma ihåg att denna harmonisering inte gäller själva asylprocedurerna utan endast tillgången till asylsystemen. Vad som är intressant för detta arbete är att märka att även avvisningspolitiken utgör en del av den politik som EU nu utvidgar till Central- och Östeuropa samt till de baltiska staterna. Avvisningspolitiken kan alltså inte längre ses som ett isolerat gemenskapsområde utan måste sättas i en utvidgningskontext med de konsekvenser detta inne

⁹⁹ Rådets förordning av den 25 september 1995 om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehälle för fördrivna personer, EGT 95/C 262/01.

¹⁰⁰ Noll Gregor, *Negotiating Asylum*, sid. 291-293.

¹⁰¹ Hailbronner Kay, *Immigration and Asylum law and Policy of the European Union*, sid. 413-421.

¹⁰² Noll Gregor i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, sid. 316-317.

bär. Samtliga kandidatländer betraktas av EU:s nuvarande medlemsstater som säkra. Före kandidatländernas anslutning till EU utgör dessa säkra tredje länder i förhållande till unionen. Skyddssökande kan alltså av nuvarande medlemsstater återsändas till kandidatländerna såvida dessa passerats på vägen till EU. Efter anslutningen kommer det att uppstå en analog situation mellan de framtida medlemsstaterna och deras grannar till den situation som råder mellan kandidatstaterna och nuvarande medlemsstater fram till de förras anslutning. Det finns dock betydande skillnader mellan situationerna. Den främsta är att kandidatländernas grannar inte samtliga betraktas som säkra och ett återsändande till dessa länder skulle i många fall kunna stå i strid med förbudet mot refoulering. Detta innebär alltså att kandidatländerna som första inreseland i unionen måste hantera de skyddssökande. Kandidatländerna kommer inte att kunna utnyttja avvisningspolitiken på samma sätt som de nuvarande medlemsstaterna kunnat göra. Vi har åter hamnat i den situationen där kandidatländerna belastas på grund av sin geografiska placering och tvingas spela en grindväktarroll. Det kommer att i första hand vara kandidatländernas uppgift att praktisera EU:s restriktiva asyl- och invandringspolitik för att hindra de skyddssökandes resa vidare in i unionen. Uppsatsens resterande del kommer att koncentreras just kring utvidgningskontexten av EU:s asyl- och invandringspolitik.

6 Anslutningsprocessen

6.1 Inledning

Idag pågår i Europa å ena sidan en process av anslutning av nya medlemsstater och å den andra en process av harmonisering av asylpolitiken inom EU. Detta arbete kommer att leda till en paneuropeisk skyddsregim, som har sin grund i EU:s *acquis communautaire*. EU:s *acquis* på området för asyl och invandring är en produkt av den gemensamma marknaden. Effekterna av regelverket når nu även tydligt bortom gränserna för europeiska nuvarande och framtida medlemsstater.¹⁰³

Utvidgningen är EU:s mest omfattande och ambitiösa projekt någonsin. Den kommer att fördubbla unionens landgräns (och tillsammans med Bulgarien och Rumänien blir den tre gånger så lång) genom den europeiska kontinenten.

Då ansökarländerna inkorporerar EU:s *acquis* på området för asyl i sitt nationella rättssystem accepterar de automatiskt, som jag nämnt ovan under kapitel 2, den praxis och de värderingar kring asylsökande som byggts upp av de västeuropeiska staterna. Det är värderingarna som styr politiken vid antagandet av nödvändiga åtgärder för att föreskriva skydd för dem som behöver. En omformulerad asylpolitik som kan garantera flyktingskydd över en utvidgad union, kommer att byggas på en grund som kan överleva ansträngningarna av att tillämpas i rättsliga och politiska skillnader. Detta gäller inte endast mellan nuvarande medlemsstater och kandidatstater, utan även mellan nuvarande och framtida kandidatstater.¹⁰⁴

Detta kapitel kommer att koncentreras kring själva anslutningen av de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna med betoning på asyl- och invandringsfrågor.

6.2 Anslutningsprocessen i korthet

6.2.1 Köpenhamnskriterierna

Vid rådsmötet i Köpenhamn 1993 kom EU:s medlemsstater överens om att samtliga samarbetsländer (d.v.s. de som undertecknat de europeiska avtalen) som så önskade, skulle antas som medlemmar av unionen. Utvidgningen var

¹⁰³ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 5.

¹⁰⁴ Byrne Rosemary i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 402.

alltså, efter mötet i Köpenhamn, inte längre en fråga om ”huruvida” utan om ”när”. Som svar på medlemsstaternas inställning svarade rådet att anslutning kan ske så snart kandidaterna bevisat att de uppfyller kraven för medlemskap. De grundläggande kraven för kandidatländernas anslutning till EU går idag under samlingsnamnet ”Köpenhamnskriterierna”. Medlemsstaterna enades vid mötet att fastslå följande moment som villkor för medlemskap av unionen:

- Stabilitet i institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter (detta kallas också för ”det politiska kriteriet”).
- Förekomsten av en fungerande marknadsekonomi såväl som en kapacitet att fungera i konkurrenstryck och marknadsstyrkor inom unionen (detta kallas också för ”det ekonomiska kriteriet”).
- Möjligheten att anta, implementera och tillämpa EU:s regelverk (detta kallas, som vi sett, för *acquis communautaire*).

Vid rådets möte 1997 i Luxemburg, lades det till ett kriterium, som ibland kallas ”the record track” och som innebär att kandidatstaterna före anslutningen skall ha etablerat institutioner och administration som effektivt implementerar EG-rätten.¹⁰⁵

6.2.2 Etapperna i anslutningsprocessen

Under 1990-talet ingick gemenskapen och dess medlemsstater anslutningsavtal med tio¹⁰⁶ central- och östeuropeiska stater samt de baltiska staterna. Dessa avtal kallas de europeiska avtalen och utgör den rättsliga grunden för bilaterala relationer mellan dessa stater och EU.¹⁰⁷ Avtalen har utgjort ramen för kandidatstaterna inom vilken förberedelserna för anslutningen har utspelat sig.¹⁰⁸

Avtalen startade processen av tillnärmningen av de central- och östeuropeiska länderna till EU:s *acquis* genom att gradvis sträcka ut de fyra friheterna för den gemensamma marknaden till dessa länder för en period på tio år. Ursprungligen var avtalen helt oberoende av framtida medlemskap men kopplades senare till ett antal politiska villkor och blev så småningom centrala instrument i EU:s strategi om föranslutning.¹⁰⁹ Vid rådets möte i Essen 1994 antog rådet en strategi för anslutning för att förbereda de stater som signerat de europeiska avtalen. Strategin fokuserar på de europeiska avtalen,

¹⁰⁵ Europeiska Kommissionen, *EU Enlargement – A Historic Opportunity*, sid. 1-3.

¹⁰⁶ Gemenskapen hade redan upprättat liknande avtal med de tre övriga kandidatländerna Cypern (1972), Malta (1970) och Turkiet (1963).

¹⁰⁷ Europeiska Kommissionen, *EU Enlargement – A Historic Opportunity*, sid. 1-3.

¹⁰⁸ Rideau Joël, *Droit Institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, sid. 55-56.

¹⁰⁹ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 106-112.

den strukturerade dialogen samt Phare-programmet.¹¹⁰ Målet med förhandlingarna var att kandidatländerna skulle uppfylla villkoren för medlemskap i EU samt att tillämpa unionens *acquis communautaire* när de väl blivit medlemmar.¹¹¹ I förhandlingarna uppstod snart en koncentration på asyl- och flyktingkriterierna. Förhandlingarna skall förbereda ansökarländerna att fullständigt uppfylla Köpenhamnskriterierna samtidigt som de belyser prioriteringar och mål. Varje anslutningsförhandling kompletteras med särskilda rekommendationer för varje land och för varje område av EU:s *acquis*. Asyl-, invandrings- och gränskontrollfrågor är prioriteringsområden för ansökarländerna i Central- och Östeuropa samt i de baltiska staterna.¹¹²

Tack vare framgångarna av anslutningsförhandlingarna har antagandet av Schengens *acquis*, som mest relaterar till stärkande av de yttre gränserna och kampen mot illegal invandring, blivit en prioritet för kandidatländerna. Vid ett möte i juni 1998 med EU:s inrikesministrar enades de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna att gradvis introducera Schengens *acquis*. Introduktionen skulle till och med påbörjas och sättas ikraft innan anslutningen. Vid samma möte betonade Schengenstaterna att anslutning till EU inte kan ske innan CEBS har implementerat starka och effektiva gränskontrollsåtgärder. Rådet har upprättat en grupp av experter som skall övervaka och utvärdera ansökarländernas antagande, tillämpning och effektiva implementering av EU:s *acquis* på dessa områden. Expertgruppen arbetar under översyn av COREPER¹¹³, kommittén av permanenta representanter för medlemsstaterna.¹¹⁴

6.3 Anslutningsprocessen i asyl- och invandringskontext

6.3.1 Den strukturerade dialogen

Till en början diskuterades alltså asyl- och invandringsfrågor utanför EU:s ramverk. 1994 underströk dock kommissionen vikten av att justitie- och inrikesministrarna skulle fatta beslut om procedurerna för samarbetet med CEBS på området för asyl och invandring. Fram till 1994 hade samarbetet fokuserat på bekämpningen av organiserad brottslighet och illegal invandring. Nu beslutades att adekvata procedurer, som skulle ligga i båda parternas intresse, skulle utgöra en nödvändig förberedelse för eventuellt medlem

¹¹⁰ Rideau Joël, *Droit Institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, sid. 55-56.

¹¹¹ Europeiska Kommissionen, *Pre-accession strategy*, sid. 1-2.

¹¹² Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 5-10.

¹¹³ Comité des Représentants permanents. Gruppen består alltså av företrädare för medlemsstaternas permanenta representationer i Bryssel under ledning av ordförande-landets företrädare.

¹¹⁴ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 115-118.

skap i EU. Beslutet kan tolkas som ett tecken på att utsträckningen av systemet för återsändande av asylsökande som baserats på regeln om säkra tredje länder krävde implementering av vissa rättsliga, administrativa och institutionella standarder av flyktingskydd i CEBS. Snart efter detta beslutades vid rådets möte i Essen 1994 att frågorna om asyl och invandring skulle ges en mer framträdande roll i de strukturella dialogerna med ansökningsländerna. Mellan 1994 och 1997 träffades dock justitie- och inrikesministrarna från de båda parterna endast två gånger.

Under en lång period var unionens *acquis* på området väldigt otydlig. Den bestod av en blandning av bindande mellanstatliga konventioner samt icke-bindande resolutioner och slutsatser. Inte förrän 1996 avgjordes, informellt, innehållet i EU:s *acquis*¹¹⁵. I maj 1997 träffades justitie- och inrikesministrarna från EU och CEBS i Bryssel. Vid detta möte kunde CEBS kommentera mottagandet av samarbetet på områdena för asyl och invandring. Huvudpunkterna i diskussionerna var regeln om säkra tredje länder samt Dublinkonventionen. Många av de central- och östeuropeiska staterna uttryckte vid mötet sin oro över att översvämmas av asylsökande som återsänts av EU-länder på grund av regeln om säkra tredje länder. CEBS var också missnöjda med den strukturella dialogens praxis och den låga nivån av deltagande. CEBS hade inte godkänts som observatörer vid ordinära möten och informerades inte om pågående förhandlingar. Utan denna information har de inte kunnat påverka samarbetet och de har knappt informerats om officiella beslut i efterhand.¹¹⁶

6.3.2 Phare-programmet

Ursprungligen skapades Phare-programmet för att erbjuda Polen och Ungern ekonomiskt bistånd i reformeringen och återuppbyggnaden av deras ekonomi¹¹⁷. Idag omfattar programmet även de tio kandidatländerna i Central- och Östeuropa: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Programmet har hjälpt dessa stater i en period av omfattande återuppbyggande av ekonomin och politisk förändring.¹¹⁸ Målet för programmet har förändrats med tiden, allt eftersom behoven förändrats i processen av anpassningen till EU:s *acquis communautaire*. För närvarande fokuserar Phare på två huvudområden. För det första ”institutionella kapacitet”, vilket innebär att stärka den administrativa och institutionella kapaciteten i kandidatländerna. För det andra fokuserar programmet på ”investeringsstöd”, vilket innebär finansiering av investeringar

¹¹⁵ Det informella avgörandet gjordes i ett brev från den irländske presidenten till CEBS. Brevet presenterar i stort sett samtliga instrument som EU:s medlemsstater antagit före och efter Maastrichtfördraget tillsammans med icke-bindande resolutioner och slutsatser. Även om brevet inte är ett formellt preciserande av EU:s *acquis*, stärker den regelverkets rättsliga natur eftersom den gör den inhemska implementeringen obligatorisk för medlemskap.

¹¹⁶ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 112-115.

¹¹⁷ Phare: Poland and Hungary Aid for Reconstructing the Economy.

¹¹⁸ Europeiska Kommissionen, *The Phare Programme: What is Phare?*, sid. 1-5.

för att få företag och infrastruktur i linje med europeisk standard.¹¹⁹ Programmet har även bistått kandidatländerna i dess utbildning av gränspersonal och utrustning för förstärkningen av de yttre gränserna.¹²⁰

6.3.3 Implementeringen av EU:s *acquis communautaire*

Villkorens uppfyllande för medlemskap innefattar alltså implementeringen av hela EU:s *acquis*. På området för asyl och invandring är detta särskilt relevant eftersom EU:s *acquis* beträffande dessa frågor är tunn men även på grund av, med undantag för Schengen- och Dublinkonventionen, att instrumenten i den inte utgör bindande instrument. Kandidatländerna uppmanas av EU att förbereda sin nationella lagstiftning för medlemskap. De måste anta en asyl- och invandringslagstiftning samt bygga upp en administrativ praxis som baseras på gemensamma minimistandarder ur EU:s *acquis communautaire*.

