

ARTIKEL 14

#2-4 2020 50 SEK

Flykten från Sverige



SVERIGES ENDA
FLYKTINGPOLITISKA TIDSKRIFT

ARTIKEL 14

Nr 2-4 2020
ISSN 11041846

Ansvarig utgivare: Linn Hansén, linn.hansen@farr.se

Chefredaktör: Anneli Carnelid

Redaktörer: Sofia Häyhtiö och Alice Hertzberg

Grafisk form och illustration: Hanna Hernried Forslind

Medverkande i detta nummer: Muhammad Al-Kashef, Amalia Alvarez R, Jean-Pierre Cassarino, Eva Hållsten, Sofia Häyhtiö, Annika Lindberg, Amir Nabizadeh, Zoe Nikolaidou, Hanna Sofia Rehnberg, Annette Rosengren, Zohreh Mehrbakhsh Sanaei, Edward Steve Stanley, Sanna Vestin, Michael Williams, Cecilia Wadensjö och Josefin Åström.

Kontakt: artikel14@farr.se, www.artikel14.se / www.farr.se

Prenumerationsärenden: artikel14@farr.se

FARR Flykting-
gruppernas
riksråd

Tryckeri: Trydells, Laholm.

Omslagsfoto: Amir Nabizadeh

Åsikter som framförs av enskilda skribenter behöver inte överensstämma med redaktionens.

Är det något som du vill att Artikel 14 ska ta upp? Skriv till artikel14@farr.se. Vi tar gärna emot artikelidéer, beslut, klipp, rapporter och annat.

Artikel 14 ges ut av Flyktinggruppernas Riksråd – FARR, i syfte att informera och skapa debatt kring flyktingfrågor och asylpolitik. Tidningen är politiskt och religiöst obunden, drivs utan vinstintresse och utkommer med fyra nummer per år.

LEDARE

Vi har valt att kalla det här trippelnumret av Artikel 14 "Flykten från Sverige". För som det knappast har undgått någon av er som läser tidskriften är Sverige idag ett land som tusentals ungdomar och barnfamiljer tvingas fly ifrån. Fly från förvaren, fly från tvångsutvisningar till livsfarliga platser. Fly under en pågående pandemi. Samtidigt har Sveriges regering lagt fram ett lagförslag som i princip innebär slutet för permanenta uppehållstillstånd, osäkerhet och osäkerhet ska vara grundregeln. Och EU-kommissionen ett förslag till Asyl- och migrationspakt som smular sönder det lilla som finns kvar av asylrätten i EU. Och delar av oppositionen bestämmer sig för att öppna för att samregera med fascister. Flykten från Sverige. Det är svårt att skriva den här ledaren. Vilka ord kan beskriva eller ge uttryck för den plats vi befinner oss på?

I det här temat har vi blandat tipslistor från Sveriges nya flyktingsmugglare med en genomgång och analyser av de nya lagförslag som ligger på bordet. Vi har blett skribenter, forskare och aktivister i Europa och Nordafrika att analysera förslagen ur olika perspektiv. För det är en ingen naturlag som tagit oss dit vi är idag. Det är inte enstaka världshändelser eller plötsligt överbelastade kommuner som gör att Sverige bestämmer sig för att göra allt som står i nationens makt för att krossa asylrätten. Det är politiska beslut som fattats över tid. Lagar stiftade av folkvalda i Sverige och Europa. Juridik som bygger på och vidmakthålls av rasistiska strukturer och kolonialt våld. Juridik som går att förändra.

ANNELI CARNELID,
CHEFREDAKTÖR

Hopp och oro i USA:s asylrättsrörelse

Massdeporationer och barn som systematiskt slits från sina föräldrar är några av konsekvenserna av Donald Trumps migrationspolitik. Frivilligorganisationen Al Otro Lado hjälper tusentals människor vid gränsen mellan USA och Mexiko. De är hoppfulla efter presidentvalet men påminner också om Joe Bidens skuld i den nuvarande katastrofen, i en mejlintervju med Artikel 14.

Text: Anneli Carnelid

What is Al Otro Lados reactions to the election and the newly sworn in president?

- For us, Joe Biden's victory meant that that immigration policy would no longer be controlled by a known white nationalist and that immeasurable cruelty will no longer be the point. And while we were beyond elated that Joe Biden has won the presidency, we know that the fight is far from over. Although it will take immense political will to even begin to undo the damage Trump has done to the US immigration system, it's not enough. We can't accept the pre-Trump status quo as just - we have to keep fighting until not one more immigrant is detained, denied due process or separated from

“it will take immense political will to even begin to undo the damage Trump has done to the US immigration system.”

family in our name. More importantly, the countless families traumatized by separation, detention and deportation deserve our fullest efforts to bring them recompense and justice. Let us not forget that under Biden's vice presidency, family detention centers were built and more deportations took place under the Obama administration than any other presidency. These injustices towards immigrants and families did not start with Trump and they will not end with him either.

Which are the most urgent political issues that need to be addressed from your point of view?

-The Trump Administration passed over 400 policies while he was in office so it's difficult to narrow down which are the most urgent because they

“We hope that all the families that remain separated because of zero tolerance, including those that were deported while Biden was Vice President are given the chance to be reunited.”



AL OTRO LADO

Al Otro Lado är en bi-nationell organisation som erbjuder kostnadsfritt juridiskt och humanitärt stöd till personer på flykt, som deporterats eller separerats från sina familjer. Al Otro Lado finns i Los Angeles och San Diego, USA samt Tijuana, Mexiko.

all are. But the ones that have been the most cruel and caused the most trauma are: zero tolerance (family separations), The Migrant Protection Protocols (MPP) otherwise known as "Remain in Mexico" and Title 42 expulsions which has led to immediate deportations of nearly 100 000 migrants and unaccompanied children before they received a chance to seek asylum. If what the Biden administration wants is an immigration system rooted in humanity and dignity then Immigrations and Customs Enforcement (ICE), Customs and Border Protection (CBP) and immigrant detention must be abolished.

What are your hopes and fears for the four next coming years?

-We hope that all the families that remain separated because of zero tolerance, including those that were deported while Biden was Vice President are given the chance to be reunited and become whole again with a pathway towards citizenship. We hope that our asylum system is restored to one that commits to keeping refugees safe and honoring human rights. We hope that all immigrants are freed from detention. We hope to see the demilitarization of the border. We hope that we can completely reimagine and create an immigration system that is not rooted in white supremacy, but rather treating every human being as just that, human. Our fear is that Biden's campaign promises will ultimately come up empty and that poor Black and brown immigrants will continue to be victimized and attacked. A prime concern for us about the Biden Administration is that it will include some of the same people from Barack Obama's administration, which had more deportations than any other president and laid the groundwork for some controversial Trump policies. But we hope that the new administration will build something better. We would hope a lot of those people have been able to reflect on how the systems they built were weaponized by Trump to do things like family separation or detaining children.

Jag bodde i Sverige

Mer än 1000 ungdomar beräknas ha flytt från Sverige till Frankrike de senaste åren. Ett stort community av svenskafghanska ungdomar har därför växt fram i Paris, organiserade i tältläger, via Facebook-grupper och frivilligorganisationer. Annette Rosengren har följt och intervjuat några av dessa ungdomar i sin bok "Jag bodde i Sverige – unga svenskafghaners flykt till Frankrike" som ges ut på Carlssons förlag våren 2021. Artikel 14 publicerar här ett utdrag. Text: Annette Rosengren

Först några inledande ord från författaren. Läsaren kommer in mitt i boktexten och undrar kanske över en del ord. "Normal" återkommer flera gånger. Det syftar på den reguljära asylproceduren, "procedure normal", den som förhoppningsvis leder till uppehållstillstånd. Nyanlända lär sig snabbt vad "normal" betyder antingen det sägs på franska eller svenska. Många blir "normal" när fingeravtrycken tas i samband med registreringen, fastän de borde bli "Dublin". Varför det blir så finns det olika teorier om, vilket framgår i ett av bokens kapitel. Ofra, som nämns några gånger, står för Office Francais de Protection de Réfugiés et Apatrides och är myndigheten som sköter asylprocessen med intervjuer och beslut. Ofii, Office Francais de l'Immigration et de l'Integration, som också nämns, har hand om det praktiska med registrering, information, Dublin, boende och asylbidrag. Ofii är knutet till polisen och prefekturerna.



Annette Rosengrens bok ges ut på Carlssons förlag våren 2021.
Omslag och foto: Simon Molin

Aman

I oktober 2018 är Aman 26 år och har irrat omkring i Europa i tio år utan att få uppehållstillstånd. Det är snart femton år sedan han lämnade Afghanistan. Han har en lång, kall vinter framför sig innan hans 18 månaders Dublin går ut i slutet av juni 2019. När han har försökt att få boende genom dagcentret på Avenue Denfert-Rochereau, har de slagit i sina datorer och sett att han inte har rätt till boende. Han har gått runt och frågat efter jobb, och de har frågat efter uppehållstillstånd och sedan sagt tyvärr har vi inget. Ett tag ville jag bli psykolog, säger han, men jag förstår att det är för lång utbildning.

.....

"Det är som att leva i ett tomt hål, i ett totalt mörker, i ett fängelse, när man inte vet någonting om sin framtid, säger han om sina tio år av flackande i Europa."

Det är som att leva i ett tomt hål, i ett totalt mörker, i ett fängelse, när man inte vet någonting om sin framtid, säger han om sina tio år av flackande i Europa. Att inte veta om jag får stanna här när jag har blivit normal, att inte veta vart jag ska resa om jag får negativt. Jag vet flera nu från Afghanistan som får negativt. Vart ska jag resa då? Ska jag åka till Tyskland? Flera åker dit nu och jobbar svart.

Ett tag tänkte jag söka till franska främlingslegionen eftersom det skulle ge uppehållstillstånd på sikt och möjlighet att ta hit föräldrar och syskon. Åtminstone som jag har hört, säger han. Men man måste ha afghanskt pass och jag har varken det eller tashkira.

Kan jag inte göra något för mig kan jag ändå göra något för min familj. Så tänker jag med att bli soldat. Jag är inte rädd för att bli dödad, men jag är rädd för att bli av med ett ben eller båda benen. Då blir livet mycket svårt för mig.

Om jag dödades så skulle min familj ändå få komma hit. Jag vet flera som har blivit soldater i den armén, men de har afghanska pass och det har inte jag.

Från Paris kom jag till ett boende i en ort mellan Amiens och Lille. Jag hade Dublin och anmälde mig regelbundet till prefekturen och skrev min signatur. Innan tre månader hade gått förde polisen mig till ett förvar och sen en flygplats.

När jag skulle gå på planet sa jag att jag inte kan åka till Sverige för Sverige skickar mig till Afghanistan och jag kan inte åka dit. Polisen frågade flera gånger och vi diskuterade. Efter en timme sa de Okej då, och de släppte mig.

Jag ringde min socialsekreterare i Amiens. Hon är jättebra, men hon sa att jag kan inte göra något. Hade jag fått bestämma hade du och ni alla fått stanna i Frankrike. Hon hade sagt samma till Ali Reza, som hade varit i samma boende. Nu har du inget boende längre, sa hon, och du får inga pengar och måste klara dig själv. Men efter 18 månader blir du normal och kan söka asyl. Så är reglerna, sa hon. Hon är jättebra och snäll och ringer Ali Reza nu när han har blivit normal och har post. Det är långt att åka från Paris till Amiens bara för att kolla post en gång i veckan som man ska göra.

Jag ringde Ali Reza, som var i Paris. Kom hit, sa han. Han hade också sagt nej till att gå på planet. Och så började mina 18 månader.

De första dagarna var svåra. Jag visste ingenting. Men jag vande mig. Ett tag sov vi i Porte de la Chapelle på ett lite undanskymt ställe nära en idrottsplats. När polisen tog bort alla tält hade vi hittat ett annat ställe och flyttat.

Där har vi varit i fyra månader nu. Det är en byggarbetsplats där ingen bygger just nu. Ingen ser oss. Vi går inte dit förrän på kvällen och är inte där på dagarna. En av oss mår dåligt och äter tabletter för att bli lugn. Nu är det i början av oktober och det är fortfarande varmt ute. Men jag oroar mig för vintern. Jag har inte varma kläder, men det kanske man kan få. Utan det är det svårt att sova utomhus under vintern. Det går inte. Paris är kallt på vintern och varmt på sommaren, det är sånt klimat. Värme är inget problem för mig, men jag har så svårt med kyla.

.....

2008 kom jag från Iran till Turkiet och sen till Grekland, till Samos. Campen låg upp mot bergen ovanför staden. Det var rum och våningssängar. Man kunde gå ner till stan och där var havet. Samos var mycket vackert.

Efter tio eller fjorton dagar reste jag med båten till Pireus. Sedan var jag i Patras i 1 ½ år. Vi var 3 000 flyktingar och migranter, som bodde i ett stort vilt läger och hoppades komma ut ur Grekland till Italien. Jag var femton år. Några var ännu yngre, det fanns till och med någon som var 12 år. Nej det fanns ingen hjälp till ensamkommande minderåriga, det har jag aldrig fått.

.....

”Han gav upp Sverige och kom till Paris i slutet av 2017. Första tiden bodde han ute som alla andra och kom så småningom till asylboendet mellan Amiens och Lille.”

Han kom till Sverige 2012 och placerades i ett asylboende i Eslöv och sedan i Säffle, Deja och Karlstad i Värmland. Längsta tiden var i Säffle. Han fick aldrig Dublin och tror att det berodde på att han varit på så många ställen i Europa. Det kan också ha berott på att sedan tidigt 2011 Dublindeporterade inte EU-länderna till Grekland, hans första EU-land. Det borde inte heller Danmark och Finland ha gjort. Men det finns kanske skevheter i hur han minns tid och han säger att han har svårt att minnas årtal och när saker och ting hände.

Efter avslag i alla instanser och besked om att han skulle till Afghanistan åkte han till Malmö och levde gömd i nästan två år. Det var här han lärde sig svenska. Sedan for han till Paris.

Innan dess försökte han ta sig till Australien. På ett indonesiskt pass for han till Holland för att fortsätta till Indonesien och därifrån till Australien. Men han greps i Holland med det indonesiska passet och satt tre månader i fängelse eller förvar innan han överfördes tillbaka till Sverige. Han har fina minnen från tiden i Malmö och deltog i Asylstafetten 2014, 2015 och 2016 och var med i en teatergrupp i Malmö.

.....

I Malmö gick jag i skola i nästan två år. Det var den enda skola där papperslösa kunde gå, men jag har glömt namnet på skolan. Där lärde jag mig svenska. Jag gick fem eller sex år i skola i Pakistan och i Afghanistan men jag gick aldrig i skola i Sverige eller i något annat land i Europa förrän jag kom till Malmö. Jag pratade nästan ingen svenska innan jag kom till Malmö och kom inte i kontakt med svenskar innan dess. Jag fick lite hjälp av asylgruppen och när de hade sin sociala verksamhet på onsdagskvällarna med möte och mat, gick jag dit.

Han gav upp Sverige och kom till Paris i slutet av 2017. Första tiden bodde han ute som alla andra och kom så småningom till asylboendet mellan Amiens och Lille. Här lärde han känna den unge Ali Reza, som också hade Dublin.

Nu har jag varit så länge i Europa att jag inte skulle kunna leva i Afghanistan och anpassa mig till livet där, säger han. Där är religionen allt. I Europa är den mer en privatsak.

.....

”Till början av december sover han i tält med de andra, och oroar sig för kylan som ökar.”

Januari 2019 och framåt

Hela hösten 2018 har han läst franska flera dagar i veckan, oftast två timmar på förmiddagarna. I kyrkan pluggar han franska glosor från en anteckningsbok. Han tänker att kan jag en del franska när jag får uppehållstillstånd så har jag en bra start och kan klara den obligatoriska franskundervisningen på kortare tid än annars. Som så många andra vill han komma igång med utbildning och arbete.

Till början av december sover han i tält med de andra, och oroar sig för kylan som ökar. Det är fortfarande ett halvår kvar innan han kan gå till prefekturen och be att få bli normal. Han hör sig för hos frivilligorganisationen Scarabé, som han har haft mycket kontakt med, och får

låna ett litet källarrum i Malakoff genom en lärare. Där kommer han att bo i mer än ett år. I telefonen beskriver han vad som finns i rummet: en smal säng, en koffert för saker som inte är hans, en stol, en liten vägghylla och en kokplatta. Han lagar inte mat eftersom han inte kan vädra, men te och nescafé. När han skriver och övar sin franska skriver han med knäna som bordsskiva. Från en liten lägenhet intill hämtar han vatten i en dunk. I gången finns toalett och en tvättmaskin. Rummet har inte fönster men det finns ett litet källarfönster längre bort i gången. Han är nog med att inte ha det öppet för mycket och vill inte antyda utåt att någon bor här. Han tycker att det fungerar bra och till julen 2018 är läraren omtänksam och ger honom en snygg jacka i julklapp.

Polisen gör razzior efter papperslösa i slutet av 2018 och två kompisar grips i en kontroll på gatan. Han blir mer försiktig, undviker La Chapelle-området, går inte så ofta till Svenska kyrkan, och äter i ett soppkök där de flesta gästerna är fattiga fransmän.

Under sommaren 2019 blir han äntligen normal och får starta sin asylprocess. Socialsekreteraren i Amiens följer med honom till prefekturen och stöttar.

....

Intervjun hos Ofpra genomförs i september 2019 och där berättar han utförligt och detaljerat om varifrån han kommer, hur det är att leva där och hur han har försökt få uppehållstillstånd i Europa och rest från land till land. Tre månader senare i december kommer beskedet om uppehållstillstånd, och det är inte med skyddsstatus på fyra år som för de flesta afghaner utan han får flyktingstatus enligt Genèvekonventionen. Ett sådant tillstånd är på tio år, efter det får många franskt medborgarskap när man söker, annars förlängs tillståndet med tio år, och fortsätter så. Flyktingstatusen beror på att jag förklarade bra hur det är och varför jag inte kan återvända, alla förklarar inte bra, och då kan det bli svårt. Men jag tror också att handläggaren hos Ofpra var en human människa, säger han.

Innan beskedet kom hade han mardrömmar om att få avslag och han har hört om dem som får avslag i domstolen också. Jag är trött på att ha levt så här i tio år, säger han.

Författaren Annette Rosengrens avslutande ord om den franska asylproceduren i korthet.



Annette Rosengren, foto: Azim Ghorbani

De flesta som lämnar Sverige och söker skydd i Frankrike gör det i Paris. Första tiden som asylsökande är oftast bedrövlig. Frankrike är känt för sitt urusla första mottagande, som innebär att en bor på gatan eller i vilda tältläger. Så småningom får de flesta ett boende och flyttas ut från Paris. Vid asylregistreringen är risken stor att fingeravtrycken för Sverige kommer upp. Men de som får Dublin blir oftast kvar i Frankrike på ett eller annat sätt, en del med 18 månaders limbo. Dublindeportationerna från Frankrike till Sverige har legat mellan 5 och 11 procent. Efter Dublinperiodens 6 eller 18 månader har Frankrike ansvaret för asylproceduren, inte Sverige. Den här sidan av Dublinförordningen är eländig, men innebär ändå hopp.

Myndigheten, som sköter asylproceduren, alltså inte registreringen, heter Ofpra (Office Francais de Protection de Réfugiés et Apatrides). Ofpra ligger i en förort till Paris och alla intervjuer och beslut görs här. Ofii, som sköter registrering,

boende och praktiska detaljer kring asyl, finns däremot i varje region runtom i Frankrike (Office Francais de l'Immigration et de l'Integration). Ofii är knutna till polisprefekturerna och det är Ofii som öppnar upp för asylproceduren och lämnar det dokument (Demander d'Asile) som ska fyllas i i samband med asylansökan och skickas till Ofpra. Från Ofii får var och en en adress dit myndigheten ställer sin post, och som ska kontrolleras en gång i veckan. Ofpra kallar till intervju, som äger rum i Paris. Men videointervjuer har börjat användas. Många får vänta ett år på kallelsen, och beslutet kan ta ytterligare flera månader.

Intervjuerna är inte som i Sverige utan den intervjuade ska berätta utförligt och inte förvänta sig att Ofpra vet hur det fungerar i Afghanistan. När Ofpra ställer frågor ska svaren inte vara kortfattade utan berättande, utförliga och personliga, av typen så var det för mig. Intervjuerna brukar ha fem teman – personens geografiska och etniska bakgrund, vardagsliv, händelser och vad som händer om personen återvänder. De brukar ta allt från en och en halv till flera timmar.

Fransk asyllag ger inte rätt till kostnadsfritt juridiskt stöd i första instans, däremot vid överklagan till asyl-domstolen och till administrativ domstol i samband med Dublin. Tolk är givetvis alltid med.

Andelen positiva beslut för afghaner hos Ofpra har minskat, och låg för 2019 på 63%. De som får avslag hos Ofpra överklagar till asyl-domstolen CNDA, Cour National du Droit d'Asile, som också ligger i Paris. Hittills har CNDA gett de flesta afghaner positivt beslut. En anledning är att Frankrike inte brukar hänvisa till internflykt som Sverige gör och att Kabul inte har ansetts säkert att skicka någon till. Men det finns oroande tecken på att domstolen kan komma att bli hårdare i sina beslut och anse att Kabul inte är farligt för alla. I november 2020 kom två CNDA-beslut om att sökande kunde återvända till Kabul.

Generellt är Frankrike inte ett särskilt bra land för flyktingar, och det finns mycket bra och dåligt att säga om det komplexa landet. Men för uppehållstillstånd har Frankrike varit bra för de flesta afghaner, oftast med tillstånd som alternativt skyddsbehövande, vilket från 2019 ges för fyra år, tidigare på ett år. Enligt statistiken får ungefär 10 procent av afghanerna flyktingförklaring enligt Genèvekonventionen. Den ges på tio år. I båda fallen ges sedan förlängningarna på tio år. Efter tio år har många kvalificerat sig för franskt medborgarskap. Många afghaner som söker skydd i Frankrike kommer från andra EU-länder som Tyskland och från Skandinavien.

www.lamfsf.fr är en svenskfransk förening som stöder migranter/flyktingar som söker sig till Frankrike från Sverige. Hemsidan är utförlig, finns på svenska, franska och dari, och innehåller många väldigt bra råd och nyttigheter. Alla skyddsökande på väg till Frankrike bör läsa den. Här hänvisas också till www.gisti.org för råd om de inledande skrivna asylberättelserna och om intervjuerna. Se också www.watizat.org/guide, som uppdaterar sin Parisguide varje månad. Här står mycket praktiskt om Paris och om det franska asylsystemet och den kan laddas ner. Watizat och gisti finns på franska, engelska, dari eller persiska, pashtu och arabiska.

Slutet för PUT

Nästan alla uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade till en början. Det ska inte gå att få ett permanent tillstånd förrän efter minst tre år, och då bara om vissa krav uppfylls. Och det ska inte finnas någon gräns för hur länge en människa är tvungen att söka på nytt vartannat år. Detta är några av huvudpunkterna i den parlamentariska kommitténs förslag om ändringar i Utlänningslagen, som fått skarp kritik i flera remissvar. Sanna Vestin sammanfattar kritiken från FARR.

Text: Sanna Vestin

I juni 2019 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda hur Utlänningslagen ska se ut den 20 juli 2021, när den tillfälliga lagen upphör att gälla. Kommittén lämnade i september 2020 ett förslag om en rad lagändringar. Därefter har regeringen skickat ut ett eget tilläggsförslag som syftar till att lindra några oönskade konsekvenser.