Inför sitt framtida medlemskap måste alltså varje medlemsstat fullständigt anta EU:s *acquis communautaire*. Detta är naturligtvis inget statiskt regelverk utan, liksom all lagstiftning, föremål för förändring. Anslutningsstaterna förbinder sig dock att acceptera hela EU:s *acquis* vid sin anslutning, det vill säga även till regler de ej ännu känner till. På området för asyl är EU:s *acquis* för närvarande föremål för många förändringar. Ansökningsländerna är tvingade att anta lagstiftning de inte varit med att diskutera fram. Samtliga förordningar och direktiv binder automatiskt de nya medlemsstaterna.

För att effektivt implementera EU:s *acquis communautaire* har det upprättats ett särskilt program, *Odysseus-programmet*,¹²¹ för träning, utbyte och samarbete på områdena för asyl, invandring och passage av yttre gränser. Programmets allmänna mål är att utöka och stärka existerande samarbete på dessa områden, inom medlemsstaterna men även tillsammans med kandidatländerna.¹²²

¹¹⁹ Europeiska Kommissionen, *The challenge of enlargement*, sid. 4.

¹²⁰ Europeiska Kommissionen, *Emphasis on management of external borders in justice and home affairs chapter of EU accession negotiations*, sid. 3.

¹²¹ 98/244/RIF: Gemensam åtgärd av den 19 mars 1998 beslutad av rådet på grundval av art. K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om ett utbildnings-, utbytes- och samarbetsprogram inom politikområdet asyl, invandring och passage av medlemsstaternas yttre gränser (Odysseus-programmet).

¹²² Brandl Ulrike i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 341-350

6.3.4 Agenda 2000

I sitt meddelande, *Agenda 2000, för ett starkare och bredare Europa*¹²³, från 1997 fastställde kommissionen uttryckliga kriterier för ansökarländerna på området för asyl- och flyktingfrågor. Kriterierna är som följer:

- antagande i nya medlemsstater av flyktingkonventioner samt dess nödvändiga implementeringsinstrument,
- antagande av Dublinkonventionen och
- antagande av relaterade åtgärder i EU:s *acquis* för att närma sig asylåtgärder.

Kommissionen angav att medlemsstaternas fördel i detta mål var att öka det antal stater som uppfyller det gemensamma villkoret att handla som potentiella mottagare av asylsökande. Dessutom underströk kommissionen betydelsen av relationen mellan migrationspolitik och gränshantering som kommer att placera bördan av gränskontrollen på de nya medlemsstaterna efter en utvidgning.¹²⁴

6.4 Politiken i utvidgningen

Relationerna mellan EU och CEBS ökade kraftigt efter kommunismens fall. Samarbetet kan delas in i tre faser. Den första fasen mellan 1989 och 1993 var främst av ekonomisk karaktär med relativt små skyldigheter. Under denna första fas var Phare-programmet (från 1990) ett viktigt instrument. Den andra fasen från 1993 till 1997 präglades av förberedelser för CEBS anslutning till EU. Genom denna fas påbörjades CEBS anpassning till de huvudsakliga föreskrifterna för EU:s gemensamma marknad. Den tredje och sista fasen fortsatte arbetet för anslutning till EU. Fasen påbörjades genom kommissionens åsikt om ansökarländernas framgångar i sin förberedelse för anslutning, det vill säga deras framgångar i att möta Köpenhamnskriterierna från 1993. Dessutom lade kommissionen fram ett förslag om en förstärkt strategi för föranslutning i ovan nämnda *Agenda 2000*. Det nya ramverket för samarbetet blev ett partnerskap för anslutning. I detta partnerskap sattes en gemensam struktur upp för samtliga ansökarländer. Denna fas pågår för närvarande men lider mot sitt slut för tio av kandidatländerna. Intensifierade förhandlingar omfattade både förtydligande av EU:s *acquis* som ansökarländerna skulle anta och implementeringen av formella procedurer för utvärdering av CEBS förberedelser.¹²⁵

¹²³ European Commission, *Agenda 2000: for a stronger and wider union*, COM (97) 2001 final at 1. Dokumentet är ett handlingsprogram vars huvudmål är att stärka gemenskapspolitiken i utvidgningskontext. Programmet lanserades 1999. (http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm)

¹²⁴ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 5-10.

¹²⁵ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 106-110.

6.5 Budapestprocessen

I oktober 1991 hölls en konferens i Berlin om okontrollerad migration från och genom de central- och östeuropeiska staterna. Detta samarbete kallades för "Berlingruppen". Efter en andra konferens i Budapest i februari 1993 döptes det om till "Budapestgruppen".¹²⁶ Budapestprocessen får anses vara ett samlingsnamn för de konferenser och det samarbete som pågått mellan de västeuropeiska staterna och deras motsvarande representanter i kandidatländerna. Processen som främst fokuserat på illegal invandring och som inte explicit behandlat frågor om asyl, är ett huvudinstrument i utsträckningen av den västeuropeiska restriktiva asyl- och invandringspolitiken.¹²⁷

6.6 Slutsatser

Efterhand som anslutningsförhandlingarna har intensifierats har alltså villkoren för CEBS medlemskap gradvis utökats från att till en början endast avse allmänna politiska och ekonomiska krav till att även omfatta rättsliga och inrikes affärer. Denna utveckling svarar, som vi har sett, mot den interna utvecklingen i EU med den väsentliga skillnaden att kandidatländerna inte deltagit i framarbetandet av politiken. CEBS har uttryckt sitt missnöje med denna situation, men till synes verkningslöst. Frågan man ställer sig här är varför kandidatländerna, trots sitt missnöje och bristen på gehör för sina åsikter, ändå fortsätter sina ansträngningar för att uppfylla EU:s strängt fastslagna krav. Det enda rimliga svaret på den frågan torde vara deras önskan om ett EU-medlemskap.

Med detta kapitel som bakgrund kommer vi nu att lämna själva anslutningsprocessen för att i stället placera fokus på utvecklingen på området för asyl och invandring i kandidatländerna.

¹²⁶ Jileva Elena, *Visa and free movement of labour: the uneven imposition of the EU acquis on the accession states*, Journal of Ethnic and Migration Studies, sid. 697.

¹²⁷ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 102-105.

7 Utvecklingen i kandidatländerna

7.1 Inledning

Som jag nämnt tidigare är kandidatländerna tvungna att anta och tillämpa EU:s regler på området för asyl och invandring. För att få en politik och ett system som är hållbart och jämlikt i ett utvidgat EU är det viktigt att man beaktar situationen i kandidatländerna. Följande kapitel kommer därför att redogöra för just situationen och utvecklingen i kandidatländerna. I kapitlet presenteras också migrationstrender i Central- och Östeuropa, vilka aktörer som spelat en roll i utvecklingen samt problemen i densamma. Kapitlet avslutas med en kortfattad betraktelse om framtiden.

7.2 Bakgrund

Arbetet med asylsystemens utveckling i de central- och östeuropeiska samt i de baltiska staterna förvärrades av den förutspådda, och fruktade, massinvandring från dessa stater efter Sovjetunionens kollaps. Massrörelsen uppstod dock inte utan istället uppstod rörelser från stater utanför regionen. Rörelsen bestod av en blandning människor i behov av internationellt skydd samt av ekonomiska flyktingar som alla ville nå Västeuropa. Bland annat på grund av en kombinerad effekt av visumkrav och transportöransvar¹²⁸ i Väst, lyckades färre personer ta sig till Västeuropa luftvägen. I stället fick de resa landvägen genom de central- och östeuropeiska staterna.^{129 130}

Före CEBS:s omvandling till demokratier var ingen av dem ansluten till internationella flyktinginstrument. Inte heller hade någon av staterna utvecklat något fullständigt asylsystem. Samtliga stater är idag anslutna till 1951-års Genèvekonvention, utan geografiska begränsningar, och har antagit de lagar som krävs för instrumentens implementering. Gradvis sker en uppbyggnad av institutioner som är ansvariga för implementeringen av de rättsliga normerna och deras kapacitet utvecklas för att möta behoven. Motiven bakom antagandet av lagstiftning och praxis om mänskliga rättigheter och asyl i enlighet med internationella standarder är flera. Ett av dessa är just själva demokratiseringen av staterna. Ett annat skäl är staternas önskan om europeisk integration med därpå följande medlemskap i Europarådet och EU. Den ökade rörelsefriheten för personer i ett bredare Europa, inklusive

¹²⁸ Se not 13 om transportöransvar.

¹²⁹ Ett resultat av liknande åtgärder vidtagna av CEBS är en förändring av rörelserna mot sydöstra Europa, inklusive genom Balkanländerna, såsom Bosnien, Hercegovina, Albanien och Kroatien.

¹³⁰ Petersen Michael i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 356.

avskaffandet av gränskontroller, utgör ytterligare skäl till att CEBS känt sig tvungna att harmonisera och utveckla sin politik på området. Den starkaste drivkraften i arbetet med institutions- och kapacitetsbyggande i CEBS har främst varit önskan om medlemskap i EU. I sin strävan efter att skapa och anta standarder som är konforma med EU:s *acquis* på området för asyl och invandring har regionen fått hjälp av EU:s nuvarande medlemsstater, dess institutioner men även av UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees).¹³¹

Utvärderingar av CEBS utveckling av deras asyllagstiftning visar tydligt de stora framsteg som staterna gjort vad gäller anslutandet till den internationella flyktingregimen samt stärkandet av deras gränser mot illegal invandring och genomresa. Detta skall ses mot bakgrund av de interna socio-ekonomiska svårigheter som råder i de flesta av dessa stater. Situationen varierar dock oerhört i anslutningsstaterna. Trots detta tyder hastigheten på nyheter och förändringar av lagstiftning och administration på att samtliga stater i ökande grad kommer att betraktas som "säkra" enligt Västeuropa. Konsekvensen av detta är att ett ökat antal asylsökande kommer att återsändas till CEBS.¹³²

7.3 Migrationstrender i Central- och Östeuropa samt i Baltikum

7.3.1 Från emigrationsregion till transit- och destinationsregion

De central- och östeuropeiska staterna har traditionellt betraktats som ett område för emigration. Idag pågår en viktig utveckling vid EU:s östra gräns. Tio länder som förut varit emigrationsländer formas nu om till att bli transit- och destinationsländer. Det är inte tillräckligt idag att tala om en öst-väst migration. Denna finns visserligen fortfarande men den utgör en mycket lägre del idag av EU:s totala invandring än den gjorde mellan åren 1989 och 1992. De förändringar som skett i CEBS efter att gränserna öppnats har lett till en intensifiering av migrationsströmmar bland CEBS och, framför allt, mot CEBS från deras grannar i öst och syd (till exempel från det gamla Sovjetunionen, det forna Jugoslavien och Albanien). Huvudorsaken till CEBS omvandling från emigrationsländer till destinationsländer är den positiva ekonomiska utvecklingen i regionen. Staternas övergång till transitländer är däremot framkallade av externa faktorer, särskilt den västeuropeiska politiken. Den restriktiva invandringspolitiken i EU tillsammans

¹³¹ Petersen Michael i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 351-353.

¹³² Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 154-158.

med avtal mellan EU:s medlemsstater och CEBS har omformat de senare till ett alternativ eller ett ”näst bästa val” för flyktingar från öst.

Den ovannämnda utvecklingen kan exemplifieras med de baltiska staterna som är placerade mellan den Ryska Federationen och Vitryssland med dess stora antal flyktingar å ena sidan och EU-medlemsstaterna i norr å den andra vilka många av dessa flyktingar föredrar som destinationsländer. Flyktingarna passerar de baltiska staterna, vilka har förvandlats till ett väntrum för tusentals utländska medborgare på deras väg till den slutliga destinationen – EU. Problemet i det här fallet är att det uppstår en migration där många av dessa flyktingar upptäcks någonstans på vägen och återsänds (och återsänds igen) till transitländerna. Denna typ av cirkulär migration bidrar i betydande grad till utvecklingen av illegal invandring och illegalt arbete och den slår särskilt hårt mot de baltiska staterna eftersom de i sin tur inte kan återsända illegala invandrare till Vitryssland och Ryska Federationen. Ingen av dessa länder har ännu undertecknat återtagandeavtal beträffande illegala invandrare som är medborgare från tredje land.

Liknande problem möter Polen och Tjeckien på grund av deras gräns mot Tyskland. Bulgarien och Ungern är också transitländer, i deras fall för flyktingar som har Grekland respektive Österrike som destinationsländer. Sedan gränskontrollerna stärkts mellan Österrike och Ungern har antalet transittvandrare som passerat Ungern minskat. I stället har Slovakien och Slovenien fungerat som transitländer för dessa flyktingar. IOM (International Organization for Migration) förutspådde 1999 att de tio kandidatländerna från CEBS-regionen även fortsättningsvis i ökande grad skulle utgöra transit- och destinationsländer. Så länge CEBS växer närmare EU och förbereder sin anslutning, attraherar de flyktingar från sina öst- och sydgränser.¹³³

Åren närmast efter järnridåns fall präglades Europa av en rädsla för massinvandring från Central- och Östeuropa. Tio år senare visade sig denna fruktan vara ogrundad. Utvandringen från CEBS ökade efter öppnandet av gränserna men strömmarna mot Västeuropa var extremt höga endast mellan åren 1989 och 1990. Dessa strömmar bestod främst av återvändande etniska minoritetsgrupper. Med undantag för det höga antal asylsökande från forna Jugoslavien som under hela 1990-talet strömmade in till Europa på grund av förlängda sociala problem och etniska konflikter och våld i det forna Jugoslavien, minskade invandringsströmmarna till Europa 1993 och år 1997 var den i princip obefintlig.¹³⁴ Migration i CEBS har både bestått av migration från regionen och migration till regionen. Den förra typen har minskat och den senare har ökat under de senaste tio åren.¹³⁵

¹³³ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 24-29.