FARR har yrkat avslag till kommitténs förslag eftersom det skulle vara sämre både för individerna och för samhället än att återgå till Utlänningslagen som den gällde före 2016. FARR:s omfattande remissvar kan hämtas från www.farr.se.

Alla nya uppehållstillstånd tidsbegränsas

Alla nya uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade enligt lagförslaget. De enda som kan få permanent uppehållstillstånd från början är kvotflyktingar. Asylsökande som bedöms som flyktingar ska få tre års tillstånd vid första tillfället, övriga som varit asylsökande ska få 13 månader. Tillstånd för anhöriga ska vid första tillfället vara lika långt som anknytningspersonens återstående tillstånd. Tillstånden ska sedan kunna förlängas med två år i taget, men kortare för dem som fått stanna på grund av verkställighetshinder.

Förslagen innebär ett systemskifte, eftersom huvudregeln tidigare varit att uppehållstillstånd till asylsökande varit permanenta. Genomförs förslagen placerar sig Sverige i EU:s bottenliga. FARR har i sitt remissvar motsatt sig tidsbegränsade tillstånd bland annat för att de motverkar integration, ökar den psykiska ohälsan och i värsta fall hindrar livsnödvändig vård.

Krav för permanent uppehållstillstånd

När det är dags att förlänga uppehållstillstånd som varat minst tre år ska permanent tillstånd kunna beviljas enligt lagförslaget. Det gäller tillstånd för skyddsbehov, ömmande omständigheter och anknytning. Tillstånd för verkställighetshinder kan bara permanentas om det bedömts som "bestående" hinder.

Förutom att personen fortfarande ska uppfylla en tillståndsgrund så krävs också 1) egen försörjning, 2) vissa kunskaper i svenska och samhällskunskap och 3) att personens "förväntade levnadssätt" inte gör att det "råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas". Levnadssättet ska bedömas utifrån tidigare misskötsamhet och brott eller brottsanklagelser (!). Dessa krav ska också gälla för arbetsinvandrare och studerande.

Barn och pensionärer ska enligt förslaget undantas från kraven på försörjning och kunskaper. Det ska också gå att göra undantag om det finns "synnerliga skäl". Här nämns exempelvis funktionsnedsättning, traumatisering och mycket lång vistelsetid. Vandelskravet ska gälla alla utom barn under 15 år.

Förslaget innehåller inget som liknar "gymnasielagen". För att få permanent tillstånd gäller samma krav för dem mellan 18 och 25 år som för andra vuxna.

Att kunna "försörja sig" kan ses som ett rimligt krav. Men som det tillämpats under den tillfälliga lagen har det visat sig svårt att uppnå. Arbetet får idag inte vara subventionerat och det ska ha en varaktighet om minst två år framåt i tiden när beslutet fattas. Lärlingsjobb, etableringsjobb, yrkesutbildning eller universitetsstudier omfattas inte.

”det är stötande att anställningsbarhet ska vara det avgörande kriteriet för att skyddsbehövande ska få permanent trygghet”

FARR påminde i sitt remissvar om att de som har genomlidit förföljelser eller krig och kanske riskerat livet under flykten behöver trygghet och erkännande som samhällsmedborgare. Enligt FARR är det stötande att anställningsbarhet ska vara det avgörande kriteriet för att skyddsbehövande ska få permanent trygghet.

Nya problem uppstår

Tidsbegränsade tillstånd var huvudregel även i den tillfälliga lagen. När detta ska tillämpas längre perioder uppstår nya konsekvenser. För att ett uppehållstillstånd ska förlängas eller permanentas krävs enligt lagförslaget att personen fortfarande uppfyller kraven för det tillstånd som löper ut eller eventuellt någon annan grund för tillstånd.

FARR ser en rad problem med tillstånd som inte kommer att kunna förlängas, till exempel för tonåringar som kommit som anhöriga och ensamkommande barn som fyllt 18, par som skilt sig och svårt sjuka som har blivit lite bättre. Vi har redan stora problem med att skyddsbehov inte erkänns och människor blir papperslösa i Sverige eller flyr vidare inom Europa. Detta är inte något som berörs av lagförslaget. Men lagförslaget riskerar att leda till att även personer som beviljats uppehållstillstånd och etablerat sig i Sverige hotas av utvisning eller blir papperslösa.

Vuxna som haft tillstånd med flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus har hittills nästan alltid fått förlängt eftersom skyddsstatus inte ska återkallas om inte förhållandena i ursprungslandet förändrats på djupet. Men vi vet inte hur detta kommer att

”FARR protesterar mot att barn som har tidsbegränsade uppehållstillstånd inte skulle ha rätt till sina föräldrar.”

slå när många år har gått. Alternativ skyddsstatus återkallas redan för 18-åringar som har haft asyl av barnrelaterade skäl. (Den saken ska dock prövas av Migrationsöverdomstolen.) Ett av de tilläggsförslag som regeringen skickat ut handlar om detta. För att motverka inhumana utvisningar efter uppehållstillstånd vill regeringen att vuxna ska kunna få tillstånd av "särskilt ömmande omständigheter" om de har fått en särskild anknytning till Sverige.

Anhöriginvandring

De anhöriga som har rätt att återförenas i Sverige enligt Utlänningslagen är i stort sett begränsade till kärnfamiljen, det vill säga makar, sambor och minderåriga barn samt föräldrar till ensamkommande barn. Dessutom får ansökan beviljas även för vissa andra nära anhöriga som ingått i samma hushåll som anknytningspersonen, under förutsättning att det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan dem. Bedömningen av särskilt beroende är mycket snäv, men det kan som exempel gälla ett handikapat barn över 18 år. Dessa kategorier av anhöriga kan enligt lagförslaget få återförenas även om anknytningspersonen bara har tidsbegränsat tillstånd på grund av skyddsbehov, ömmande omständigheter eller verkställighetshinder, om det finns goda utsikter att uppehållstillståndet kommer att bli varaktigt. Upphållstillstånd ska enligt förslaget kunna nekas om någon i ett par är under 21 år.

Upphållstillstånd får också enligt Utlänningslagen beviljas till personer som planerar att gifta sig eller bli sambo, vårdnadshavare som bor ihop med barn i Sverige och föräldrar som ska utöva umgänge. Men enligt förslaget ska anhöriga i de kategorierna inte få tillstånd om anknytningspersonen har tidsbegränsat tillstånd på grund av skyddsbehov, öm-

mande omständigheter eller verkställighetshinder.

FARR protesterar mot att barn som har tidsbegränsade uppehållstillstånd inte skulle ha rätt till sina föräldrar. Barnet kan ha skyddsbehov och måste få stanna i Sverige när föräldern utvisas. Kommittén har inte presenterat något skäl till varför barn och föräldrar ska splittras.

Enligt regeringens tilläggsförslag skulle även blivande make eller sambo kunna få förenas med en anknytningsperson som har tidsbegränsat tillstånd, under förutsättning att förhållandet etablerats redan i hemlandet. Tillägget välkomnas av FARR eftersom det skulle underlätta för hbtqi-personer och andra som inte har haft möjlighet att gifta sig eller bo ihop i hemlandet.

Enligt Utlänningslagen kan uppehållstillståndet förlängas även om anknytningen upphört om detta skett på grund av våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet. Den paragrafen ska finnas kvar. Men våldsutsatta kvinnor kan ändå komma i kläm genom de föreslagna reglerna. Hittills har personer som utsatts för våld men inte lyckats bevisa allvaret tvingats stanna i äktenskapet två år tills de fått permanent uppehållstillstånd. Med de nya reglerna kommer det att dröja minst tre år innan personen kan få permanent tillstånd. Om partnern hindrar personen att lära sig svenska eller söka jobb kan situationen bli riktigt långvarig.

Försörjningskrav som i tillfälliga lagen

För att den anhörige ska få tillstånd måste anknytningspersonen enligt lagförslaget ha en bostad av tillräcklig storlek för familjen och kunna försörja sig själv och de anhöriga.

Tusentals familjer har nekats återförening för att de inte lyckats uppfylla försörjningskravet under den tillfälliga lagen. Det krävs en bostad med minst ett rum för föräldrarna och ett rum per två barn samt separat kök. Det som gör det svårt är att anknytningspersonen ensam ska uppfylla kravet för hela familjen och att beloppsnivån stiger för varje barn. Nivån beräknas efter skatt och hyra. För en familj med fler än två barn är en normal lön otillräcklig.

Vissa undantag föreslås, bland annat då anknytningspersonen är ett barn. Ett viktigt undantag är att flyktingar och andra skyddsbehövande ska slippa försörjningskravet om ansökan om familjeåterförening görs inom tre månader efter anknytningspersonen fått uppehållstillstånd och det inte går att återförenas i något land utanför EU och de redan har bott tillsammans utomlands en längre tid eller att det på annat sätt står klart att förhållandet är väletablerat.

FARR påminner i sitt remissvar om att flyktingar och andra skyddsbehövande egentligen har en starkare rätt till familjeåterförening än andra därför att de på grund av skyddsbehovet inte kan återförenas på annat sätt. De flesta familjemedlemmar är dessutom i lika stort behov av skydd som den som tagit sig till Sverige. Att de inte valt att resa tillsammans beror på att det är livsfarligt och extremt kostsamt, eftersom det inte finns lagliga vägar att söka asyl.

Familjeåterförening är ett enkelt sätt att ge skydd i jämförelse med att utforma särskilda humanitära program. Detta skriver den parlamentariska kommittén i kapitlet om lagliga vägar. Samtidigt föreslår kommittén begränsningar i rätten till familjeliv. Enligt FARR riskerar det att leda till att fler hela familjer inklusive små barn tas med på flykten och att fler barn dör på Medelhavet eller att familjerna blir fast i våldsamma transitläger utanför EU:s gränser.

Hög ribba återinförs för barn

Möjligheten för barn att få uppehållstillstånd av "särskilt ömmande omständigheter" ska enligt lagförslaget tas bort. För både barn och vuxna måste det alltså röra sig om "synnerligen ömmande omständigheter", en extremt snäv formulering. I paragrafen ska det istället stå att barn ska kunna få uppehållstillstånd "även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer". Samma formulering fanns i lagen fram till att begreppet "särskilt ömmande omständigheter" infördes år 2014.

”Enligt FARR riskerar det leda till att fler hela familjer inklusive små barn tas med på flykten och att fler barn dör på Medelhavet”

”De föreslagna inskränkningarna ska helt enkelt leda till att asylsökande väljer andra länder. Det finns ingen analys av varför människor flyr eller vilket behov av fristad som kan behövas i framtiden.”

I den tillfälliga lagen finns en regel om att uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter bara får ges om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att utvisa personen. Detta finns inte med i det nya lagförslaget, vilket FARR välkomnar.

FARR påminner i sitt svar om att "särskilt ömmande omständigheter" infördes efter långvarig kritik mot att barns behov fått för liten betydelse. Det har ändå rört sig om ett litet antal barn med mycket tungt vägande skäl, och det är tveksamt om hänsynen till barnets bästa har varit uppfyllt. FARR beklagar att kommittén inte har analyserat varken vad Barnkonventionen kräver eller vilka humanitära skäl det är som faller utanför - det vill säga vilka barn som drabbas. Det är inte hållbart att återgå till en ordning som redan har dömts ut som inhuman.

Enligt tilläggförslaget från regeringen ska "särskilt ömmande omständigheter" för barn finnas kvar, något FARR förstas stödjer.

FARR tar i sitt remissvar upp att det finns luckor i lagstiftningen som innebär att vuxna och barn hamnar i limbo, med utvisningsbeslut som inte kan verkställas. Den humanitära grunden för uppehållstillstånd skulle behöva utformas så att även denna grupp omfattas, till exempel genom att praktiska verkställighetshinder införs som en av omständigheterna som ska beaktas. Alternativet är en ständigt växande grupp av människor som bor i Sverige men hålls utanför samhället.