¹³⁴ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 15-18.

¹³⁵ Wallace Claire, *Opening and closing borders: migration and mobility in East- Central Europe*, sid. 603-604.

7.3.2 Migration från CEBS

På 1970- och tidigt 1980-tal invandrade runt 100 000 personer från Central- och Östeuropa per år. Under mitten av 1980-talet steg denna siffra till närmare en miljon och i början av 1990-talet till nästan tre miljoner per år (inräknat krigsflyktingar, asylsökande och etniska skyddssökande). Efter 1993 föll antalet europeiska öst-västinvandrare först till två och en halv miljon och följande år till 500 000 per år.¹³⁶

En del författare hävdar till och med att migrationen från CEBS inte kommer att vara tillräcklig för att kompensera den demografiska minskningen i de västeuropeiska samhällena. Samtidigt kan man förvänta sig en ökad invandring till CEBS, särskilt om en ökad ekonomisk nedgång och politisk instabilitet kommer att råda i länderna öster- och söderut. CEBS kommer alltså att få fortsätta fungera som en ”sluss” in till EU.¹³⁷

7.3.3 Migration till CEBS

Under de senaste åren har migration till CEBS generellt sett varit högre än migrationen ut ur regionen. Antalet skyddssökande är avsevärt lägre än vad som förväntats, och fruktats, och människor tenderar att lämna sina länder temporärt av ekonomiska skäl snarare än att emigrera. Även om antalet asylsökande varit lågt i regionen i relation till Västeuropa är en ökning synbar.

Varje land i regionen har utvecklat en serie bilaterala överenskommelser om återtagande. Eftersom den stora majoriteten av illegala gränsöverskridare upptäcks vid gränsen till EU sänds de tillbaka till CEBS. Dessa stater har nu i sin tur undertecknat bilaterala avtal med sina grannar i öst och syd. Effekten av denna ytterligare samling bilaterala avtal är att de kommer att förflyttas längre öster- och söderut. De kommer att tvinga dessa stater att ta över rollen som ny ”buffertzona för migration” från CEBS. För att förhindra migration in till EU i framtiden, måste alltså väststaterna börja överföra sin migrationspolitik längre och längre österut bortom CEBS gränser.¹³⁸

7.3.4 Allmänt om migrationstrenderna

En anledning till att migrationen från CEBS till Västeuropa inte är högre är att trots att CEBS har lidit mycket av förändringen från kommunismen och levnadsstandarden för de flesta fortfarande är lägre än vad den var 1989, är många fortfarande förhoppningsfulla om att framtiden skall bli bättre. Detta

¹³⁶ Wallace Claire, *Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe*, sid. 604.

¹³⁷ Wallace Claire, *Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe*, sid. 621.

¹³⁸ Wallace Claire, *Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe*, sid. 604-611.

hjälp till att förklara varför många människor inte är mer intresserade av att emigrera och fly från väldigt fattiga förhållanden.

CEBS ser sina samhällen som kulturellt homogena och det finns en tydlig främlingsfientlighet och nationalism på vissa områden vad gäller idén om mångkulturella samhällen. Främlingsfientligheten är dock inte lika politiskt stark som den i Österrike eller i andra Västeuropeiska stater.

Om det är så att det är migration på kort sikt och inte långtidsmigration som är det allmänna mönstret för rörelse i regionen (vilket verkar troligt enligt vissa undersökningar), har Västeuropa endast lite att frukta inför EU:s utvidgning österut. Detta blir särskilt aktuellt då levnadsvillkoren ständigt förbättras i staterna. Personer som manats att flytta skulle ha gjort det redan. Oftast är det så att migration tar sig formen av kort tid där människor kan röra sig relativt enkelt. Men genom att stänga gränserna ökar troligtvis möjligheten för permanent långtidsmigration. Österrike och Tyskland är de främsta målen för migration på kort tid från CEBS. Det är också dessa länder som känner sig mest hotade. Hotet förekommer i två former. För det första upplever staterna ett hot av korttidsrörelser som kan underminera inföddas arbete då billig arbetskraft från andra sidan står till förfogande. För det andra fruktar man en avsaknad av trygga gränskontroller och migrationskontroller inom CEBS.¹³⁹

7.4 Aktörer i utvecklingen

7.4.1 EU

Vid rådets möte i Essen beslutades att EU skulle hjälpa CEBS:s institutions- och kapacitetsbyggande genom Phare-programmen¹⁴⁰. Dessa program är nu i ökad omfattning utrustade för att hjälpa kandidatstaterna att anta EU:s *acquis* över asyl. Särskilt viktigt har Phare Horizontal Programme on Asylum (Phap) varit. Phap involverar sju länder samt UNHCR. Programmet syftar till att reparera brister i asylsystemen i kandidatländerna och det har utgjort ett av de viktigaste instrumenten på detta område. I arbetet med utvecklingen av asyl- och invandringssystem i kandidatländerna har även anslutningsförhandlingarna och strategierna för anslutning, utvecklade för varje kandidatland, varit av stor betydelse.¹⁴¹

¹³⁹ Wallace Claire, *Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe*, sid. 614-621.

¹⁴⁰ Se om Phare-programmet på sid. 34.

¹⁴¹ Petersen Michael i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 359-360.

7.4.2 United Nations High Commissioner for Refugees

Utöver EU stöder ett antal internationella organisationer utvecklingen av det internationella samarbetet kring flyktingskydd i de central- och östeuropeiska staterna. Den mest aktiva organisationen i denna utveckling är United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), vars arbete i regionen startade omedelbart efter kommunismens fall. UNHCR har, tack vare sin närvaro i staterna samt det nära samarbetet med staternas regeringar, upptäckt hålen i de nationella asylprocedurerna. Organisationen är den viktigaste aktören för förespråkandet av principer, normer, regler och procedurer i den internationella flyktingregimen i regionen. Dess handlingar har kompletterat och kompenserat den restriktiva asylpolitik som överförts av EU.¹⁴²

Det var uppenbart att CEBS inte hade resurser att hantera de problem som uppstod i den nya typen av flyktingströmmar genom dess territorier. UNHCR:s huvudsakliga uppgift blev därför att bygga institutioner och skapa kapacitet för staterna att hantera fenomenet. Det ultimata målet kan sägas ha varit att göra det möjligt för staterna att uppfylla deras internationella skyldigheter.

I princip uppskattar UNHCR EU:s harmoniseringsåtgärder på området för asyl och invandring. En harmonisering bidrar till upprätthållandet av universaliteten av internationella flyktingrättsinstrument samt till en enhetlig tillämpning av standarder av flyktingskydd i så många länder som möjligt. Dessutom innebär EU:s harmonisering på området i de central- och östeuropeiska samt i de baltiska staterna att standarder väcks. I många fall har EU-harmoniserade texter högre standard rörande vissa frågor än vissa universella flyktingrättsinstrument men det finns många områden där EU:s *acquis* håller en lägre standard.¹⁴³

Beträffande målet med anslutningen till internationella flyktinginstrument har UNHCR:s strategi uppenbart varit framgångsrik. Samtliga CEBS har idag anslutit sig till instrumenten och har antagit de normer som krävts. Som ovan nämnts har önskemål om medlemskap i EU varit en stark drivkraft hos staterna. De program som syftat till att hjälpa staterna att anta standarder i överensstämmelse med EU:s *acquis* på området, såsom Phap, har uppnått resultat över förväntan. Ett annat viktigt inslag har varit det finansiella stöd som EU bistått med för att stödja kandidatländerna i deras förberedelse för EU-medlemskap.¹⁴⁴

¹⁴² Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU asylum and immigration policies to central and eastern europe*, sid. 96-99.

¹⁴³ Petersen Michael i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 356-362.

¹⁴⁴ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 57-60.

7.4.3 Andra organisationer

En annan viktig organisation för kandidatländernas omvandling från ursprungs- och transitländer till destinationsländer är International Organization for Migration (IOM). Organisationen har bland annat ansvarat för en utredning av den ”verkliga” potentialen för invandring i fyra länder: Albanien, Bulgarien, Ryssland och Ukraina.

En relativt ny utveckling är att man i Organization on Security and Cooperation in Europe (OSCE) introducerat flykting- och invandringsfrågor. Organisationens mandat som fastställdes 1975¹⁴⁵ fastslår tre huvudområden för samarbete: säkerhets- och militärfrågor, ekonomi, teknologi och miljö, samt frågor om mänskliga rättigheter.¹⁴⁶

7.5 Problem i utvecklingen

I de Central- och östeuropeiska staterna råder en oro över att regionen skall förvandlas till en ”buffertzona” för asylsökande. Man fruktar att flyktingar som misslyckats att stanna i Västeuropa i stället stannar i östregionen. Av denna anledning har några av staterna endast halvhjärtat förstärkt sitt engagemang i sina problem med asylsökande och flyktingar. Öron, som känns igen från Väst, över att bli destinationsländer för stora flyktingströmmar har resulterat i att staterna i regionen nu börjat använda säkra tredje länder samt att de ingår och fortsätter att förhandla fram återtagandeaftal. Användningen av begreppet ”säkert tredje land” gentemot regionens östliga grannar är problematisk eftersom de senare ännu inte har upprättat fullgoda asylsystem som erbjuder tillräckligt effektivt skydd.¹⁴⁷

7.6 Framtidsaspekter

7.6.1 Migrationsrörelser mot CEBS efter anslutningen

Vid en betraktelse av situationen i kandidatländerna efter deras anslutning till EU väcks ett antal frågor. En av de viktigaste av dessa är frågan om de nya östgränserna kommer att ha karaktären av en strikt gränslinje som separerar ”de inkluderade” från ”de exkluderade”. Svaret beror på huruvida staterna utanför EU kommer att förbli permanent utanför eller endast temporärt. Det är svårt att bortse från att de nya östgränserna faktiskt kommer att utgöra en skyddsmur, vars huvudsakliga mål kommer att vara att förhindra människor utanför unionen att okontrollerat och oönskat resa in i unionen.

¹⁴⁵ Mandaten fastställdes i slutakten vid 1975-års Helsingforskonferens.

¹⁴⁶ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU asylum and immigration policies to central and eastern Europe*, sid. 96-99.

¹⁴⁷ Petersen Michael i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 353-354.

Många författare anser dock att fruktan för en storskalig invandring från CEBS (eller genom dem) till EU är överdriven. Mot bakgrund av migrationstrenderna i Europa som präglats av migration på kort tid och på kort distans, anser dessa författare att vi i stället kommer att kunna förvänta oss en inomregional rörelse som kommer att styras av efterfrågan på arbetskraft.

Det är knappast någon tillfällighet att kommissionen nu, i tiden då invandningsfrågor dominerar den politiska agendan, föreslår ett gemensamt hanterande av EU:s nuvarande och framtida yttre gränser. EU-medlemsstaternas befolkning har i diskussionen betonat behovet av att behålla, och även öka, säkerhetsnivån vid gränserna. EU:s medlemsstater präglas av en rädsla för avsaknad av säkerhet, en rädsla för invandring samt en oro för att förlora samband och kulturell samhörighet i samhället. De politiska ledarna har nu att försiktigt väga konsekvenserna av att överföra sin restriktiva politik beträffande yttre gränser, asyl och invandring mot att förbli trogen EU:s grundprincip och myt om att skapa ett Europa som skall kunna definieras som ”helt och fritt”.

Oron för en ökad invandring till Västeuropa är dock, enligt vissa, inte helt ogrundad. En del författare har därför föreslagit att EU bör se över sin visumpolitik beträffande sina nya östliga och sydliga gränser. Enligt denna åsikt bör EU väga fördelen av sina visumkrav för att avskräcka potentiella invandrare mot nackdelen i relation till möjligheten för lokala och regionala aktörer att samarbeta kring ett antal viktiga frågor om ekonomisk utveckling, integration, demokratisering, institutionsbyggande, relationen mellan minoriteter samt gränshantering och migration. Strategin går alltså ut på att istället för att lämna Balkan och ”det nya” Östeuropa utanför, bör utvidgningsprocessen stimulera CEBS att upprätta ett tätare samarbete med sina grannar på andra sidan den framtida gränsen.¹⁴⁸

7.6.2 Den fortsatta utvecklingen i CEBS

Det är idag fortfarande mycket svårt att förutse den framtida utvecklingen i regionen. Troligt är dock att EU-anslutningen även i framtiden kommer att spela en avgörande roll som drivande kraft i processen. Utvecklingen i CEBS vilar på en förändring av en attityd som handlar om skyldigheten att erbjuda skydd till flyktingar och antagandet om åtgärder för detta ändamål. Förändringen av attityden är avgörande för CEBS implementering av internationella och nationella flyktinginstrument. Attityden påverkas bland annat av antalet asylsökande. Eftersom CEBS i ökande omfattning betraktas som säkra tredje länder av Västeuropa, kommer ett ökat antal asylsökande som rest igenom dessa stater att sändas tillbaka till dem med hänvisning till reglerna om säkra tredje länder. Men man kan även se tendenser till att asylsökande undviker att resa igenom staterna på grund av mer effektiva åtgärder för invandringskontroll.

¹⁴⁸ Baan Linda, *Creating a Europe “whole and free”?*, sid. 53-57.