Övriga förslag

Skyddsgrunden "övrig skyddsbehövande" ska enligt lagförslaget tas bort ur lagen. FARR kräver att flyktingar från miljökatastrofer istället ska kunna få uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande.

För att beviljas uppehållstillstånd som varaktigt bosatt enligt EU-regler ska personen enligt lagförslaget uppfylla villkoren för permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Kommittén föreslår ändringar i medborgarskapslagen som underlättar för barn som fötts statslösa eller bott länge i Sverige som statslösa att bli medborgare.

Betänkandet innehåller ett avsnitt om legala vägar för att söka asyl. FARR stödjer de allmänna ställningstagandena men beklagar att det saknas konkreta förslag för Sveriges del.

En utredning om hantering av offentliga biträden föreslås, men i övrigt är rättssäkerheten god enligt kommittén. Det ställningstagandet har föranlett FARR att i sitt remissvar ta med ett helt kapitel om bristande rättssäkerhet med många konkreta exempel och förslag.

En långsiktig hållbar migrationspolitik?

Lagförslagets titel är "En långsiktig hållbar migrationspolitik". Men många av de föreslagna reglerna är svårförståeliga och innehåller nya begrepp som ingen riktigt vet hur de ska tolkas och som i vissa fall verkar leda till helt orimliga konsekvenser. Den tillfälliga lagens konsekvenser har inte utretts. FARR har i sitt remissvar lagt till en hel del fakta om konsekvenserna som vi sett hittills. FARR varnar för förslagets diskriminerande effekter mot barn, kvinnor, låginkomsttagare, funktionshindrade och andra utsatta grupper.

Den parlamentariska kommittén har fokuserat helt på att invandringen behöver minskas för att integrationen ska förbättras. De föreslagna inskränkningarna ska helt enkelt leda till att asylsökande väljer andra länder. Det finns ingen analys av varför människor flyr eller vilket behov av fristad som kan behövas i framtiden.

Även FARR vill förbättra integrationen men anser att lagförslaget motverkar syftet. "Att människor kategoriseras och hålls utanför rättigheter, att människor berövas sin familj och att människor år efter år måste hålla öppet för att lämna landet främjar inte integrationen. Det stärker inte heller integrationen att allmänheten ges föreställningen att invandrare inte vill lära sig svenska och inte vill arbeta om de inte tvingas till det. Att ge asylsökande tillgång till språkkurser och praktik och ekonomisk möjlighet att delta i aktiviteter samt att stödja det föreningsliv som välkomnar asylsökande och nyanlända, skulle förmodligen ge bättre resultat både för samhällsresurserna och för integrationen."

FARR tar avstånd från kommitténs resonemang främst för att konsekvenserna drabbar utsatta människor och skriver i sitt remissvar att "det finns en gräns för vilket lidande det är försvarbart att utsätta människor för i syfte att avskräcka andra. När självmordsrisken är alarmerande hög bland ungdomar, familjer splittras under oöver-skådlig tid och svårt sjuka ställs utan livsnödvändig vård är den gränsen passerad".



VI KOMMER DIT, SÖKER ASYL, OCH ORGANISATIONERNA KOMMER ATT HJÄLPA OSS MEDAN VI VÄNTAR PÅ SVAR. VÄNTAN I DET VACKRA PARIS, KOMMER ATT SKE I DE GÖMDA TÄLTEN, IMPROVISERADE, DÄR MAN FRYSER KONSTANT.

DÄR POLISEN KOMMER FÖR ATT SLÅ OSS, DÄR FOLK SPOTTAR PÅ OSS, OCH KRIMINALISERAR OSS, DÄR NAZISTERNA LETAR EFTER OSS FÖR ATT ATTACKERA OSS.

DÄR VÄNTAR VI, IGEN, SAMMA VÄNTAN SOM MAN GJORT I SVERIGE, DEN DÄR LÅNGA TYSTA OCH LÅNGSAMMA VÄNTAN, DÄR LIVET HÄNGER PÅ DEN VITA MAKTENS NÅDER.

I FRANKRIKE BLIR DE FLESTA AV OSS HAZARER INTE UTVISADE I ALLA FALL, OCH OM VI FÅR ETT NEJ KAN VI ÖVERKLAGA TILL CNDA*.

DE BESTÄMMER OM DU HAR RÄTT ATT LEVA ELLER INTE.

JAG KOM HIT I SEPTEMBER 2015, KOMMER DU IHÅG? TILL DET DÄR CENTRET SOM GRANNARNA ANMÄLDE FÖR ATT DET VAR FULLT AV ICKE-VITA INVANDRARE, OCH DE VAR LYVRÄDDA.

JAG VAR 16 ÅR, MEN MIGRATIONSMYNDIGHETEN SKREV UPP MIN ÅLDER SÅ NÄR JAG VÄL FICK BESLUTET EFTER JÄTTELÅNG TID SÅ VAR

JAG I DERAS ÖGON ÖVER 18 OCH FICK AVSLAG SOM SÅ MÅNGA ANDRA. NÄR GYMNASIELAGEN KOM SÖKTE JAG IGEN.

KLART JAG KOMMER IHÅG.

POLISEN BRÖT SIG IN PÅ NATTEN, SOM OM SOLIDARITET MELLAN MÄNNISKOR SKULLE VARA NÅGOT OLAGLIGT.

03

JÄ, DEN DÄR LAGEN DÄR MAN KAN SÖKA UPPEHÅLLSTILLSTÄND IGEN OM MAN KOM INNAN DEN 24 NOVEMBER 2015 OCH MAN FÅTT VÄNTA MER ÄN 15 MÅNADER PÅ BESLUTET PÅ SIN ANSÖKAN.

PRECIS. MÅNGA AV MINA AFGHANSKA KOMPISAR FICK SITT AVSLAG BARA NÅGRA DAGAR INNAN DE 15 MÅNADERNA HADE GÅTT, OCH PÅ GRUND AV DET BLEV DE UTVISADE TILL DÖD OCH KAOS.

HUR SER DU PÅ DIN SITUATION NU?

EFTER ATT JAG FICK AVSLAG HAR JAG ÖVERKLAGAT MITT ÄRENDE OCH I APRIL HAR JAG ETT MÖTE PÅ MIGRATIONSVERKET. DET MÖTET KOMMER ATT BESTÄMMA HELA MIN FRAMTID.

MEN VI BLIR KRIMINALISERADE KONSTANT. FÖR VARJE DAG SOM GÅR VINNER EXTREMHÖGERN MARK. DE SOM INTE VILL HA OSS HÄR, DE SOM KALLAR SIG TROENDE, DE SOM SKICKAR OSS TILL DÖDEN.

JAG ÄR RÄDD FÖR DEM, FÖR FOLK GER BARA MER OCH MER MAKT TILL DERAS VERKLIGHETSBS KRYNNING. I SVERIGE HAR TILL OCH MED HUNDARNA MER RÄTTIGHETER ÄN VI.

JAG VILL JOBBA OCH BETALA SKATT, STUDERA, BIDRA TILL SAMHÄLLET OCH GE TILLBAKA DET SOM SVERIGE SKULLE KUNNA GE MIG. JAG VILL BILDA FAMILJ OCH VARA LYCKLIG.

OM DU SKULLE SÄGA NÅGOT TILL FOLKET I DET HÄR LANDET, VAD SKULLE DU SÄGA?

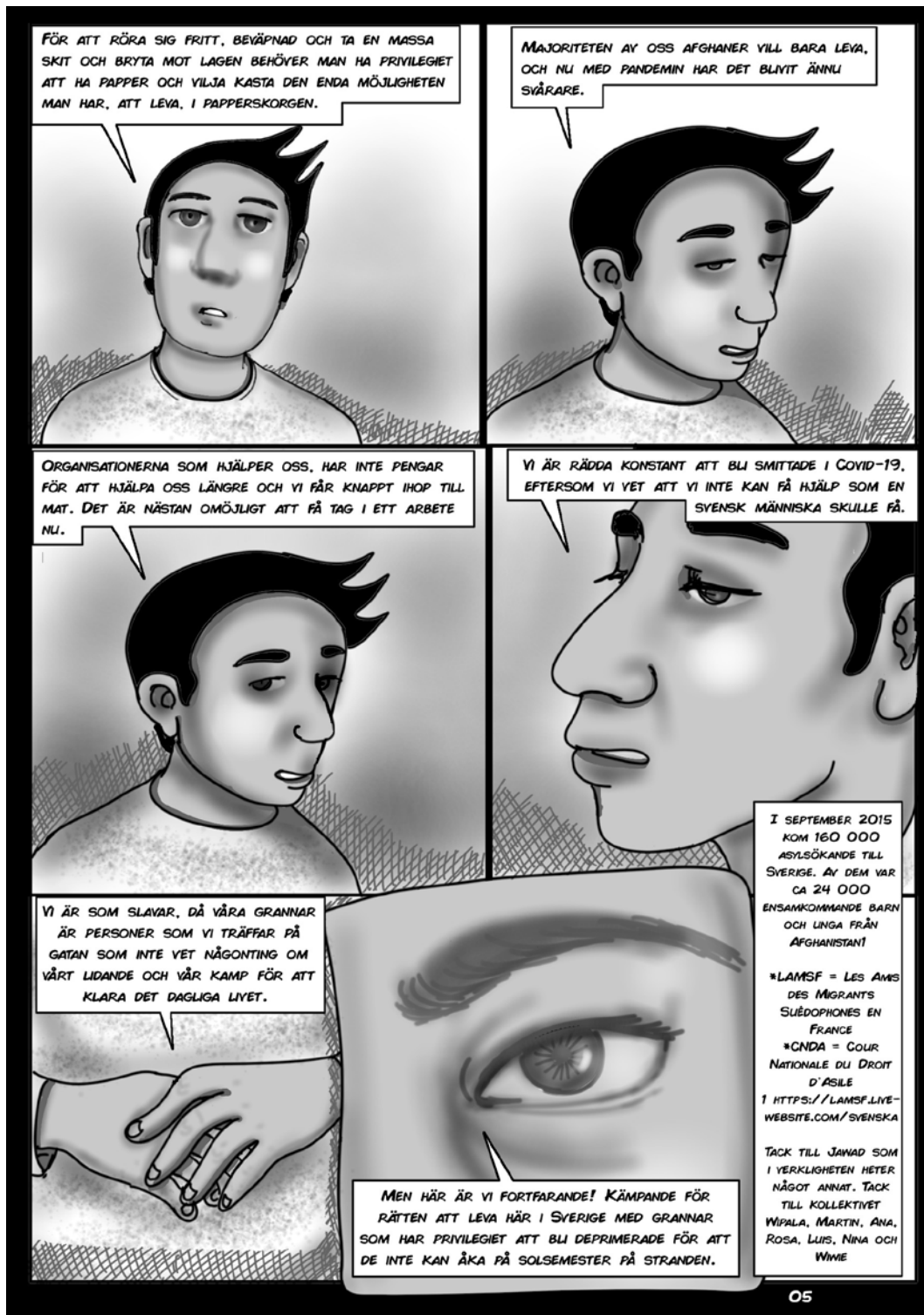
ATT NI SKULLE SLUTA ATT GE PENGAR TILL POLITIKERNA I AFGHANISTAN.

DET HINDRAR INTE ATT VI BLIR DÖDADE ELLER ATT LIVSKVALITETEN FÖR FOLKET I AFGHANISTAN BLIR BÄTTRE.

ATT VI UNGA AFGHANER INTE ÄR KRIMINELLA SOM GÅR RUNT OCH BEGÅR BROTT PÅ GATORNA, FÖR NÄR MAN ÄR ASYLSÖKANDE HAR MAN MYCKET ATT FÖRLORA.

MAN PASSAR SIG VÄLDIGT NOGA FÖR ATT INTE GÖRA NÅGOT FEL OCH RISKERA ASYLPROCESSEN.

04



Hej, jag heter Amalia Alvarez och jag är en icke-vit svensk serieskapare med rötter i LickanAntai folket i den torraste öken i världen, Atacama, i Abyayala. Mina serier behandlar rasism/antirasism, identitet och representativitet, feminism och klasskamp ur ett intersektionellt perspektiv. I Sverige har jag publicerat de prisvinnande serieböckerna "Fem papperslösa kvinnors historier" och "Fem historier om prostituerande". Mina serier rör sig oftast inom genrerna socialrealism och satir. Jag organiserar mig i kulturkollektivet Wipala, som består av oss icke-vita svenska artister. Vi inriktar oss på antirasistisk kultur.

Mer info om mig och kollektivet kan hittas här:

www.amaliaalvarez.com

[@amalia.alvarez.r](https://www.instagram.com/amalia.alvarez.r)

EU:s nya migrationspakt – en förlängning av kolonialt gränsvåld.

Edward Steve Stanley från Castaway Souls of Denmark, en aktivistgrupp mot deportationer som samlar personer som själva suttit i danskt förvar, skriver tillsammans med forskare Annika Lindberg om hur den nya EU-pakten är en fortsättning av europeisk kolonialism.

Text: Edward Steve Stanley och Annika Lindberg

In September 2020, the EU Commission proposed their New Pact on Migration and Asylum, which in truth and reality for us refugees and migrants, is rather a continuation of the EU's war on migrants. This war is mostly waged by the same means that we have seen in the past. It includes externalized border controls, renewed investments in militarised border infrastructures and expanded detention and deportation apparatuses, and rights restrictions for people who challenge the border regime and try to enter European territories to seek protection or better life opportunities. Meanwhile, the Pact fails to address EU's role in maintaining the order of globalized apartheid where people in the so-called Global south are systematically excluded from rights, exploited, and displaced.¹

The vice president of the European Commission, Margaritis Schinas, announced that the Pact would include a range of measures “to keep people, for a better life, in their countries”². In this essay, we critically examine what is behind the EU Commission's rhetoric, and what it leaves unsaid. We also discuss what the new Pact means in practice for the people it targets.

The policies proposed by the European Commission, and the humanitarian language that they use to justify them, are not new to us refugees and migrants. They remind us of how European states portrayed colonial expansion as ‘civilising missions’, and of how neo-colonial military interventions by Western states in countries like Iraq, Afghanistan and Libya were framed as humanitarian actions to spread democracy and human rights³. We know how these interventions caused the dispossession, encampment, and mass displacement of the very same civilian populations that the interventions were allegedly supposed to liberate or protect. And those of us who were displaced and who tried to reach Europe recognise how the same language was used to justify the EU's restrictive visa regulations, militarised border infrastructures, camps, and



The Pact envisions reinforced external and internal border controls, designed to prevent and regulate unwanted migration. Photo: Thomas Elsted.

hotspots, which were designed to keep us in “our” place “for our own good”. We therefore find certain irony in how the EU now portrays itself as a victim in need of protection from the “worrying migratory pressures” of the same people who were displaced by (among others) European states’ interventions.

Indeed, in their declaration of the pact, the EU Commission described European territory as a “house with three floors”, with each floor representing a protective layer that is supposed to prevent displaced people from entering. Each of these control mechanisms expose the discrepancy between the EU's humanitarian rhetoric, on the one hand, and the violent nature of its border regime, on the other.

The first floor consists of externalised border controls, which include formal and informal collaborations with countries of “origin” and “transit” in order to prevent people from migrating in the first place. They include agreements on visa policy, development assistance and trade concessions, which are conditioned by cooperation on border controls and/or readmission (see Cassarino, this issue). The EU tends to frame these

”Each of these control mechanisms expose the discrepancy between the EU's humanitarian rhetoric, on the one hand, and the violent nature of its border regime, on the other.”

measures as ways of keeping people “in their place” and prevent their exploitation by “unscrupulous” human smugglers. However, we want to highlight how the EU itself effectively engages in human trafficking, where migrants’ lives are traded like commodities in return for diplomatic and financial deals. Several of those deals, such as the EU's cooperation with Libya, have resulted in migrants becoming trapped in appalling detention conditions where they are subjected to severe human rights abuses.⁴ Meanwhile, the externalisation of border controls facilitates ignorance among the general public in the EU of the violent consequences of its border policies.⁵

1. Besteman, Catherine. 20120. Militarized Global Apartheid. Durham: Duke University Press., 2. EU Observer. 12 September 2020. “New EU Migration Pact “To keep people in their country”. Available at: <https://euobserver.com/migration/149417> (Accessed 2021-01-14), 3. Cheikh, Nguirane. 2013. “Stories behind the western-led humanitarian intervention in Libya: A critical analysis”. African Journal of Political Science and International Relations, 7(3): 154-163.

4. Human Rights Watch. 2020. “EU: Time to review and remedy cooperation policies facilitating abuse of refugees and migrants in Libya”. Available at: <https://www.hrw.org/news/2020/04/28/eu-time-review-and-remedy-cooperation-policies-facilitating-abuse-refugees-and> (Accessed 2021-01-15).

5. Mountz, Alison. 2020. The Death of Asylum: Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago. Minneapolis: University of Minnesota Press.



The EU's New Pact on Migration entails renewed investments in detention and deportation. The picture shows Departure Centre Sjælsmark, Denmark. Photo: Thomas Elsted.

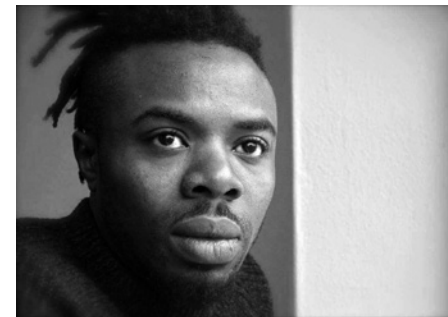
"The second floor" raises similar concerns for us: It consists of a reinforced European Border and Coast Guard (FRONTEX), which is bound to expand with new staff, tasks, and instruments. The EU Commission has proposed a significant expansion of its budget in the period 2021-27, sparking worries among migrant rights' organisations about the lack of oversight and accountability of FRONTEX operations and their strong emphasis on increasing the efficiency of enforcement at the expense of migrants' rights.⁶

The third and final "floor" of the EU Commission's proposal is presented as a "system of permanent, effective solidarity"⁷, which hollowly proposes a more "equal" distribution of people seeking protection among member states. For the people targeted, however, there is little hope that either accelerated asylum procedures, which are supposed to quickly draw distinctions between "deserving refugees" and so-called "economic migrants", or an expanded detention and deportation apparatus to expel those deemed undeserving of protection, will result in any improvement of our situation.

The existing European refugee camps, detention camps, prisons and urban "ghettos" show us how even if you manage to cross the borders and reach European territory, you are not guaranteed protection or access to human rights. Quite on the contrary, the camps are part of a system of internal border controls that serve to uphold hierarchical distinctions between (white citizen) members and (racialised) non-members: in other words, between humans and "others". For governments, the camps serve an important function in maintaining these racist social hierarchies, as they serve to dehumanise migrants by isolating them from the rest of society, portraying them as uncivilised, criminal, and as dangers to the security and welfare of Western societies – and thereby justifying their inhumane treatment. The camps therefore contribute to keeping people who migrate to Europe "in their place" – not only in the geographical sense, but also in a profoundly unequal world order.

To conclude, the EU Commission's proposed Pact on Migration and Asylum does not offer anything essentially new. Instead, it is a continu-

"For those of us who have been displaced and who tried to or who did migrate to Europe, the Pact affirms the EU's prioritisation of border enforcement over rights, dignity and humanity."



Edward Steve Stanley, flyktingaktivist, medlem i Castaway Souls of Denmark, Freedom of Movements och the Silent University.



Annika Lindberg, forskare vid Köpenhamns universitet och medlem i the Freedom of Movements forskargrupp.

ation of colonially rooted border violence, which keeps people from the Global South "in their place" in a world order that is premised on their subordination, exploitation and exclusion from the right to have rights. The Pact proposes more of the same measures we have already seen, which are supposed to deter and prevent people from migrating from the Global South, yet do not address any of the causes why people migrate in the first place, or the EU's complicity in the conditions that generate displacement. The proposal also lacks a sustainable plan on how to support the countries in the Global South that are the main migrant receiving states. Instead, resources are spent on expanding the border-military industrial complex.

For those of us who have been displaced and who tried to or who did migrate to Europe, the Pact affirms the EU's prioritisation of border enforcement over rights, dignity and humanity. The language of humanitarianism and human rights used by the EU creates hopes and beliefs that these principles will also apply to refugees and migrants. In the past, before arriving as migrants in Europe, many of us believed that its institutions were democratic, and made to protect human rights. Yet after having experienced the external and internal borders of Europe, and after having struggled for those rights for many years, we have come to see how this hope becomes another tool of power. Rights, dignity and justice were never meant to be extended to Europe's "others", including migrants, and racialised minorities who were never considered to belong. Therefore, it comes to no one's surprise that the Pact is made without consulting migrants and comes at the expense of their rights and lives.

6. Statewatch. 2020. Deportation Union: Rights, accountability, and the EU's push to increase forced removals. Available at: <https://www.statewatch.org/deportation-union-rights-accountability-and-the-eu-s-push-to-increase-forced-removals/> (Accessed 2021-01-15), 7. EU Observer, 2020.

Geopolitik och kolonialism



A view of the city of Tunis showing the monument in the square of Habib Burguiba and the Mediterranean coast. Photo: Amélie Janda

Allt mer av EU:s våldsamma gränspolitik säljs ut för utövning av länder utanför unionens gränser, så som Libyen och Egypten. Människorätsaktivisten Muhammad Al-Kashef har samlat nordafrikanska analyser av EU-pakten.

Text: Muhammad Al-Kashef



Muhammad Al-Kashef jurist, aktivist och forskare inom området mänskliga rättigheter. Medgrundare av the Refugee Solidarity Movement i Alexandria och medlem i WatchTheMed AlarmPhone. Han forskare inom migrationspolitik och gränskontroller med fokus på EU:s samarbeten med Nordafrikanska länder. Grundare av InExile.de som koordinerar olika projekt av och med flyktingar i Berlin.

In the past years, the intensity of European migration policies and the externalization of EU borders to the African continent have increased. Discussions and debates about the role of the European Union and member states in imposing these oppressive measures on the citizens of southern Mediterranean countries are under the monitor. Therefore, we deemed it fair to provide space for African activists from Sudan, Egypt, Libya and Tunisia who are interested in migration issues to express their opinions.

The conversation began with Marwan Fadlalla, who is a researcher and activist in the field of migration in Sudan. When I asked him about the impact of European migration policies on Sudan, he said that "first of all, we should look at who profits from such policies. The EU provides extra development aid as an incentive for these countries to strike agreements with the EU. In 2015, a summit between European and African countries established a 3.39 billion euro Trust Fund for Africa.¹ This aid was to be divided between countries such as Libya, Mali, Niger, Ethiopia, Eritrea, Somalia, and Sudan. It is based on a policy of providing conditional aid if these countries deter migration. If not, the EU can withdraw the funds. Big companies also benefit from the EU border externalization policies."

Meanwhile, Maria Sayed, an Egyptian lawyer and researcher interested in African refugees' issues in Egypt, says "The European Union's fundamental values, according to the European Parliament, are 'respect for human dignity, human rights, freedom, democracy, equality and the rule of law. But many questions arise whether such a border externalization policy is upholding these rights.'