Omvandlingen av CEBS från emigrationsländer till transit-, men viktigare, destinationsländer är ännu endast i sin introduktionsfas. Det krävs fortfarande en utjämning av den ekonomiska välfärden i regionen, i jämförelse med Västeuropa, för att CEBS skall anses som attraktiva ur flyktingperspektiv.

Idag råder en problematisk praxis i CEBS vad gäller användandet av återtagandeavtal för återsändande av asylsökande från CEBS till andra länder längre österut. Problemet ligger i att dessa länder oftast besitter ofullständiga och svaga asylsystem, vilket resulterar i att de inte kan betraktas som säkra enligt regeln om säkra tredje länder. Några av dessa länder är inte ens anslutna till Genèvekonventionen. Det finns ännu ingenting som tyder på att denna praxis kommer att upphöra eller ens minska i omfattning.¹⁴⁹

7.7 Slutsatser

Som vi har sett har stora förändringar skett i CEBS. Inte bara har de varit tvungna att anta och tillämpa EU:s regler om asyl och invandring, de har också förvandlats från emigrationsländer till transitländer. I och med deras anslutning till EU kommer staterna med största sannolikhet även genomgå en förändring till destinationsländer. Liksom västeuropeiska stater fruktan för en massinvandring från CEBS till unionen, präglas nu CEBS av en fruktan för en massinvandring från deras sydliga och östra grannar till CEBS. Förmodligen är det CEBS som har mest fog för sin fruktan. Det är därför särskilt viktigt att dessa stater har, eller får, ett fungerande asyl- och invandringssystem.

Överföringen och implementeringen av EU:s restriktiva politik riskerar alltså att tvinga flyktingar och andra skyddsökande att stanna kvar i CEBS. Mot bakgrund av denna risk har ett antal internationella organisationer och NGO:s understrukt behovet av att säkerställa internationella normer om mänskliga rättigheter. Kandidatländerna hamnar även i detta avseende i en situation där två konkurrerande mål återfinns. Å ena sidan måste staterna tillgodose EU:s önskemål om en begränsad invandring och en förstärkt kontroll av de yttre gränserna för att upprätthålla unionens inre säkerhet. Å andra sidan blir staterna ständigt påmind om vikten av att respektera principer, normer och villkor för att kunna ingå i den internationella flyktingregimen. Denna problematik kan uttryckas på ett annorlunda sätt för att återknyta till arbetets grund, nämligen EU:s asyl- och invandringsregims och FN:s skyddsregims konkurrens eller parallella fungerande.

När situationen i kandidatländerna nu beaktats är det dags att undersöka hur regelverket i EU:s asyl- och invandringsregim överförs till kandidatländerna.

¹⁴⁹ Petersen Michael i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 368-372.

8 Överföring av EU:s asyl- och invandringspolitik

8.1 Inledning

Under tiden före Berlinmurens fall saknade CEBS asyl- och invandringsssystem. Där förekom visserligen en statsstyrd kontroll över befolkningen på det egna territoriet men denna handlade i princip uteslutande om att förhindra emigration. EU har alltså inlett ett arbete med att utvidga sin asyl- och invandringsregim till att även omfatta CEBS och därigenom etablera en sådan regim i den regionen.

Som jag tidigare nämnt består EU:s *acquis communautaire* av en blandning bindande och icke-bindande instrument. En översikt av regelverket ger ett förvirrat och svårövergripligt intryck. Särskilt intressant är detta intryck mot bakgrund av att hela EU:s *acquis communautaire* nu överförs till de nya medlemsstaterna, som ovillkorligen måste implementera och tillämpa denna i sina nationella system.

Detta kapitel kommer att redogöra för överföringen av EU:s politik på området för asyl och invandring. Kapitlet behandlar själva överföringen av politiken men även konsekvenserna av densamma i anslutningsländerna.

8.2 Tidiga relationer med Central- och Östeuropa

I slutet av 1980-talet kulminerade invandringen till EU. De västeuropeiska staterna svarade genom att införa en restriktiv asylpraxis, vilken siktade till att hindra och återsprida asylsökande såväl som att återsända illegala invandrare.

Innan kandidatländerna ansökte om medlemskap i unionen betraktades länderna endast som östliga grannar med en stark potential att leda oönskade flyktingströmmar västerut. Den rådande trenden hos kandidatländerna att återskapa Västeuropas restriktiva asylpolitik placerar deras grannländer Ryssland, Ukraina och Vitryssland i en analog situation som den som anslutningsstaterna befann sig i under första hälften av 1990-talet. Vad som skiljer situationerna åt är att de östliga grannländerna till kandidatländerna besitter än sämre kapacitet att föreskriva garantier för skydd av asylsökande som anländer till, eller passerar, deras territorium.

Efter de östeuropeiska staternas liberalisering påverkades de starkt av västs asylpraxis och asylpolitik, även om det i betydande grad skedde indirekt.

Asylpolitiken spelade från början ingen stor roll i anslutningsprocessen. Effekterna av den europeiska politiken resulterade i stället i ett antal bilaterala och underregionala samarbeten på området. Återtagandeavtal slöts, som en del av staternas inhemska invandringspolitik. Även om inte asylpolitiken hade en framträdande roll i anslutningsprocessen, förstod kandidatländerna att ett framgångsrikt samarbete på detta område skulle ha en positiv effekt på deras kandidering för medlemskap. Oron hos kandidatländerna att förvandlas till destinationsländer har kompenseras med lättare visumregler för deras medborgare för inresa till EU.¹⁵⁰

EU har uppmuntrat sina östliga grannar att förstärka gränskontrollerna samt ingå återtagandeavtal med ett antal stater både i öst och i väst. Syftet med detta är att minska illegala invandrare till EU och förenkla återsändandet av dessa till kandidatländerna och deras östliga grannar. För att kompensera de exklusiva västliga fördelarna med en sådan politik lyftes visumkravet för medborgare i avtalsstaterna bort. Individuella medlemsstater och EU överlämnade finansiella resurser och teknisk expertis till kandidatländerna för att upprätta strängare gränskontroller för vad som snart kommer att bli unionens yttre gränser. Ett tidigt exempel på regionala återtagandeavtal är Schengen-gruppens avtal med Polen från 1990^{151 152}.

8.3 Målet med överföringen

Då ansökarländerna har inkorporerat EU:s *acquis* på området för asyl i sina nationella rättssystem accepterar de därmed den praxis som är uppbyggd av de värderingar Västeuropa har om asylsökande. Det är värderingarna som styr politiken vid antagande av nödvändiga åtgärder för erbjudandet av skydd medan den avvisar uppenbart ogrundade asylansökningar¹⁵³. En nyskapad asylpolitik som kan garantera flyktingskydd i en utvidgad union kommer att baseras på en stabil grund som kan överleva ansträngningarna av att tillämpas i rättsliga och politiska skillnader. Det gäller inte endast mellan nuvarande medlemsstater och kandidatstaterna utan även mellan nuvarande och framtida kandidatstater.¹⁵⁴ Till stor del är det Västeuropas fruktan för en massinvandring som ligger till grund för dess strävan efter att inkludera CEBS i sitt samarbetsystem. Fram till 1990-talets mitt fokuserade relationerna mellan Västeuropa och CEBS på bekämpningen av illegal invandring

¹⁵⁰ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 5-10.

¹⁵¹ Schengen-Polish Accord Relating to the Readmission of Persons in Irregular Situation, 21 march 1991.

¹⁵² Byrne Rosemary i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 383.

¹⁵³ Uppenbart ogrundade asylansökningar behandlas i Londonresolutionen från 1992. Exempel på sådana ansökningar är att de saknar innehåll genom att sökanden inte anger någon fruktan för förföljelse, att det saknas bevis på angivna omständigheter eller att ansökan saknar trovärdighet eller är motstridig.

¹⁵⁴ Byrne Rosemary i *New Asylum countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 402.

och stärkandet av östgränserna. Även om Västeuropas politiker idag erkänt att det finns ett behov av att upprätta fullständiga asylsystem i CEBS, utgör fortfarande kampen mot illegal invandring och stärkandet av östgränserna en högsta prioritet i samarbetet. Detta återspeglas inte bara i bilaterala sammanhang utan även i prioriteringar fastställda av kommissionen i strategin för föranslutning som är upprättad av ministrarna för inrikes och rättsliga affärer.¹⁵⁵

Anslutningsprocessen belyser behovet av ett gemensamt asylsystem för att överleva ansträngningarna i de nya medlemsstaterna. För att omforma ett paneuropeiskt ramverk som är tillämpligt över jurisdiktioner, rättsliga traditioner och geografiska platser i en utvidgad union, krävs det en enhetlig skyddsbaserad tillnärmning.¹⁵⁶

Kritik har riktats mot EU:s arbete mot en europeisk skyddsregim. Man har hävdats att utvecklingen av denna kommer att förstärka den europeiska integrationen på bekostnad av grannländernas integration. I denna kritik syns ofta begreppet ”det europeiska fortet” som beskrivning av den europeiska asyl- och invandringsregimen. EU avser dock inte att bygga ett europeiskt fort. Dess intresse ligger i stället i att upprätta ett område av fred, stabilitet och tillväxt som kan breda ut sig bortom dess gränser.¹⁵⁷

8.4 Sättet för överföringen

När man analyserar de västeuropeiska staternas försök att överföra sin europeiska asyl- och invandringsregim till CEBS, kan man skilja mellan å ena sidan rent unilaterala och bilaterala handlingar såsom antagande av regler om säkra tredje länder samt ingående av återtagandeavtal och å den andra, de olika multilaterala handlingar som inkluderar inte bara medlemsstaterna utan också andra europeiska och icke-europeiska länder tillsammans med internationella organisationer och NGO:s. De första handlingarna som involverade CEBS initierades av individuella västeuropeiska stater på unilateralt och bilateralt nivå. Aktiviteterna koncentrerades främst på åtgärder som ansågs nödvändiga för implementeringen av regeln om säkra tredje länder men även av överföringen av ekonomiska medel och olika teknologier för kampen mot illegal invandring samt upprättandet av en grundläggande rättslig och administrativ infrastruktur för behandlingen av flyktingar.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 154-158.

¹⁵⁶ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 102-105.

¹⁵⁷ Europeiska Kommissionen, ”*Emphasis on management of external borders in justice and home affairs chapter of EU accession negotiations*”, sid. 3.

¹⁵⁸ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 75-76.

Utöver implementeringen av regeln om säkra tredje länder och ingåendet av återtagandeavtal fördes ett stort antal bilaterala samarbetsprocesser mellan enskilda medlemsstater och CEBS. Dessa hade sin fokus på förstärkningen av de yttre gränserna. Samarbetet på detta område härstammar från det faktum att det för en effektiv implementering av regeln om säkra tredje länder (och därmed ett överflyttande av återfördelningssystemet för hanterandet av asylsökanden) krävdes en grundläggande rättslig, administrativ och social infrastruktur. Behovet av detta var ett resultat av omständigheten att CEBS saknade inte endast den gemensamma västeuropeiska traditionen i frågorna utan även normer, praxis och institutioner för skydd av flyktingar, vilket skulle krävas för definitionen av dem som "säkra". Eftersom tillämpningen av regeln om säkra tredje länder förutsätter en viss överensstämmelse med internationella normer om mänskliga rättigheter, har väststaterna hjälpt CEBS att uppfylla Genèvekonventionens och Europeiska konventionen om mänskliga rättigheters krav som ett nödvändigt villkor för implementeringen av dessa två hörnstenar i utvidgningen av EU:s asyl- och invandringsregim. Denna normativa nödvändighet har även en strategisk dimension: att hjälpa anslutningsländerna att delta i systemet av inter-nationellt flyktingskydd är ett lämpligt sätt att fördela ansvar. Mot bakgrund av att de flesta av CEBS kommer att få en ny roll som transitländer, är både upprättandet av jämförbara asylsystem och tillämpningen av regeln om säkra tredje länder viktiga instrument för att minska antalet asylsökande i väst.¹⁵⁹

8.5 Överföringens faser

Inflytandet av Västeuropas asyl- och invandringspolitik började redan då ansökarländerna blev demokratier. Det finns två huvudsakliga anledningar till att kandidatländerna på ett tidigt stadium har accepterat den starka påverkan som EU:s asylpraxis haft på dem. För det första existerade hos de central- och östeuropeiska staterna en önskan om medlemskap i EU, vilken fick dem att följa politiken. För det andra hoppades man att implementeringen av asyl- och invandringspolitiken skulle hantera de demografiska aspekterna av den västliga avvisningspolitiken. Kandidatländerna utvecklade således en "försvarspolitik" för att förhindra det fruktade ödet att förvandlas till en "sluten säck"¹⁶⁰ av invandrare som inte kunde utvisas vidare.¹⁶¹ I överflyttningsprocessen av EU:s *acquis* till de nya medlemsstaterna kan vi urskilja tre faser där utgångspunkten blir mitten av 1980-talet. Dessa tre faser är, den etablerande fasen, överflyttningsfasen och den reformerande

¹⁵⁹ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 82-90.

¹⁶⁰ Termen "sluten säck" hänvisar till ödet där ett transitland ovilligt blir destinationsland för asylsökande och olagliga invandrare då dessa inte accepteras i deras destinationsland i väst. Termen är av mig hämtad från Byrne, Noll och Vedsted-Hansen.