Egypt is another main EU partner in preventing migrants from crossing the Mediterranean to Italy or Greece. It has a military controlled government that allegedly killed hundreds of pro democracy and former president Mohamed Morsi's supporters in August 2013. And in 2015 and 2016, the EU made deals with Egypt to stem the flow of migration, a country that has arrested thousands

1. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/homepage_en



A scene of the Port city of Palermo, Sicily from a ship approaching the coast. Photo: Kashex

“This is a tactic that most EU countries have chosen to deploy as they think this needs to be a conversation about numbers of people in order to keep it manageable.”

of civilians and silenced journalists since a military coup in July 2013². Maria says that “I don't think that EU states are doing much to protect the rights of migrants [...] I think migrants have been deliberately dehumanized in the political discussion. This is a tactic that most EU countries have chosen to deploy as they think this needs to be a conversation about numbers of people in order to keep it manageable.”

In May 2018, the Transnational Institute released a report by Mark Akkerman called “Expanding the Fortress: The policies, the profiteers and the people

shaped by EU's border externalization program”. The report details the companies profiting from border externalization, namely companies that are paid by EU border agency Frontex to deliver military equipment to nations such as Tunisia and Egypt. The French arms company, Thales, profits by providing these countries with border surveillance technology. The company Airbus received money from the German government to provide border security equipment to Tunisia.³

Nour Taoufik, a Tunisian activist in the field of migration and refugee rights, says “I understand that there is political pressure to bring the number of migrants entering the EU down. Surely, there has to be some type of cooperation with third countries, like Tunis. But my question is how far they go in this cooperation!?” Nour argues that “Increased migration opportunities within Africa will reduce migratory pressures on Europe. In West Africa, for instance, 70 percent of all migration takes place within the region,⁴ with only a small number of migrants heading north across the Sahara. Of those who do move north-wards, the majority settle in North Africa⁵.”

“But the reality is that African governments are equally capable of playing geopolitics, often exploiting rifts within Europe itself.”

Migration within Africa is the highest in the Economic Community of West African States (ECOWAS) region, which has had the longest history of free mobility as a result of the Free Movement of Persons Protocol adopted back in 1979.⁶ It's also true for the Intergovernmental Authority for Development (IGAD) states in the East and Horn regions of Africa.⁷

Indeed, even at the height of the EU's “migration crisis”, only an estimated 20–30 percent of migrants in Africa intended to continue on to Europe.⁸ Thus, the logic goes, greater opportunities for migration within Africa will mean fewer migrants crossing the Mediterranean. Even today, EU officials tend to imagine Africa as the object of outside actors' geopolitical maneuvering and think African Union states need Europe to help protect them. But the reality is that African governments are equally capable of playing geopolitics, often exploiting rifts within Europe itself. They do so at Europe's expense, exploiting the bloc's internal divisions. During the “migration crisis”, Egypt and Sudan purposefully fed Europe's migration anxiety in the hopes of extracting a “Turkey-style” deal and boosting their status in the region.

Marwan comments on this, saying “the EU is not so different from other global powers that aim to build African cohesion, but only insofar as it helps lock out geopolitical rivals and secure privileged access to the continent for themselves”. Marwan debates that “methods such as closing borders and working with third countries are effective in bringing migration numbers down to some degree”. However, he believes that it is “unrealistic for Europeans to think they can bring the numbers down much further than they currently are”. The EU, meanwhile, employs lofty rhetoric to promote cross border cooperation, but it is hypocritical with its efforts by exploiting individual African states to use as buffers against migration through the Mediterranean.

2. <https://euromedrights.org/publication/eu-egypt-migration-cooperation-where-are-human-rights/>

3. https://www.tni.org/files/publication-downloads/expanding_the_fortress_-_16_may_11.pdf

4. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/profiteers-of-migration>,

5. <https://africacenter.org/spotlight/african-migration-trends-to-watch-in-2021/>

6. <http://ecowasmigration.ug.edu.gh/wp-content/uploads/2015/03/ECOWAS-1979-Protocol-Relating-to-Free-Movement-of-Persons-Residence-and-Establishment.pdf>

7. https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-treaty-protocol_on_free_movement_of_persons_in_africa_e.pdf,

8. <https://africacenter.org/spotlight/african-migration-trends-to-watch-in-2021/>



A scene of the city of Alexandria, Egypt from the Mediterranean sea shows a free Nawras flying over the coast. Photo: Kashefx

Other nations that the EU deals with is Libya, a divided country stuck in a civil war where the authorities often detain migrants in appalling conditions. I discussed the issue with Salah Lamly, a representative of one of the active NGOs helping the refugees in Libya “EU governments are using numbers to measure the effectiveness of these policies. They are also politically driven, as European governments worry about reelection if they are not seen to be taking a tough stance on migration. In fact, Europe promotes its own model of regional mobility because of its weaknesses more than its strengths. Schengen was conceived as a way for Europe [only] and it had few implications for intra-EU migration because Europe’s labour markets remain discreet and there is relatively little mobility.” Salah continues saying that “Not only is this model ill-suited to a high-mobility region like Africa, it has left the EU without capacity to absorb migration from beyond its borders, while migrants are free to choose their destination. To overcome

this vulnerability, the EU strives to build labour regimes in migrants’ regions. Libya is an example for such a policy despite the war.”

Marwan Fadlalla points out that “the EU likes to imagine African integration as the result of its own norm setting influence. But in fact, it is in large part a reaction against it. Regional integration in Africa has always been driven by the continent’s postcolonial desire to shake off outside influences. And the mobility agenda is so different.” Nour Taoufik takes this point to highlight that “Africans feel that migration has been weaponized against them, providing white outsiders with a pretext to thrust upon them unwanted interventions. Their aim is not to follow Europe, but to work together to forge an alternative.” Nour says that “I think the creation of the narrative around the ‘crisis’ does not correspond with the African understanding of migration. This is because African migration is more regional than between continents.”

“Migration is an ever evolving human phenomenon and putting a complete stop to it is virtually impossible.”

Maria Sayed says that “the EU’s successes in promoting regional free movement in Africa have been achieved more by accident than by design. The Khartoum Process was built on the template of the much less successful Rabat Process. Quite by chance, this time the EU got its things right for its own interest.”

Finally, the external intervention in the affairs of Africa has also indirectly contributed to population displacement and citizens becoming refugees. Migration is an ever evolving human phenomenon and putting a complete stop to it is virtually impossible. For the cooperation to be meaningful, it should go beyond migration, as it is a consequence of much broader shared challenges, including geopolitical instability, demographic developments, climate change, and socio-economic issues. Secondly, while EU developmental aid to Africa is needed, another form of action would be to prepare migrants for work in Europe. The reality is that there is no amount of financial assistance that can stop migration. There is a growing convergence between Global North and Global South, and with it comes the need for new forms of problem solving. As such, Europe should recognize the benefits of African mobility in and of itself. If Europe wants to earn itself a favorable position in the region, now is the time to act. This is what is needed for migration to become a win-win process.

**Some names have been changed to protect the interviewees*

Ett visum mot en utvisning

Utvisningar är ett centralt tema i nya EU-pakten. Forskaren Jean-Pierre Cassarino beskriver hur den nygamla EU-strategin att köpslå med viseringsregler för att få länder utanför unionen att samarbeta vid utvisningar både är inhuman och omöjlig.

Text: Jean-Pierre Cassarino

**En svensk översättning av texten följer i slutet av originaltexten.*

Readmission, namely the expulsion of foreign nationals who do not or no longer have the right to stay in the territory of a Member State of the European Union (EU), is a key element of the New Pact on Migration and Asylum which was proposed by the European Commission in late September 2020. For twenty years, the EU has sought to exert a leverage on non-EU (or third) countries with a view to incentivizing their cooperation on readmission. The various provisions, conditionalities and mechanisms contained in the New Pact are in the wake of this long-standing posture which raises a host of challenges in the EU's external action, especially when it comes to dealing with third countries located in the South of the Mediterranean and in Africa (henceforth, Southern countries).

Section 5 in Chapter 6 of the New Pact¹ proposes, among other things, to create a conditionality between cooperation on readmission with third (i.e., non-EU) countries and the issuance of visas

to their nationals. This conditionality was legally established in the 2019 revision of the Visa Code Regulation² together with a series of provisions. It is important to clarify that such provisions are not aimed at suspending visas when third countries do not cooperate "sufficiently" on readmission. They are designed to make the procedure for obtaining a visa more lengthy, more costly, and limited in terms of access to multiple-entry visas.³

Moreover, the revision of the Visa Code Regulation mentions that the Union will strike a balance between "migration and security concerns, economic considerations and general external relations". Consequently, measures (be they restrictive or not) will result from an assessment that goes well beyond migration management issues. The assessment will not be based exclusively on the so-called "return rate"⁴ that has been presented as a compass to reward or blame third countries' cooperation on readmission. Other indicators or criteria, based on data provided by the Member States, will be equally examined by the Commission. These other indicators pertain to "the overall relations" between the Union and its Member States, on the one hand, and a given third country, on the other. This broad category is not defined in the 2019 revision of the Visa Code, nor do we know what it precisely refers to.

“At the EU level, the idea of linking readmission with visa policy has been in the pipeline for many years.”

A lack of hard evidence

At the EU level, the idea of linking readmission with visa policy has been in the pipeline for many years. Let's remember that, in October 2002, in its Community Return Policy, the European Commission reflected on the positive incentives that could be used in order to ensure third countries' constant cooperation on readmission. The Commission observed in its communication that, actually, "there is little that can be offered in return. In particular visa concessions or the lifting of visa requirements can be a realistic option in exceptional cases only; in most cases it is not."⁵ Therefore, the Commission set out to propose additional incentives (e.g., trade concessions, technical/financial assistance, additional development aid).

In a similar vein, in September 2015, after years of negotiations and failed attempt to cooperate on readmission with Southern countries, the Commission remarked that the possibility to use Visa Facilitation Agreements as an incentive to cooperate on readmission is limited in the South:

[A]s the EU is unlikely to offer visa facilitation to certain third countries which generate many irregular migrants and thus pose a migratory risk. And even when the EU does offer the parallel negotiation of a visa facilitation agreement, this may not be sufficient if the facilitations offered are not sufficiently attractive.⁶

More recently, in March 2018, in its Impact Assessment accompanying the proposal for an amendment of the Common Visa Code, the Commission itself recognised that "better cooperation on readmission with reluctant third countries cannot be obtained through visa policy measures alone"⁷. It also added that "there is no hard evidence on how visa leverage can translate into better cooperation of third countries on readmission"⁸.

1. European Commission (2020), Communication on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final, 23 September 2020.

2. Official Journal of the European Union (2019), Regulation (EU) 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), L 188, 3. Multiple-entry visas allow individuals to travel in and out of the Schengen Area as many times as he or she wants for a period of one, two or three years, depending on the length of the visa., 4. The return rate is a ratio between the number of foreign nationals ordered to leave the territory of a Member State and the number of foreign nationals who effectively left the territory of a Member State to a given third country.

5. European Commission (2002), On a Community Return Policy on Illegal Residents, COM (2002) 564 final, 14 October 2002, p. 24.

6. European Commission (2015), EU Action Plan on Return, COM (2015) 453 final, 9 September 2015, p. 14.

7. European Commission (2018), Commission Staff working document, Impact Assessment accompanying the proposal for a regulation amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), SWD (2018) 77 final, 14 March 2018, p. 26.

8. Ibid., p. 31.

“readmission is humiliating, stigmatizing, violent and traumatic for human beings”

The “peripheral centrality” of readmission

Against this backdrop, why has so much emphasis been put on the link between cooperation on readmission and visa policy in the revised Visa Code Regulation and later in the New Pact? The Commission itself recognised that this conditionality might not constitute a sufficient incentive to ensure the cooperation on readmission.

To reply to this question, we need first to question EU member states oft-cited reference to third countries’ “reluctance”⁹ to readmit, in order to understand that cooperation on readmission is inextricably based on win-lose outcomes. Moreover, migration, be it regular or irregular, continues to be viewed by countries of origin as a safety valve to relieve pressure on domestic unemployment and poverty. Readmission has asymmetric costs and benefits having economic social and political implications for third countries that incentives and compensatory measures can hardly offset.