¹⁶¹ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 5-10.

fasen.¹⁶² Under den etablerande fasen antogs centrala normer, begrepp och principer på inhemsk nivå, vilka utgör grundstenarna i dagens regionala asylsystem i Västeuropa. Fasen inleddes 1986 och nådde sin höjdpunkt 1993. Den etablerande fasen åtföljdes av överflyttningsfasen, under vilken rättsliga instrument regionaliserades i de inhemska normerna. Sedan 1993 har nationella lagstiftare inte antagit några radikala nya normer eller praxis på området för asyl och invandring. I stället har man arbetat med varianter av existerande begrepp och system eller importerat redan befintliga sådana från sina grannar. Under överflyttningsfasen spreds staternas nationella asylpolitik över Europa. Beträffande nuvarande medlemsstater kan man urskilja två processer för överflyttandet. En process utspelade sig bland grannstaterna. Den andra utspelade sig inom EU:s ramverk och inom Schengengruppen. Det finns en markant skillnad mellan de två processerna: medan processen i grannstaterna karaktäriseras av en relativt precis och specifik överflyttning av det normativa innehållet mellan två länder, utspelar sig processen inom EU och Schengengruppen på en långt mer allmän och abstrakt nivå. Parallellt med överflyttningsprocessen arbetade kandidatländerna med sin förberedelse för och ansökan om medlemskap i EU. Den tredje och sista fasen är den nuvarande. I denna fas överses de centrala komponenterna i de regionaliserade rättsliga instrumenten. Det är denna fas som kallas för den reformerande fasen.¹⁶³

Både Schengenkonventionen och Dublinkonventionen som skapar ett system om återfördelning baseras på regeln om säkra tredje länder. Dessa instrument begränsades ursprungligen till EU:s medlemsstater men tidigt uppstod ett intresse i en del av medlemsstaterna att även inkludera tredje parter. Beträffande CEBS har denna typ av samarbete i stället skötts genom återtagandeavtal.

8.6 Resultatet av överföringen

8.6.1 Allmänt

I praktiken kan effekterna av politikens överflyttning variera oerhört, beroende på handlingarna som utvecklas av EU och dess medlemsstater, det institutionella förhållandet med CEBS och den inhemska situationen i de senare. Den mest fullständiga formen av antagande innebär kopiering och betyder fullständig överflyttning av politiska principer, instrument, program och institutionella strukturer.¹⁶⁴

¹⁶² De engelska termerna för dessa faser är som följer. Den etablerande fasen: "the formative phase", överflyttningsfasen: "the transformative phase" och den reformerande fasen: "the reformative phase".

¹⁶³ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 426-428.

¹⁶⁴ Lavenex Sandra, *EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy*, sid. 705.

8.6.2 Problem med överföringen

CEBS involvering i den uppstående paneuropeiska flyktingregimen är problematisk i många avseenden. För det första har CEBS inte deltagit i diskussionerna kring asyl- och invandringspolitiken, vilken de nu ovillkorligen tvingas tillämpa. För det andra framstod inkorporeringen av den väst-europeiska asylpolitiken som prioriterad framför staternas anpassning till den internationella rättens institutionella infrastruktur för flyktingskydd.¹⁶⁵

Ett problem i processen av överflyttande av EU:s asyl- och invandringspolitik till CEBS är att dessa är tvungna att implementera föreskrifter som inte är rättsligt bindande för medlemsstaterna. Tre andra faktorer gör det särskilt svårt att anta EU:s *acquis communautaire*. För det första försvåras överflyttningen av det fokus på EU:s *acquis* som gäller åtgärder som utvecklats som instrument för att begränsa generösa flyktingregimer i medlemsstaterna. Exempel på detta är principen om att endast en stat skall bära ansvaret för utredningen av en asylansökan (Dublin- och Schengenkonventionen), regeln om säkra tredje länder, skärpningen av visumkrav och återtagandavtal. CEBS saknar dock västs tradition av den liberala efterkrigsmentaliteten och måste först upprätta den grundläggande rättsliga, administrativa och juridiska infrastrukturen som är nödvändig för utredandet av asylansökningar innan de kan överväga eventuella restriktioner. För det andra uppstår det problem genom det extensiva program som fastställdes genom Amsterdamfördraget som föreskriver antagande av gemensamma minimistandarder för mottagande av asylsökande, asylprocedurer, kriterier för erkännande och temporärt skydd fram till 2004 (artikel 63 EGF). Förverkligandet av dessa föreskrifter ställer CEBS inför odefinierade och föränderliga mål och försvårar därigenom situationen att följa EU:s tempo i utvecklingen. Det tredje problemet är den grundläggande oklarheten beträffande vad som är en person som förtjänar asyl och vilken typ av asyl som skall erbjudas, d.v.s. avsaknaden av ett harmoniserat asylsystem.

Samtidigt har vi sett ett ökat antal asylsökande och ett ökat missbruk av asylsystemen. Detta beror troligen på att ekonomiska migrationskanaler stängs och att våldsamma konflikter och ekonomiska svårigheter i många delar av världen fortsätter. Tillsammans med fruktan för okontrollerad ”asylshopping” på den gemensamma marknaden efter avskaffandet av de inre gränserna, har utvecklingen av flyktingpolitik i EU influerats av en växande oro över den interna säkerheten. Politiken har också influerats av ett försvagande av kärnan hos mänskliga rättigheter i asylfrågor. Detta lämnar CEBS med det tvetydiga kravet att implementera asylregler som har förlorat mycket av sitt politiska stöd i de traditionella västliga asylstaterna.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 154-158.

¹⁶⁶ Lavenex Sandra, *EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy*, sid. 703-704.

8.7 Avvisningspolitik

8.7.1 Inledning

Efter att det gamla östblocket öppnades upp spreds i Europa en fruktan för storskalig invandring från dessa stater. De västeuropeiska staternas reaktion på detta var åtgärder för att begränsa invandringen samt att strama upp de nyligen liberaliserade östgränserna. Man förstärkte även kontrollkapaciteter och upprättade återfördelningsmekanismer för att hantera asylsökande. Ur detta perspektiv representerade öppnandet av östgränserna inte bara en rädsla för potentiella invandrare, den utgjorde även en utmaning för det mellanstatliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater. Den västeuropeiska strategin för att hantera hoten om invandring har varit att inkorporera CEBS i den uppstående flyktingregimen genom att sträcka ut återfördelningssystemet för asylansökningar samt genom export av teknologi för de yttre gränserna.¹⁶⁷

8.7.2 Politiken om säkra tredje länder

8.7.2.1 Bakgrund

I grunden för principen om säkra tredje länder ligger förbudet mot refoleering¹⁶⁸. Ingen asylsökande får sändas till en stat där hans liv eller säkerhet är i fara. I västeuropeiska stater har konceptet om säkra tredje länder blivit en standard och för de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna är implementeringen av konceptet ett krav för anslutning till EU. Samtliga ansökarländer är utpekade som säkra tredje länder och de accepterar rutinemässigt asylsökande som återsänts från västeuropeiska stater. Nu introducerar de i sin tur en liknande politik genom bilaterala återtagandeavtal, nationell lagstiftning eller informella procedurer för utestängande vid gränskontrollerna mot sina östliga grannar.

Då demokratisering och anslutande till principer om mänskliga rättigheter blev en realitet i Centraleuropa under 1990-talet, svarade de västeuropeiska staterna med ansträngningar att hålla de central- och östeuropeiska staterna ansvariga för att skydda så många asylsökande och flyktingar som möjligt. Politiken fördes genom att återsända asylsökanden, normalt utan att ansökan utretts, till grannländer med hänvisning till konceptet om säkra tredje länder så snart detta kunde göras mot bakgrund av de centraleuropeiska staternas anslutning till Genèvekonventionen (och även till EMRK).¹⁶⁹

¹⁶⁷ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 73-75.

¹⁶⁸ Art. 33 i 1951-års Genèvekonvention.

¹⁶⁹ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 16-19.

8.7.2.2 Medlemsstaternas praxis

Då EU:s medlemsstater i sin inhemska lagstiftning antagit en regel om säkra tredje länder, har de unilateralt inkorporerat tredje länder utanför sina rättsliga och politiska områden, såsom CEBS. Regelns tillämpningssätt varierar dock i de olika medlemsstaterna. Regeln kan bedömas mer eller mindre restriktiv, beroende på vilken bevisnivå som fastställts för att klassificera en stat som ”säker”, vistelsens längd i den tredjestaten som krävs för att tillämpa regeln samt de konkreta processuella garantierna som tillämpas när man avvisar en asylsökande på säkert tredje landgrund. Vad gäller definitionen av ett ”säkert land” varierar medlemsstaternas praxis från krav på förekomst av en rättvis och jämförbar asylprocedur i överensstämmelse med GK och EMRK samt krav på ett accepterande av den återtagande staten att undersöka asylsökandens begäran, till mindre långtgående krav såsom det faktum att landet har undertecknat GK. Enligt Londonresolutionen¹⁷⁰ är blotta transiten genom en tredje stat tillräcklig för att anta att asylsökanden haft möjlighet att begära asyl där, medan vissa länder ställer som krav att sökanden tillbringat viss tid där som kan uppgå till minst tre månader.¹⁷¹

Av EU:s avvisningspolitik är det politiken om säkra tredje länder som förmodligen har det största inflytandet på kandidatländerna. Delvis beror detta på den börda som anslutningsstaterna ombeds hantera då nuvarande medlemsstater återsänder asylsökande till deras territorier med hänvisning till reglerna om säkra tredje länder. Det beror också på den skyddskompromiss som anslutningsstaterna gör när de i sin tur introducerar sin egen politik om säkra tredje länder och sänder tillbaka asylsökande till sina grannstater i öst.¹⁷²

8.7.2.3 Framtidsutsikter

Det är fortfarande svårt att analysera fördelningseffekterna mellan medlemsstaterna och kandidatländerna av reglerna om säkra tredje länder. Det existerar inte någon detaljerad statistik som återspeglar återsändande av flykting som faller under regeln om säkra tredje länder. Den statistik som finns kommer från UNHCR, som samlar fakta om asylansökningar i hela världen¹⁷³. Under de senaste åren har ansökningsstatistiken toppats av kandidatländerna. I relation till ländernas befolkning är Slovenien det land som tar emot flest asylansökningar i Europa. Tjeckien, Ungern och Polen delar landgräns med nuvarande medlemsstater och blir på detta sätt av särskilt intresse i återfördelningen enligt regeln om säkra tredje länder.

¹⁷⁰ EC Ministers Resolution of 30 November – 1 December 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries, WGI 1283.

¹⁷¹ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 76-78.

¹⁷² Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 21-28.

¹⁷³ Se bilaga för statistik över asylansökningar som lämnats in i ett antal utvalda kandidatländer.

År 2000 var siffran för antalet antagna asylsökande i Polen, Tjeckien och Ungern väsentligt lägre än genomsnittet i Europa. Detta är ett tydligt utslag av restriktion på grund av skyddsberedningens skiftande. Enligt tradition reagerar stater som konfronteras med stora bördor, verkliga eller väntade, med att införa en restriktiv asyl- och invandringspolitik. Ett ytterligare tydligt drag hos de tre kandidatländerna är det höga antal fall som lagts ned på grund av antingen formalia eller försvinnande av asylsökanden.

Mekanismer angående säkra tredje länder skulle kunna producera liknande effekter som Dublinkonventionens. För Tjeckien, Ungern och Polen var det ökande antalet asylansökningar knappast oväntat. Därför är det inte heller överraskande att dessa länder försöker begränsa skyddsberedningen genom att behålla restriktiv praxis för antagande av asylansökningar samt föra en konkurrerande restriktiv politik till sina västliga grannar.¹⁷⁴

8.7.3 Återtagandeavtal

Ingåendet av återtagandeavtal är också ett utslag av överflyttningen av EU:s asyl- och invandringspolitik. Överföringen av detta instrument har två funktioner. Först och främst utgör återtagandeavtalet ett nödvändigt rättsligt instrument för implementeringen av regeln om säkra tredje länder och därigenom även för återfördelningssystemet för utredningen av en asylbegärens överföring till tredje länder. Den andra funktionen relaterar till implementeringen av Londonresolutionen om säkra tredje länder. Den är utformad att förenkla proceduren att utvisa nekade asylsökande och olagliga invandrare till deras hemländer.¹⁷⁵

EU:s medlemsstater har nu ingått återtagandeavtal med de flesta CEBS. Avtalen omfattar dels återtagande av egna medborgare och dels återtagande av medborgare från tredje land. De avtal som relaterar till egna medborgare är utformade för att tillämpa regeln om ”säkra ursprungsländer” i fall av asylsökande och för att underlätta återsändande av illegala invandrare till deras hemländer i allmänhet.¹⁷⁶ Den andra typen av avtal omfattar även medborgare från tredje land. Det har ofta ansetts att denna typ av avtal utgör den rättsliga grunden för avvisande av asylsökande, vilkas ansökan ännu inte utretts med hänsyn till säkra tredje länder. Eftersom denna typ av avtal oftast är till nackdel för CEBS, som nu i hög grad fungerar och kommer att fungera som transitländer, är de ofta sammankopplade med borttagande av vi

¹⁷⁴ Noll Gregor i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 321-324.

¹⁷⁵ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 78-81.