Apart from being unpopular in Southern countries, readmission is humiliating, stigmatizing, violent and traumatic for human beings¹⁰, making readmitted migrants’ process of reintegration extremely difficult, if not impossible, especially when countries of origin have often no interest in promoting reintegration programmes addressed to their nationals expelled from Europe.

Importantly, the conclusion of a bilateral readmission agreement does not automatically lead to its full implementation in the field of readmission, for the latter is contingent on an array of factors that shape the quality of the bilateral interactions between two contracting parties. Today, more than 320 bilateral agreements linked to readmission have been concluded between the 27 EU Member States and third countries, at a global level.¹¹ Using an oxymoron, it is possible to argue that, over the past decades, various EU member states have learned that, if bilateral cooperation on readmission constitutes a central priority in their external relations (this is the official rhetoric), readmission remains peripheral to other strategic issue-areas which are detailed below.

Today, patterns of interdependence between the North and the South of the Mediterranean are very much consolidated. Over the last decades, Member States, especially Spain, France, Italy and Greece, have learned that bringing pressure to bear on uncooperative third countries needs to be evaluated cautiously lest other issues of high politics be jeopardized. Actually, readmission cannot be isolated from a broader framework of interactions including other strategic, if not more crucial,

issue-areas, such as police cooperation on the fight against international terrorism, border control, energy security and other diplomatic and geopolitical concerns. Nor can bilateral cooperation on readmission be treated as an end in itself, for it has often been grafted onto a broader framework of interactions. This is what the “peripheral centrality” of readmission is all about in international relations.

The “return sponsorship” puzzle

This point leads to a final remark regarding “return sponsorship” which is detailed in Art. 55 of the proposal for a regulation on asylum and migration management.¹² In a nutshell, the idea of the European Commission consists in a commitment from a “sponsoring Member State” to assist another Member State (the benefitting Member State) in the readmission of third-country nationals. This mechanism foresees that each Member State is expected to indicate the nationalities for which they are willing to provide support in the field of readmission. The sponsoring Member State offers an assistance by mobilizing its network of bilateral cooperation on readmission, or by opening a dialogue with the authorities of a given third country where third-country nationals will be expelled. If, after eight months, attempts are unsuccessful, third-country nationals are transferred to the sponsoring Member State. Eventually, this “transfer” leads to a relocation in the territory of the sponsoring Member State which will take responsibility for the (possible) expulsion of the third-country nationals. This mechanism does not detail, however, the post-relocation fate of third-country nationals in case their expulsion cannot be implemented.

“Today, patterns of interdependence between the North and the South of the Mediterranean are very much consolidated.”

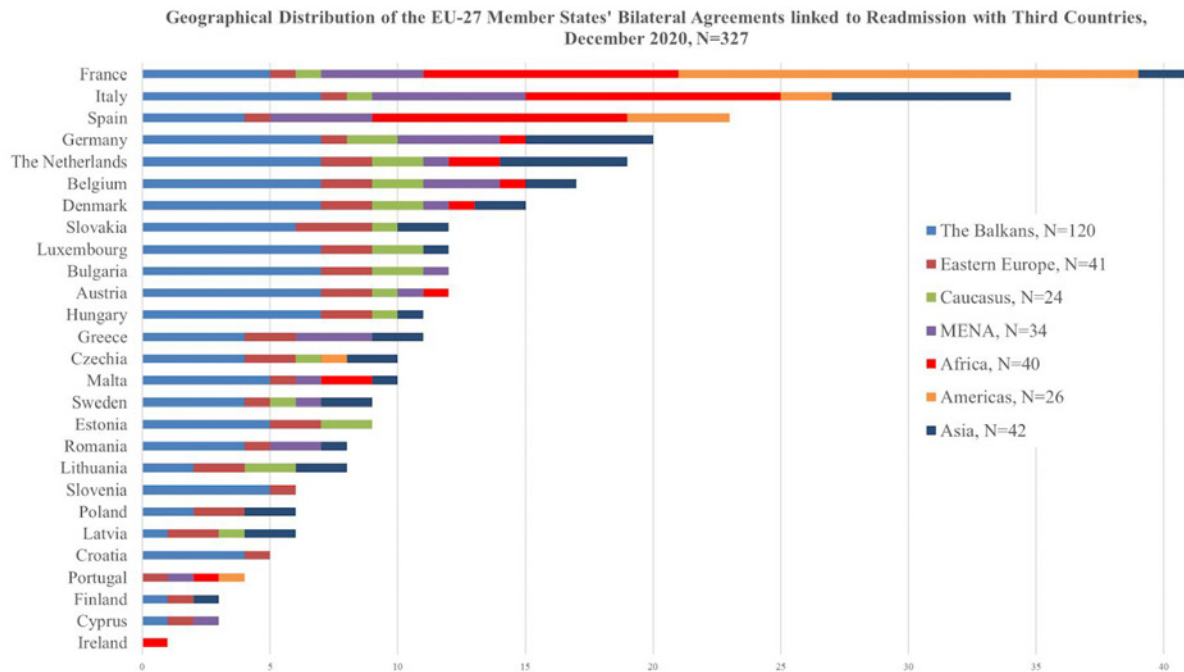
Viewed from a non-EU perspective, namely from the point of view of third countries, this mechanism might raise some questions of competence and relevance. Which consular authorities will undertake the identification process of the third-country national with a view to eventually delivering a travel document? Are we talking about the third country’s consular authorities located in the territory of the benefitting Member State or in the sponsoring Member State’s? In a similar vein, why would a bilateral agreement linked to readmission – concluded with a given ‘sponsoring’ Member State – be applicable to a ‘benefitting’ Member State (with which no bilateral agreement or arrangement has been signed)? Such territorially bounded contingencies will invariably be problematic, at a certain stage, from the viewpoint of third countries. Additionally, in acting as a sponsoring Member State, one is entitled to wonder why an EU Member State might decide to expose itself to increased tensions with a given third country while putting at risk a broader framework of interactions.

9. For a critical approach to the use and abuse of the notion of “reluctance” in the West, see Acharya A. (2004), “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization* 58(2): 239-275. Cassarino J.-P. (2018), “Beyond the Criminalisation of Migration: A Non-Western Perspective”, *International Journal of Migration and Border Studies* 4(4): 397-411. Cebeci M. (2019), *Deconstructing “Ideal Power Europe”: The EU and the Arab Change*. London: Lexington Books.

10. See among others, Von Lersner U., Th. Elbert and F. Neuner (2008), “Mental health of Refugees following State-Sponsored Repatriation from Germany”, *BMC Psychiatry* 8:88. Schuster L. and N. Majidi (2015), “Deportation Stigma and Re-Migration”, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(4): 635-652. Alpes J. M., Ch. Blondel, N. Preiss and M. Sayos Monras (2017), “Post-Deportation Risks for Failed Asylum Seekers”, *Forced Migration Review* 54.

11. Bilateral agreements linked to readmission pertain to both standard and non-standard agreements. Bilateral agreements can be officially concluded and ratified by the parliaments of the signatory countries. They can also refer to agreements which do not require ratification owing to their flexible (and, at times, untransparent) nature, e.g., memoranda of understanding, exchanges of letters, police cooperation agreements including a clause on readmission, administrative arrangements. Hence the reference to agreements linked to readmission is adequate. For an updated inventory of the bilateral agreements linked to readmission concluded by the EU Member States, see <https://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/>

12. European Commission (2020), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109, COM/2020/610 final, 23 September 2020.



As the graph above shows, not all the EU Member States are equally engaged in bilateral cooperation on readmission with third countries. Moreover, a geographical distribution of available data demonstrates that more than 70 percent of the total number of bilateral agreements linked to readmission (be they formal or informal¹³) concluded with African countries are covered by France, Italy and Spain. Over the last decades, these three Member States have developed their respective networks of cooperation on readmission with a number of countries in Africa and in the Middle East and North Africa (MENA) region.

Given the existence of these consolidated networks, the extent to which the “return sponsorship” proposed in the Pact will add value to the current undertakings of France, Spain and Italy is objectively questionable. Rather, if the “return sponsorship” mechanism is adopted, these three Member States might be deemed to act as sponsoring Member States when it comes to the expulsion of irregular migrants (located in other EU Member States) to

Africa and the MENA region. More concretely, the propensity of, for example, Sweden to sponsor Italy in expelling from Italy a foreign national coming from the MENA region or from Africa is predictably low (as illustrated in the graph). Sweden’s current networks of cooperation on readmission with MENA and African countries would never add value to Italy’s consolidated networks of cooperation on readmission with these third countries. Moreover, it is unlikely that Italy will be proactively “sponsoring” other Member States’ expulsion decisions, without jeopardising its bilateral relations with other strategic third countries located in the MENA region or in Africa, to use the same example. These considerations concretely demonstrate that the European Commission’s call for “solidarity and fair sharing of responsibility”, on which its “return sponsorship” mechanism is premised, is contingent on the existence of a federative Union able to act as a unitary supranational body in domestic and foreign affairs. This federation does not exist in political terms.

Jean-Pierre Cassarino undervisar vid College of Europe (Warszawa). För femton år sedan skapade han en inventering av de bilaterala överenskommelserna kopplade till återtagande som ingåtts av EU och dess medlemsstater. Sedan dess har Cassarino flitigt publicerat texter om återtagande och utvisning. Han har både undersökt avtalens konsekvenser för migranter och för staters internationella relationer och politik.

Going beyond the “conditionality pattern”?

Beyond these practical aspects, it is important to realise that the cobweb of bilateral agreements linked to readmission has expanded as a result of tremendously complex bilateral dynamics that go well beyond the mere management of international migration. These remarks are crucial to understanding that we need to reflect properly on the conditionality pattern that has driven the external action of the EU, especially in a regional context where patterns of interdependence among state actors have gained so much relevance over the last two decades. Moreover, given the clear consensus on the weak correlation between cooperation on readmission and visa policy (the European Commission being no exception to this consensus), linking the two might not be the adequate response to ensure third countries’ cooperation on readmission.

To conclude, the puzzle of the “return sponsorship” mechanism shows that readmission agreements or arrangements are no panacea, for the vested interests of third countries must also be taken into consideration when it comes to cooperation on readmission. In this respect, it is telling that the Commission never consulted third countries on the new return sponsorship mechanism, as if their territories were not concerned by this mechanism, which is far from being the case. Consequently, it is legitimate to imagine that the main rationale for the return sponsorship mechanism may be shaped by domestic concerns.¹⁴ In other words, the return sponsorship – which transforms itself into a form of relocation after eight months if the third-country national is not expelled from the EU territory – subtly takes non-frontline European states out of their comfort-zone and engage them in cooperating on expulsions. If they fail to do so, namely if the third-country national is not expelled after eight months, non-frontline European states are as if they were ‘forcibly’ engaged in a ‘solidarity practice’ that is conducive to relocation. Given the disappointing past experience of the 2015 relocations¹⁵, the extent to which this mechanism will ever be adopted is quite uncertain. Nor can we predict whether it will work or not. However, as Luisa Marin and I showed in a previous article¹⁶, once a third-country national enters sliding doors, the danger is to remain stuck in uncertainty, in a European Union “no man’s land” which is nothing but another by-product of the fortress Europe machinery.

13. On the informalization of the agreements linked to readmission and its implications for the protection of human rights, see Cassarino J.-P. (2007), “Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood”, *The International Spectator* 42(2): 179-196. Carrera S. (2016), *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*. Heidelberg: Springer International Publishing. Giuffrè M. (2020), *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*. Oxford: Hart, pp. 160-170. Moreno-Lax V. (2020), *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*. European Parliament In-Depth Analysis, DG for External Policies. Brussels: European Parliament, pp. 25-28.