¹⁷⁶ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 78-81.

sumkrav mellan avtalsstaterna samt föreskrifter om materiellt bistånd från väst-staterna.¹⁷⁷

8.7.4 Delad börda

8.7.4.1 Omfördelning av skyddsbördan

Vad som tydligt understrukits i anslutningsprocessen är det faktum att en större börda kommer att falla på de framtida medlemsstaterna. I de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna har detta framkallat en fruktan för att bli en "buffertzon" för skyddssökande som misslyckats att nå sitt första hands mål - Västeuropa. Som förberedelse och försvar mot detta har kandidatländerna antagit de restriktiva strategier som Västeuropa överfört till dem. Det mest effektiva botemedlet mot deras fruktan skulle vara en effektivt delad börda. Detta botemedel ter sig dock fortfarande vara långt från ett förverkligande. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande framstod möjligheten av delad börda som ännu mindre trolig eftersom lösningen av frågorna om delad börda inte föreskrivits inom någon tidsfrist.¹⁷⁸

8.7.4.2 Översikt av den delade bördan i EU-kontext

På en empirisk nivå finns det ingen jämnt delad börda vad gäller flyktingmottagande i Europa. Fallen med Bosnien och Kosovo belyser detta faktum. Den största delen av de skyddssökande från Bosnien återfanns i de Väst-europeiska stater som antingen var placerade geografiskt närmast eller som redan mottagit migrationsgrupper från det forna Jugoslavien.¹⁷⁹

Massinvandringen som uppstod efter Bosnienkrisen startade diskussioner och överväganden i Europa. Inom EU introducerades en komplex diskussion om en mekanism över delad börda i situationer av massinvandring. Det har gjorts ett antal seriösa försök att införa en sådan mekanism men samtliga har misslyckats. Detta beror bland annat på en stark motvillighet hos medlemsstaterna att förbinda sig den förutsebarhet och de detaljerade överenskommelser som en delad börda innebär. Kosovokrisen gav en förnyad impuls till processen men Europa i stort, och EU i synnerhet, är långt ifrån en förutsägbar överenskommelse om delad börda.¹⁸⁰

8.7.4.3 Koncentration av bördan i Europa

Återplacering av skyddssökande från en medlemsstat till en annan eller till säkra tredje länder resulterar i en risk att en koncentration av bördan place

¹⁷⁷ Lavenex Sandra, *Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, sid. 78-81.

¹⁷⁸ Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 28.

¹⁷⁹ I sjunkande ordning tog, per capita, Österrike, Sverige, Tyskland och Schweiz emot flest av dessa personer.

¹⁸⁰ Noll Gregor i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 313-314.

ras hos särskilda medlemsstater. Enligt statistiken gör yttre gränser en medlemsstat till en huvudsaklig mottagare under Dublinkonventionen. Följande länder tar emot fler asylsökande än de sänder tillbaka till andra medlemsstater under Dublinkonventionen: Österrike, Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien och Spanien. Samtliga dessa länder har en känslig yttre gräns, landgräns eller havsgräns. Utvidgningen kommer att förändra unionens yttre gränser och skapa ytterligare bördor för de nya medlemsstaterna som besitter de nya yttre gränserna. Mot bakgrund av denna utveckling kommer det att behövas en mekanism för delad börda som omfattar både konventionsflyktingar och andra kategorier av skyddsökande för att säkerställa flykting-skydd på medlemsstaternas territorium. En sådan bredare mekanism förutses i artikel 63 (2)(b). Om denna mekanism skulle kombineras med en materiell harmonisering av skyddskategorier och mottagningsstandarder, hade det mildrat konkurrensen om avvisande såväl som ett minskat territorieskydd.¹⁸¹

8.8 Påverkan på kandidatländerna

För närvarande innebär den påverkan som EU:s asyl- och invandringspolitik har på kandidatländerna främst krav på stränga gränskontroller vid gränserna till icke EU-länder. Även konsekvenserna av EU-medlemsstaternas praxis beträffande säkra tredje länder påverkar kandidatländerna. Till denna praxis räknar man också återvändande och förvisning från EU-stater samt kapacitetsbyggande åtgärder¹⁸².

Oavsett kandidatländernas inbördes stora olikheter vad gäller sammansättningarna av asylströmmarna har samtliga stater gått igenom liknande asylreformer under de senaste åren. Med undantag för Ungern, har anslutning till den internationella regimen framkallats av externa effekter av restriktiv politik i grannstaterna som utgörs av EU:s medlemsstater. Medan inhemska avgöranden var viktiga under de första åren efter staternas demokratisering, har EU och dess medlemsstaters inflytande över deras asylpolitik i ökad omfattning blivit viktigare under den andra hälften av 1990-talet.¹⁸³

Före 1989 hade CEBS ingen invandringspolitik. Fokus låg istället på förebyggande och reglering av emigration av egna medborgare. Samtidigt var trycket från medborgare från tredje land att komma in i staterna, eller att passera dessa, väldigt lågt. Överföringen av EU:s politik som relaterar till lagstiftning om invandring och asyl, lagar och andra regler om medborgarskap, återtagandeavtal, gränskontroller, utresa och transit samt visumpolitik har alltså hjälpt till att täcka det institutionella gap som kommunismen läm

¹⁸¹ Noll Gregor i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 319-321.

¹⁸² Kapacitetsbyggande åtgärder förstås som åtgärder i kandidatländerna för att utveckla och förbättra främst administrativa system i staternas infrastrukturer.

¹⁸³ Lavenex Sandra, *EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy*, sid. 705-706.

nade efter sig. Unionen har, och kommer att fortsätta att ha, ett huvudsakligt inflytande på gränsregimen i öst.¹⁸⁴

8.9 Mot ett nytt, gemensamt europeiskt hanterande av invandring

Principerna som fördes fram genom Amsterdamfördraget om en ”ny” invandringspolitik för EU, får direkta konsekvenser för kandidatländerna. Dessa måste betrakta samtliga nya åtgärder som en del av EU:s *acquis*. Men även före en gemensam tillnärmning antagits, har regleringen av migrationsströmmar blivit en viktig aspekt i EU:s strategi för föranslutningen mot CEBS. Processen med östutvidgningen är som helhet alltför fokuserad på kontroll av illegal invandring och bekämpande av asylmissbruk. För detta ändamål insisterar EU att gränskontrollerna i CEBS måste skärpas utan dröjsmål.

Varken stränga gränskontroller eller stränga inresevillkor kan mota till exempel illegal invandring av medborgare från tredje land, vars inresa var laglig, men som olagligt stannar kvar. Den strikta implementeringen av visumkrav ökar (i stället för minskar) antalet illegala inresor och förvärrar situationen med smuggling. Snarare än att hålla fast vid myten om ogenomträngliga gränser borde nuvarande och framtida medlemsstater anta ett mer aktivt angripande av själva invandningsfrågan. Ett sätt att komma till rätta med problemet är kanske att införa en större smidighet av den vanliga migrationen tillsammans med en hårdare politik mot illegal migration och olaglig arbetskraft. International Organization for Migration (IOM) och kommissionen är de två organ som starkast förespråkar denna synpunkt. För att få ett harmoniserat europeiskt hanterande av migration föreslås en metod som innefattar två element. Det första elementet utgör ett upprättande av ett rättsligt ramverk som fastslår enhetliga villkor för inresa och vistelse för invandrare. Det andra utgör en mekanism för en öppen samordning för att uppmuntra den progressiva överensstämelsen av den nationella politiken på många områden som inte täcks av lagstiftning, till exempel arbetet med ursprungsländerna.

I förevarande diskussion skall man inte glömma bort att EU som ett resultat av en ekonomisk tillväxt samt en åldrande och i antal sjunkande befolkning kommer att behöva invandrare, något som kommissionen betonat.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid 37-19

¹⁸⁵ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 29-33.

8.10 Schengen

8.10.1 Allmänt

Eftersom Schengen har blivit en del av EG-rätten, och därmed av EU, måste kandidatländerna anta och implementera Schengens *acquis*. Trots att Irland och Storbritannien har valt att stå utanför Schengensamarbetet, finns det ingen möjlighet för anslutningsländerna att välja att stå utanför detta samarbete. Tillämpningen av Schengenreglerna sker i två steg. Det första steget är att stärka gränserna samt att anta alla de delar av Schengens *acquis* som inte kopplas direkt till avskaffandet av gränskontroller. Det andra steget är en implementering av resten, inklusive föreskrifter om passage av inre gränser samt om Schengenvisum. Innan det andra steget kan avslutas, genom ett avskaffande av de inre gränskontrollerna, måste rådet fatta ett enhälligt beslut om detta. Beslutet grundas på förutsättningen att kandidatländerna uppfyller alla nödvändiga uppställda krav. Avskaffandet av kontroller mellan medlemsstaternas gränser (både mellan nya medlemsstater och nuvarande medlemsstater och enbart mellan de nya medlemsstaterna) kommer alltså inte att sammanfalla med CEBS anslutning till EU. Detta beror för det första på processuella omständigheter som resultat av Schengens särskilda rättsliga konstruktion. EU-medlemskap utgör ett krav för att starta en utvärderingsprocess inom Schengen. Denna process är mycket tidskrävande. För det andra finns det även tekniska och operativa anledningar som gör det omöjligt att ett fullständigt Schengenmedlemskap kan vara en realitet snart efter utvidgningen. Även om EU är säker på proceduren för implementeringen av Schengens *acquis*, att gränskontrollerna avskaffas mellan nuvarande och nya medlemsstater när de senare står i fullständig överensstämmelse med Schengens *acquis*, ger kravet på ett separat och enhälligt beslut av ministerrådet (för rättsliga och inrikes affärer) implementeringens tvåstegsprocess en viktig politisk dimension. Även efter utvidgningen kan vilken medlemsstat som helst uppehålla utvidgningen av det gränsfria Schengenområdet. Av denna anledning är, trots den gemensamma överenskommelsen att det inte skall förekomma någon övergångsbestämmelse för den fria rörligheten för personer och varor (som det finns för till exempel jordbruk och arbete), tidtabellen för ikraftträdandet av de yttre gränskontrollerna samt avskaffandet av de inre gränskontrollerna totalt osäker.

Problemet är den osäkerhet som präglar EU-medlemsstaternas regeringar samt den allmänna attityden i länder som gränsar till CEBS. För att exemplifiera detta problem kan man vända sig mot gränsen mellan Polen och Tyskland. En nuvarande uppskattning av tiden för avskaffandet av kontroller sträcker sig från två år efter anslutningen (från Polens sida) till ett minimum av tio år efter datumet för anslutning (från Tysklands sida). Beslutet om avskaffande av de inre gränskontrollerna grundas på förtroende. Schengenländerna måste vara övertygade om att de nya medlemsstaterna kan, och vill,

garantera deras interna säkerhet på en nivå som motsvarar den nuvarande.¹⁸⁶

8.10.2 Konsekvenser för kandidatländerna

Det har hävdats att Västeuropas restriktiva politik på området för asyl och invandring på ett avgörande sätt bidragit till transformationen av CEBS till buffertzoner för illegal invandring vid unionens gränser. EU:s politik vilar på ett skiftande av bördan gentemot CEBS. Kandidatländerna står nu inför ett tryck av illegal invandring, som snarare är ett resultat av Västeuropas misslyckade politik än deras egen. På samma sätt som en obalans mellan kontroll och underlättande av migration, kommer en obalans mellan säkerhet och frihet att påverka inte bara de nya medlemsstaterna utan även deras relationer med grannländerna i öst och syd.

Det faktum att kandidatländerna inte omgående blir ”fullständiga” medlemmar i Schengen för med sig allvarliga psykologiska konsekvenser. Ett förlängt uppskjutande av den fria rörligheten kommer oundvikligen att mottas i CEBS som ett tecken på diskriminering och misstro. Denna uppdelning mellan nuvarande och nya medlemsstater inom EU framstår som obetydlig vid en jämförelse med den uteslutning som kommer att drabba befolkningen i västra Balkan, Moldavien, Ukraina och Vitryssland (samt Ryssland och Turkiet).

Trots att CEBS tvingas bevisa före anslutningen att de antagit EU:s visumregim, kan de inte utfärda Schengenvisum förrän de till fullo integrerats i Schengen. Som en konsekvens under perioden omedelbart efter CEBS anslutning kommer alltså CEBS att delas upp av mer hinder mot fri rörlighet än under någon annan tid sedan 1989¹⁸⁷.

8.10.3 Hanterandet av yttre gränser

I Schengengruppens arbete delegeras kompetensen att kontrollera de gemensamma inre gränserna till de medlemsstater som är placerade intill tredje länder. Dessa medlemsstater fungerar som garant för Schengengruppen och arbetet sköts genom enhetliga principer. En av dessa principer gäller passage av de yttre gränserna¹⁸⁸. Schengens politik om stärkta och samordnade gränskontroller syftar till att göra inresa till Schengenområdet lättare och snabbare för en legal invandrare medan man bekämpar illegal invandring såväl som människosmuggling och annan form av gränsöverskridande organiserad brottslighet. Schengensamarbetets krav på yttre gränskontroll och övervakning tvingar de flesta av kandidatländerna att se över sin gräns

¹⁸⁶ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 40-42.

¹⁸⁷ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 40-42.

¹⁸⁸ Artikel 3 i Schengenkonventionen fastslår att ”de yttre gränserna får passeras i princip endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider”. Bestämmelsen har sin rättsliga grund i avdelning IV i EGF.

politik. För att bli medlemmar av EU måste dessa stater nu återinföra stränga kontroller.¹⁸⁹

8.10.4 Inresa i Schengen och visumpolitik

Gränskontroll och övervakning är endast ett element i systemet av säkerheten över gränserna som kandidatländerna måste göra operativt innan sin anslutning till EU. Åtgärderna är kompletterade och förstärkta av en harmoniserad inresekontroll och en visumregim, vilka båda tjänar till att reglera antagandet av medborgare från tredje land in i Schengenområdet. I mars 2001 antog rådet (av inrikes- och justitieministrar) listan¹⁹⁰ över de länder, vars medborgare avkrävs visum vid passage av EU:s gränser samt inresa i Schengenområdet. Denna lista går även under namnet "svarta listan".

För närvarande finns inga av de länder som direkt gränsar till EU i öst (förutom Ryssland med gräns till Finland och Turkiet med gräns till Grekland) uppräknade på EU:s svarta lista. Då inresa till EU är så okomplicerad och så liberal, är de nuvarande yttre gränserna uppfattade som relativt öppna. Denna situation kommer att förändras markant efter utvidgningen, när medborgare från samtliga grannländer i öst och syd, med det enda undantaget för Kroatien, är föremål för visumkrav.¹⁹¹

8.11 Framtidsaspekter

Vid kandidatländernas anslutning till EU kommer de redan att ha implementerat den första versionen av EU:s *acquis* på området för asyl och invandring. Detta kommer förmodligen att göra dem mindre villiga att omforma sin nationella lagstiftning på nytt. Problemet återfinns i processen för beslutsfattande. Såvida inte en kvalificerad majoritetsröstning införs för frågor om asyl och invandring, kommer beslutsfattandet att försvåra utvecklingen av samarbetet. För en förändring av regelverket på området för asyl och invandring krävs att samtliga medlemsstater är överens. Efter utvidgningen kommer alltså varje försök att utveckla EU:s *acquis* i en mer liberal riktning vara tvunget att övervinna de nya medlemsstaternas förtrolighet till och övertygelse av EU:s befintliga *acquis* på området.

Problemet uppstår på längre sikt. Det har kritiskt framförts att EU:s befintliga *acquis* på området inte garanterar tillräckligt skydd för skyddsökande i de framtida medlemsstaterna. En utveckling och förbättring av den måste därför påbörjas. Arbetet med detta ter sig dock svårdirigerat. Både kommissionen och UNHCR kräver en implementering av EU:s nuvarande *acquis* för

¹⁸⁹ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 42-44.

¹⁹⁰ Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna detta krav.

¹⁹¹ Baan Linda, *Creating a Europe "whole and free"?*, sid. 42-44.

kandidatstater som söker medlemskap i EU utan att vänta på att medlemsstaterna rättar till sin praxis. I och med implementeringen av EU:s nuvarande *acquis* ges också möjligheten för kandidatstaterna att få tillgång till de säkra tredje länder, till vilka asylsökande kan återsändas för att få sin ansökan prövad. Skall kandidatländerna kunna dra nytta av säkra tredje länder och samtidigt undvika ansvar för brott mot 1951-års Genèvekonvention, är det en förutsättning att man accepterar att EU:s nuvarande *acquis* lyckats skapa en regional asyl- och invandringsregim som garanterar skydd i väst och öst. Det faktum att EU:s nuvarande *acquis* misslyckats att åstadkomma detta hindrar processen och underminerar systemet så som det nu används. Skyddsproblemen som uppstår genom "hålén" i EU:s *acquis* är av olika grader. En förbättrad *acquis* på området skulle eventuellt kunna garantera minimistandarder som är väsentligt högre än de nuvarande. Dessa standarder skulle kunna inkorporeras i de nuvarande och framtida medlemsstaterna, för att sedan flyttas över till den uppstående flyktingregimen i öst. De skulle där kunna försäkra att asylsökande i de baltiska och central- och östeuropeiska staterna är tillräckligt skyddade mot refoulering.¹⁹²

8.12 Slutsatser

I den europeiska integrationen utgör fri rörlighet över gränser ett uttryck för en politisk och ekonomisk förening. Trots att EU överför sin asyl- och invandringspolitik till CEBS samt att antagandet och tillämpningen av densamma utgör ett krav för medlemskap, kan man konstatera att det i praktiken i princip endast handlar om en fri rörlighet för varor, tjänster och kapital för kandidatländerna vid tiden för anslutningen. Den fria rörligheten för personer når inte riktigt fram till befolkningen i CEBS. Här är det i första hand Schengensamarbetet som hindrar den fria rörligheten. Schengensamarbetet bygger på ett förtroende mellan medlemsstaterna som innebär att avskaffandet av de inre gränserna inte riskerar att minska den inre säkerheten i länderna. Detta förtroende finns, som vi har sett, inte mellan de nuvarande medlemsstaterna och kandidatstaterna. Även om samtliga kandidatstater har antagit Schengens *acquis* finns det ännu ingenting som tyder på att gränserna mellan kandidatländerna och de nuvarande medlemsstaterna inom en snar framtid kommer att avskaffas. CEBS anslutning till EU innebär också att gränserna gentemot de förras grannländer förstärks, vilket skulle kunna betraktas som ett steg bakåt i deras utveckling efter kommunismens fall.

Då EU:s politik på området för asyl och invandring ännu inte kan anses fullständigt harmoniserad blir den naturliga konsekvensen att den politik som överförs till de central- och östeuropeiska samt till de baltiska staterna inte heller är fullständig. I de nuvarande medlemsstaterna existerar samtidigt som den europeiska politiken på området även en nationell asyl- och invandringspolitik. Situationen i kandidatländerna är dock, som vi har sett, annor

¹⁹² Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens i *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an enlarged European Union*, sid. 429-431.

lunda och mer komplex. Eftersom dessa stater tidigare saknat en fungerande asyl- och invandringspolitik kan ingen inhemsk lagstiftning täcka de gap som den europeiska asyl- och invandringspolitiken efterlämnar. Här bör påminnas om vad jag tidigare nämnt om de två beståndsdelar som överförs från EU till CEBS genom EU:s asyl- och invandringsregim. Jag har ovan redogjort för överföringen av reglerna men som tidigare nämnts överförs även de bakomliggande värderingarna till kandidatländerna. Under de senaste åren har EU-medlemsstaternas (och därmed EU:s) asyl- och invandringspolitik betraktats som restriktiv och den har i huvudsak präglats av realismens idéer. På grund av den oro och fruktan som CEBS känner inför det väntade höga invandringstryck de troligen kommer att drabbas av, torde det inte vara svårt att föreställa sig att dessa värderingar relativt lätt anammas av kandidatstaterna.

9 Allmänna slutsatser

9.1 Inledning

Som vi har sett har EU:s politiska agenda i utökande omfattning koncentrerats på unionens frihet, säkerhet och rättvisa. Relevant för detta arbete har varit att undersöka hur frågorna kring migration hanteras i detta avseende och särskilt då med hänsyn till östutvidgningen. Redan vid skapandet av EU:s regelverk på området har det mellanstatliga arbetet stött på svårigheter. I bakgrunden till ett gemensamt asyl- och invandringssystem ligger en tradition av värderingar och erfarenheter. Dessa skiljer sig mellan de olika medlemsstaterna även om man här finner fler likheter än mellan nuvarande medlemsstater och de framtida. De västeuropeiska värderingarna och erfarenheterna pendlar mellan efterkrigstidens liberalism och en mer modern realism. Realismen har främst utvecklat en restriktiv asyl- och invandringspolitik där statssuveränitet och nationens säkerhet prioriteras framför liberalismens betoning på mänskliga rättigheter. Det står klart att det i tider av invandringstryck är vanligt att stater svarar med en restriktiv asyl- och invandringspolitik.

9.2 EU:s regelverk och dess överföring

Som vi har sett utökades förutsättningarna för en gemensam asyl- och invandringspolitik genom Amsterdamfördraget. Politikområdet har tilldelats en egen avdelning i EG-fördraget och gemenskapskompetensen har ökat betydligt. Man kan därför hävda att de formella förutsättningarna i princip är uppfyllda för en gemensam asyl- och invandringspolitik. Vad som fortfarande återstår är medlemsstaternas samtycke, kapacitet och vilja att samarbeta. Man hittar flera tecken på att medlemsstaterna ännu inte är redo att ge efter för en fullständigt harmoniserad asyl- och invandringspolitik. Ett av dessa tecken är att man i Amsterdamfördraget bevarat enhällighet utan medbeslutande av europaparlamentet under fem år efter fördragets ikraftträdande. Enhälligheten fortsätter att bromsa utvecklingen och fulländandet av den gemensamma asyl- och invandringspolitiken, något som förmodligen blir ännu mer påtagligt efter anslutningen då enhälligheten inte längre omfattar 15 stater utan 25. På grund av den långsamma harmoniseringsprocessen på området är det ett ofullständigt och ömtåligt regelverk som överförs till kandidatländerna.

EU:s migrationspolitik gentemot de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna visar svårigheten i att uppnå ett hållbart, koherent normativt agerande i asyl- och invandringspolitik. Dels beror detta på att politiken är ömtålig på grund av de olika nationella traditionerna som råder inom politikområdet. Dels beror det på den motstridiga uppdelningen av kompetens mellan överstatlighet och nationellt styrande. Vad som även är nödvändigt

att betona i detta sammanhang är kandidatstaternas avsaknad av nationella asyl- och invandringssystem. EU:s ömtåliga och ofullständiga regelverk beträffande asyl och invandring kompletteras idag i de nuvarande medlemsstaterna av deras nationella system på området. Det är särskilt med hänsyn till detta som kandidatstaterna hamnar i en mer problematisk situation än de nuvarande medlemsstaterna gör. Detta måste även sättas in i perspektivet att det efter utvidgningen troligtvis kommer att vara kandidatländerna som har att hantera invandringen till unionen, vilket diskuteras mer nedan.

Det är inte bara reglerna i EU:s asyl- och invandringsregim som överförs till kandidatländerna utan även de bakomliggande värderingarna. De nya medlemsstaterna tvingas acceptera och anta dessa genom antagandet och implementeringen av reglerna. Värderingarna har vuxit fram hos medlemsstaterna under en längre tid medan kandidatländerna saknar erfarenheter och tradition på området. Frågan är om kandidatländerna på egen hand hade utvecklat dessa värderingar. Som vi har sett präglas EU:s asyl- och invandringsregim av en restriktiv politik. Med tanke på att kandidatländerna troligen kommer att drabbas av ett högt invandringstryck och med tanke på att stater som lider av hög invandring i allmänhet svarar med en restriktiv invandringspolitik, kommer förmodligen dessa stater att så småningom utveckla värderingar liknande dem som de nu tvingats acceptera.

EU:s överföring av sin asyl- och invandringspolitik innefattar enligt min uppfattning en risk att det upprättas ett system för skiftande av bördan, vilket förflyttar funktionen av invandringskontroll och flyktingskydd längre och längre bort från EU:s territoriella gränser mot fattigare regioner i Öst- och Sydösteuropa. Processerna innebär också en fara att skapa nya gränser i Europa. Stärkandet av yttre gränser och en strikt invandringspolitik hotar historiska, ekonomiska och kulturella band i regionen och kan skada relationerna mellan de central- och östeuropeiska samt de baltiska staterna och deras östra och sydliga grannar. Införandet av restriktiv visumpolitik har visats vara problematisk i dessa nyligen liberaliserade stater vilka i ett halvt sekel har lidit av restriktioner i rätten att resa.

9.3 Konsekvenserna av utvidgningen för EU och kandidatländerna

Politiken om asyl och invandring utgör idag viktiga villkor för medlemskap. Denna politik introducerades dock relativt sent i den officiella utvidgningspolitiken. Det finns flera orsaker till detta. Å ena sidan beror det på den mellanstatliga naturen av denna typ av politik och dess tradition som tillhörande medlemsstaternas suveränitet. En officiell introduktion av mellanstatliga avtal på agendan för utvidgningen kunde mottas som en formalisering av lösa förbindelser och arrangemang som hittills rått. Å andra sidan berodde motvilligheten att officiellt introducera politikområdet på det faktum att överföringen av restriktiva åtgärder för att hantera illegal invandring och

återsändande av asylsökande redan hade materialiserats på bilateral nivå, vilket gjorde dess formella gemenskapsgörande obsolet.

Samarbetsvårigheterna har alltså delvis sin grund i att politikområdet alltid tillhört staternas suveränitet. Migrationsfrågorna är känsliga och medlemsstaternas regeringar är tvungna att lyssna till den egna befolkningens åsikter. Redan här kan vi alltså urskilja en motstridighet mellan behovet av harmonisering på området och rädslan att förlora den nationella kontrollen över migrationsfrågorna. Trots svårigheterna har medlemsstaterna lyckats utveckla ett regelverk på området. Regelverket är inte på långa vägar fullständigt eller optimalt men man får ändå anse att EU kommit en bit på väg. Det är detta regelverk som nu överförs till kandidatstaterna. Dessa har befunnit sig i ett helt annat utgångsläge än EU:s nuvarande medlemsstater då de tidigare helt saknat politik om asyl och invandring. Det första man kan konstatera är att det fortsatta samarbetet på området inom en utvidgad union inte kommer att bli lättare. De nya medlemsstaterna saknar visserligen den tradition och de erfarenheter som idag ligger till grund för EU:s asyl- och invandringspolitik. Icke desto mindre har överföringen av denna politik även fört med sig de värderingar som de nuvarande medlemsstaterna har kring invandring och migration. Till detta skall också läggas kandidatstaternas egen fruktan och oro inför deras nya roller som unionens grindvaktare och som buffertzonen för skyddssökande som inte lyckats nå Västeuropa. EU:s *acquis* på området för asyl och invandring är inte något statiskt regelverk utan kommer sannolikt (och särskilt med tanke på den låga nivån på standarder man hittills uppnått) att förändras i betydande grad. Denna förändring skall nu godtas och godkännas av 25 medlemsstater i stället för 15. Det säger sig självt att man kan ställa sig skeptisk till att det framtida samarbetet kommer att bli okomplicerat.

Av arbetet har framgått att de huvudsakliga framgångarna i medlemsstaternas samarbete på området för asyl och invandring finns beträffande EU:s avvisningspolitik. Politiken går i stort sett ut på att finna skydd åt behövande någon annanstans än i EU. Hittills har man funnit denna plats i CEBS, som fungerat som säkra tredje länder i EU:s avvisningspolitik. Inom en snar framtid kommer CEBS att ingå som medlemmar i EU och kan alltså inte längre betraktas som tredje länder. Östutvidgningen kommer i detta avseende inte endast att innebära att EU:s yttre gränser flyttas österut utan även att gränserna för begreppet ”tredje länder” flyttas. Det kommer i framtiden att vara CEBS sydliga och östliga stater som utgör tredje länder för EU:s avvisningspolitik. Överföringen av EU:s asyl- och invandringsregim innebär även att avvisningspolitiken kommer att antas och tillämpas av CEBS. Detta får som konsekvens att EU i sitt sökande efter en säker plats för avvisande av skyddssökande kommer att vända sig till ”de nya öststaterna”.

En gemensam konsekvens av EU:s avvisningspolitik är också att i de fall skyddssökande tillåts stanna kvar inom EU, kommer de att placeras i det land de först anlät till på sin resa mot unionen. Det är allmänt känt att stater som gränsar till icke-medlemsstater lider av ett högre invandringstryck än

stater som endast gränsar till andra medlemsstater. Därför är det inte orimligt att hävda att CEBS sannolikt kommer att tilldelas den tyngsta bördan av invandring. Även här kan vi därför konstatera vikten av att CEBS har ett fungerande asyl- och invandringssystem. Då länderna inte tidigare har utvecklat något nationellt regelverk för asyl och invandring och EU:s regelverk på området kan beskrivas som ofullständigt och svårövergripigt, ställer jag mig skeptisk till att EU:s asyl- och invandringsregim i sitt befintliga skick är tillräckligt för dessa länders nya roll.

I och med Schengenavtalets inkorporering i EG-rätten fastställdes den rättsliga grunden för fokuseringen på de yttre gränskontrollerna. Som jag diskuterat ovan handlar Schengensamarbetet om förtroende. Även här finner vi staternas traditionella suveränitet i bakgrunden. Avskaffandet av de inre gränskontrollerna innebär för många att man också eliminerar det sista hindret för invandring. Redan här kan man alltså urskilja en fruktan för invandring. Till detta skall också läggas den fruktan som rått (och råder) beträffande invandringen från CEBS till EU efter de tidigare anslutning till unionen. Läger man ihop dessa två typer av fruktan är det inte svårt att konstatera att förtroende saknas i relationen mellan de nuvarande medlemsstaterna och CEBS. Avsaknaden av förtroende får paradoxala konsekvenser. EU accepterar CEBS som medlemmar men tvivlar på deras kapacitet som grindväktare, varför Schengenreglernas fullständiga tillämpning låter vänta på sig i denna region. Samtidigt innebär kravet på antagandet och tillämpningen av EU:s asyl- och invandringspolitik att kandidatstaterna tvingas acceptera sin nya roll som grindväktare åt unionen. Det står klart att konstatera att de nya medlemsstaterna i sin grindväktarroll betalar ett högt pris för sitt medlemskap. Ett medlemskap som till en början i detta avseende innebär i princip uteslutande förpliktelser.

Även när det gäller Dublinsystemet och EU:s övriga avvisningspolitik kan man dra slutsatsen att kandidatländerna försätts i en svår situation. Allt pekar på att det är kandidatländerna som i flera avseenden kommer att få hantera unionens invandring. I detta sammanhang får man inte glömma bort att trots att nuvarande EU ganska nyligen accepterat kandidatländerna som säkra, skall dessa i migrations-sammanhang nu anses vara så säkra att de i sin tur skall avgöra om tredje länder, öster om unionen, är så säkra att det står i överensstämmelse med internationell rätt att återsända asylsökande dit. Arbetet har inte kunnat koncentreras kring frågan om säkerheten i dessa länder, men man kan ändå hävda att noggranna utvärderingar om detta måste göras. Det krävs snarast en gemensam procedur och en gemensam standard på detta område.

9.4 Kritiken mot EU:s *acquis communautaire*

Det är ingen enkel uppgift att lösa de problem som jag tagit upp i detta arbete. Kritiken som riktats mot EU beträffande dess ofullständiga *acquis* på området för asyl och invandring bör uppfattas som ett uppmärksammande av

de problem och de svagheter som råder. Kritiken skulle förmodligen te sig orättvis om jag inte bilägger den något konstruktivt förslag. Som vi har sett handlar de flesta problemen om kandidatländernas, i samband med anslutningen, svårigheter att hantera den nya form av migration de kommer att ställas inför. Samtliga länder är, som vi har sett, dåligt utrustade inför invandringstryck och EU:s *acquis* räcker inte som utrustning. Erfarenheter visar att det är en lång och komplicerad process att skapa en gemensam asyl- och invandringsregim. Det är därför viktigt att prioritera rätt frågor för att lösa den komplexa situationen. Jag är av uppfattningen att frågan om delad börda är av högsta prioritet, eftersom jag anser att den löser många problem. Upprättas ett system för delad börda kan för det första CEBS inställning och samarbetsvilja bli mer positiv. För det andra underlättas hela processen med standardnivåer om samtliga 25 (och senare ännu fler) medlemsstater vet att de inte besitter mer fördelaktiga system än andra medlemsstater och ingen stat riskerar då att ha det mest fördelaktiga systemet. Jag anser att vi hamnar i ett helt annat utgångsläge inför en harmoniserad lagstiftning om medlemsstaterna har liknande migrationstryck. Dessvärre föreskriver Amsterdamfördraget inte någon tidsfrist för antagandet av någon mekanism för delad börda och med tanke på de misslyckanden som hittills präglat arbetet för en sådan mekanism lär det dröja innan vi får se om mina antaganden är sanna.

Det är för övrigt viktigt att urskilja vad kritiken avser. Kritiken gäller främst de ojämlika spelregler som gäller för utvidgningsprocessen. Jag vill hävda att kandidatländerna betalar, som jag ovan nämnt, ett högt pris för sitt medlemskap då de ovillkorligen måste anta det regelverk som EU presterat samt ikläda sig den nya rollen som grindväktare för unionens räkning. För detta pris får de en villkorad tillgång till unionen och det kommer att dröja en tid innan kandidatländerna kan känna sig som fullvärdiga medlemmar på lika villkor. Under den närmsta tiden kommer EU att bestå av två områden, ett med fri rörlighet för personer och ett utan denna rörlighet. Att påstå att medlemsstaterna i dessa två områden vore jämlika är för mig uteslutet.

9.5 Avslutning

Det står relativt klart att EU ännu inte är förberedd för att ta på sig ett ansvar på kontinentnivå. Även om EU stöder demokrati och stabilitet i CEBS genom främjande av samarbete och ekonomisk integration med de nya grannarna, utgör detta inte någon prioritet i utvidgningsprocessen. I kontexten av östlig utvidgning av EU:s territorium, är CEBS och dess intresse att bibehålla goda relationer till deras grannar i öst och syd av sekundär betydelse i förhållande till säkerhetsbehoven av nuvarande medlemsstaters och deras önskan att stänga den nya östgränsen i ett försök att stoppa invandringsströmmar till Västeuropa. Mot bakgrund av tidigare resonemang om utvidgningen av Schengen är det inte orimligt att påstå att det för en tid framöver kommer att skapas nya skiljelinjer i Europa. Formellt sett kommer kandidatländerna att befinna sig inom EU:s gränser i och med sin anslutning. Gentemot sina östliga och sydliga grannar kommer gränserna dock att vara i

princip lika stränga som under kommunismens tid i dessa länder. Kandidatländerna kommer att befinna sig mittemellan medlemskap och utanförskap. Jag ställer mig därför frågande till att EU ännu gör någon stor åtskillnad mellan kandidatländerna och de som närmast gränsar till dessa. Med anledning av detta kommer kandidatländerna inte heller att betraktas som jämlika de nuvarande medlemsstaterna trots sina ansträngningar med att uppfylla kraven på medlemskap.

Det verkar som att man hamnar i en "ond cirkel" då man spekulerar i CEBS framtida roll i EU. På grund av den starka fruktan som råder i regionen för att förvandlas till en buffertzona för invandrare, kommer CEBS snabbt att anta den restriktiva asyl- och invandringspolitik som EU för. De kommer på mycket kort tid skapa sig värderingar kring invandring och migration som liknar dem som präglade Västeuropa under en längre tid. Problemet här är att Västeuropa för tillfället långsamt rör sig tillbaka till liberalismens idéer och det troliga är att EU:s nuvarande medlemsstater kommer att vilja förändra unionens *acquis* i liberal riktning. Detta utgör ett problem eftersom kandidatländerna förmodligen inte kommer att vara redo för en reform i liberalismens tecken vid den tiden. De kommer inte att ha genomgått samma positiva förändringar som de nuvarande medlemsstaterna gjort. EU:s *acquis communautaire* är, som vi har sett, inget statiskt regelverk utan kommer att bli föremål för förändringar. Om enhällighet i rådet får råda kommer det dock bli svårt att förändra EU:s regler på området och den utdragna processen av samarbetsvårigheter kommer att bestå.

Bilaga: Antal asylansökningar i utvalda kandidatländer 1989-2002.

Antal asylansökningar inlämnade i utvalda kandidatländer														
Land	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estland												3	12	9
Lettland												4	14	30
Litauen												199	256	294
Polen					820	600	840	3210	3530	3370	2960	4589	4506	5153
Slovakien				90	100	140	360	420	650	510	1310	1556	8151	9739
Slovenien								40	70	500	870	9244	1511	702
Tjeckien		1790	1980	820	2190	1190	1410	2160	2100	4080	7290	8787	18087	8481
Ungern	40	3790	1300	860	730	440	590	670	1110	7370	11500	7801	9554	6412
EU												391275	388372	381623
Central-europa												35304	46950	34816

Källa: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genève, mars 2003.
 Källa: Sandra Lavenex, "EU Enlargement and the Challenge of Policy Transfer", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.28, No.4:701-721. (Siffror för Estland, Lettland och Litauen var ej tillgängliga för åren 1989-1999.) Centraleuropa: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Baan, Linda
Creating a Europe "whole and Free"? Migration, Freedom of Movement & Border Issues in Central and Eastern Europe in the Context of EU Enlargement, Faculty of Spatial Sciences Department of Human Geography, Groningen University, 2002.
- Byrne Rosemary, Noll Gregor och Vedsted-Hansen Jens (Red.)
New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union, Kluwer Law International, Haag, 2002.
- Dollat, Patrick
Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives, Bruylant, Bryssel, 1998.
- Guild, Elspeth
The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union Adopted Conventions, Resolutions,, Recommendations, Decisions and Conclusions, Kluwer Law International, Haag, 1996.
- Hailbronner, Kay
Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union, Kluwer Law International, Haag, 2000.
- Jönsson C, Elgström O, Jerneck M,
Internationell politik, Studentlitteratur, Lund, 1992.
- Lavenex, Sandra
Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe, Central European University Press, Budapest, 1999.
- Noll, Gregor
Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, Martinus Nijhoff Publishers (Kluwer Law International), Haag, 2000.
- Rideau, Joël
Droit Institutionnel de l'Union et des communautés européennes, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA., Paris, 1999.

- Staples, Helen *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union*, Kluwer Law International, Haag, 1999.
- Zorgbibe, Charles *Histoire de la construction Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

Artiklar

- Battjes, Hemme *A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation*, European Journal of Migration and Law, 4: 159-192, 2002.
- Byrne Rosemary, Shacknove Andrew *The Safe Country Notion in European Asylum Law*, Harvard Human Rights Journal, Vol. 9, 1996, sid.185-228.
- Jileva, Elena *Visa and free movement of labour: The uneven imposition of the EU Acquis on the accession states*, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 28, No. 4:683-700, Oktober 2002.
- Lavenex, Sandra *Migration and the EU's new Eastern border: between realism and liberalism*, Journal of European Public Policy 8:1, February 2001: 24-42.
- Lavenex, Sandra *EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of Refugee policy*, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 28, No. 4: 701-721.
- Wallace, Claire *Opening and closing borders: migration and mobility in East- central Europe*, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 28, No.4: 603-625.

Offentligt tryck

EU-material

- Europeiska unionens råd Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har get in i någon medlemsstat.

Europeiska unionens råd	2002/463/EG: Rådets beslut av den 13 juni 2002 om antagandet av ett handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argoprogrammet).
Europeiska unionens råd	Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen.
Europeiska unionens råd	Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, Ordförandeskapets slutsatser. (http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_sv.htm , Senaste besök: 2003-05-08)
Europeiska kommissionen	KOM/2001/0447 slutlig, Förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

Fördrag

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna (Konsoliderad version), EGT C 325, 24/12-02.

Fördraget om Europeiska Unionen (Konsoliderad version), EGT C 325, 24/12-02.

Konventioner

Geneva Convention regarding the Status of Refugees, 1951

97/C 254/01 Konvention rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna –Dublinkonventionen.

Elektroniska källor

Europeiska Kommissionen

Emphasis on management of external borders in justice and home affairs chapters of EU accession negotiations.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/enlargement/negotiations/fsj_enlarge_issues_en.htm , Senaste besök: 2003-05-08.

Europeiska Kommissionen

EU Enlargement –A Historic Opportunity.

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/print-criteria.htm> , Senaste besök: 2003-05-08.

Europeiska Kommissionen *Pre-accession strategy*
http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm , Senaste besök: 2003-05-08.

Europeiska Kommissionen *The Phare Programme: What is Phare?*
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/intro.htm> , Senaste besök: 2003-05-08.

Europeiska Kommissionen *Towards a common European
Union immigration policy*
http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm,
Senaste besök: 2003-05-08.

Europeiska Kommissionen *What is Eurodac?, Information Dossiers.*
http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/news_eurodac_whatis_en.htm , Senaste besök: 2003-05-08.

Scadplus *The challenge of enlargement.*
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160020.htm> , Senaste besök: 2003-05-08.

Övrigt

United Nations High Commissioner
For Refugees

*Asylum Applications
lodged in Industrial countries:
Levels and Trends, 2000-2002.*
Genève, 2003.