14. Marin L. (2020), *The 2020 proposals for pre-entry screening and amended border procedures: a system of revolving doors to enter (and leave) Europe?*, ADiM Blog, Analyses & Opinions, November 2020., 15. Savino M. (2020), *On Failed Relocation and Would-be Leviathans: Towards the New Pact on Migration and Asylum*, ADiM Blog, Case Law Commentary, July 2020., 16. Cassarino J.-P. and Marin L. (2020), *The New Pact on Migration and Asylum: Turning European Union Territory into a non-Territory*, EU Law Analysis, 30 November 2020.

En svensk översättning av texten "Ett visum mot en utvisning" av Josefin Åström.

Text: Jean-Pierre Cassarino
Översättning: Josefin Åström

Utvisningar av personer som bedömts sakna juridisk rätt att stanna inom en av EU:s medlemsstater, så kallade "återtagande", är ett nyckelelement i den nya migrations- och asylpakt som föreslogs av Europeiska kommissionen i slutet av september 2020. Under tjugo års tid har EU försökt att utöva påtryckningar gentemot länder utanför EU (så kallade tredjeländer) för att öka incitamenten för samarbete i fråga om återtagande. De olika bestämmelserna, villkoren och mekanismerna i den nya pakten ska ses i ljuset av denna långvariga hållning som innebär en mängd utmaningar för EU:s utrikespolitik, särskilt när det handlar om relationerna till tredjeländer i södra Medelhavet och i Afrika (hädanefter: länder i syd).

Paragraf 5, kapitel 6 i den nya pakten¹ föreslår bland annat att utfärdandet av visum till medborgare i tredjeländer ska villkoras med dessa länders samarbete angående återtagande.

Den här villkorligheten fastställdes lagligen i revideringen av EU:s viseringskodsförordning år 2019, tillsammans med en rad bestämmelser. Det bör förtydligas att dessa bestämmelser inte syftar till att upphäva möjligheten till visum när tredjeländer inte samarbetar "tillräckligt" angående återtagande. De är utformade för att göra proceduren för att beviljas visum längre, mer kostsam och begränsad i termer av möjligheten att få visering för flera inresor.²

Det nämns också i revideringen av viseringskodsförordningen att unionen kommer att göra en samlad bedömning av "migrations- och säkerhetsproblem, ekonomiska överväganden och allmänna yttre förbindelser". Följaktligen kommer potentiella åtgärder (oavsett om de är begränsande eller inte) att bero på en bedömning som går långt utöver migrationsrelaterade frågor. Bedömningen kommer inte enbart att baseras på den så kallade "återvändandefrekvensen"³ som presenterats som en kompass för att belöna eller beskylla tredjeländers samarbete inom återtagandet. Andra indikatorer eller kriterier, baserade på uppgifter från medlemsstaterna, kommer också att undersökas av kommissionen. Dessa andra indikatorer avser "de allmänna relationerna" mellan unionen och dess medlemsstater till ett visst tredjeland. Denna breda kategori definieras inte i 2019 års revision av visakodexen, och det är inte helt tydligt vad den hänvisar till.

Brist på konkreta bevis

Tanken att koppla återtagande till viseringspolitiken har som sagt varit på tapeten på EU-nivå i många år. Vi ska inte glömma att redan i oktober 2002, reflekterade EU-kommissionen i sin "Community Return Policy" kring sin gemensamma återvändandepolitik och de positiva incitament som kan användas för att säkerställa tredjeländers kontinuerliga återtagandesamarbete. Kommissionen konstaterade att det faktiskt "är lite som kan erbjudas i utbyte. Särskilt viseringsförmåner eller upphävande av viseringskrav kan endast vara ett realistiskt alternativ i undantagsfall; i de flesta fall är det inte ett alternativ."⁴ Därför föreslog kommissionen ytterligare incitament (till exempel handelsförmåner, tekniskt/ekonomiskt stöd och ytterligare utvecklingsstöd).

På samma sätt påpekade kommissionen i september 2015, efter år av förhandlingar och misslyckade försök att samarbeta om återtagande med länderna i syd, att möjligheten att använda visumlättavsavtal som ett incitament för dessa länder att samarbeta kring återtagande är begränsat:

Det är osannolikt att EU kommer att erbjuda viseringslättnader till vissa tredjeländer som genererar många irreguljära migranter och därmed utgör en migrationsrisk. Och även när EU erbjuder parallella förhandlingar om ett avtal om viseringslättnader är det kanske inte nog om de erbjudna lättnaderna inte är tillräckligt attraktiva.⁵

Mer nyligen, i mars 2018, insåg kommissionen själv i sin konsekvensbedömning som följde på förslaget till en ändring av den gemensamma viseringskoden att "bättre samarbete om återtagande med motvilliga tredjeländer inte kan uppnås genom enbart visumpolitiska åtgärder."⁶ Det tillades också att "det finns inga konkreta bevis för hur viseringslättnader leder till bättre samarbete med tredjeländer vid återtagande".⁷

Den "perifera centraliteten" av återtagande

Mot bakgrund av detta: Varför har så mycket tonvikt lagts på kopplingen mellan samarbete angående återtagande och visumpolitik i den reviderade viseringskodsförordningen och senare i den nya pakten? Kommissionen insåg ju själv att denna villkorlighet kanske inte utgör ett tillräckligt incitament för att säkerställa samarbetet om återtagande.

För att besvara den här frågan måste vi först ifrågasätta EU:s medlemmars vanligt förekommande hänvisning till tredjeländers "motvilja" mot återtagande, för att förstå att samarbete angående återtagande bygger på utfall med vinnare och förlorare. Migration ses av ursprungsländerna, vare sig den är av så kallad reguljär eller irreguljär art, som en säkerhetsventil för att lindra trycket på

"Tanken att koppla återtagande till viseringspolitiken har varit på tapeten på EU-nivå i många år."

1. Europeiska kommissionen (2020), Communication on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final, 23 september 2020.

2. Visering för flera inresor (multiple-entry visas) möjliggör för individer att resa in och ut ur Schengen-området så många gånger som hen vill under en period av ett, två eller tre år, beroende på visumets längd., 3. Återvändandefrekvensen är förhållandet mellan antalet utländska medborgare med beslut om att lämna en medlemsstats territorium och antalet utländska medborgare som faktiskt lämnat en medlemsstats territorium för ett givet tredjeland.

4. Europeiska kommissionen (2002), On a Community Return Policy on Illegal Residents, COM (2002) 564 final, 14 oktober 2002, p. 24.

5. Europeiska kommissionen (2015), EU Action Plan on Return, COM (2015) 453 final, 9 september 2015, p. 14.

6. Europeiska kommissionen (2018), Commission Staff working document, Impact Assessment accompanying the proposal for a regulation amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), SWD (2018) 77 final, 14 mars 2018, p. 26.

7. Ibid., p. 31.

**”Förutom att vara
impopulärt (...) är återtagande
förödmjukande, stigmatiserande,
våldsamt och traumatiskt för
enskilda individer.”**

inhemsk arbetslöshet och fattigdom. Återtagande har asymmetriska för- och nackdelar med ekonomiska, sociala och politiska konsekvenser för tredjeländer. Diverse incitament och kompenserande åtgärder kan knappast väga upp dessa. Förutom att vara impopulärt i länder i syd är återtagande förödmjukande, stigmatiserande, våldsamt och traumatiskt för enskilda individer.⁸

Detta gör återtagna migranternas återintegreringsprocess extremt svår, för att inte säga omöjlig – särskilt när ursprungslandet ofta inte har något intresse av att främja återintegrationsprogram riktade till medborgare utvisade från Europa. Det är viktigt att poängtera att undertecknandet av bilaterala återtagandavtal inte automatiskt leder till att det genomförs fullt ut inom återtagandeområdet, eftersom det senare är beroende av en rad faktorer som formar kvaliteten på de bilaterala interaktionerna mellan de två avtalsslutande parterna. Idag har mer än 320 bilaterala avtal kopplade till återtagande ingåtts mellan de 27 EU-medlemsstaterna och tredjeländer på global nivå.⁹ Med hjälp av en oxymoron är det möjligt att hävda att olika EU-länder under de senaste decennierna har lärt sig att om bilateralt samarbete

om återtagande utgör en central prioritering i deras utrikesrelationer (detta är den officiella retoriken), förblir återtagande perifert för andra strategiska områden som beskrivs nedan.

Idag är olika typer av ömsesidigt beroende i allra högsta grad befast mellan norra och södra Medelhavet. Under de senaste decennierna har medlemsstaterna, i synnerhet Spanien, Frankrike, Italien och Grekland, lärt sig att påtryckningsförsök på icke-samarbetsvilliga tredjeländer behöver övervägas noggrant för att inte andra högpolitiska frågor ska äventyras. I själva verket kan återtagande inte isoleras från ett bredare ramverk av interaktioner inklusive andra strategiska, om inte ännu viktigare områden såsom polissamarbete i kampen mot internationell terrorism, gränskontroller, energisäkerhet och andra diplomatiska och geopolitiska frågor. Det bilaterala samarbetet om återtagande kan inte heller behandlas som ett mål i sig, för det har ofta lagts till i ett bredare ramverk av interaktioner. Det är den ”perifera centraliteten” som återtagande utgör i internationella relationer.

Paradoxen ”återvändandesponsring”

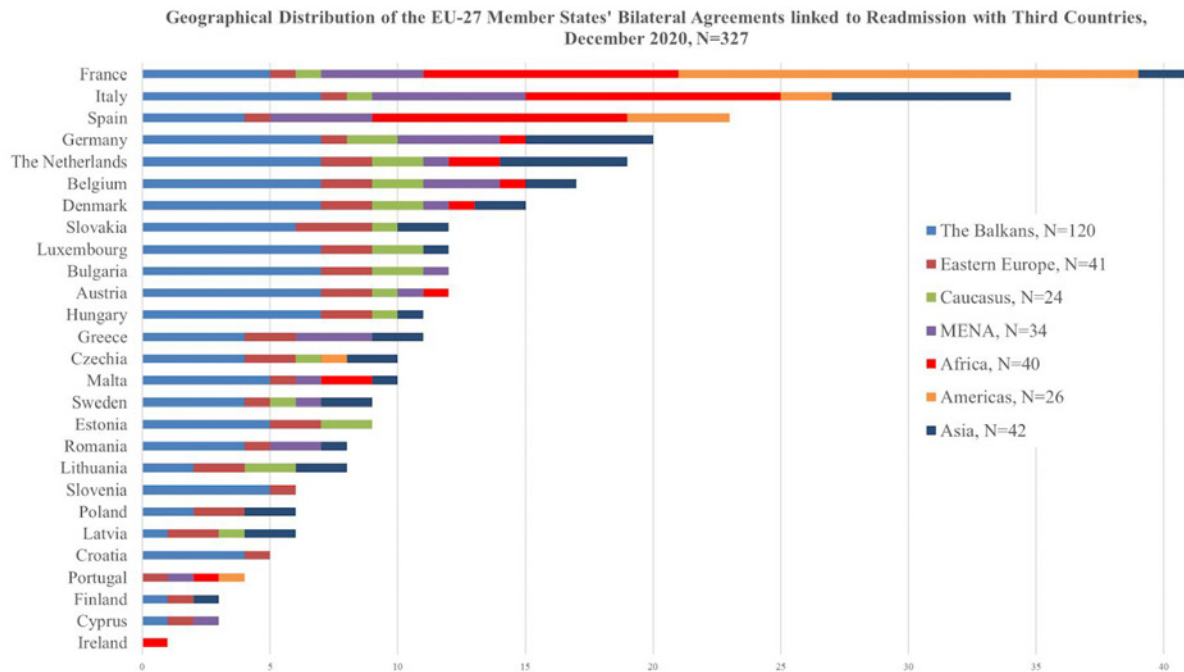
Slutligen en kommentar angående ”återvändandesponsring” som beskrivs i artikel 55 i förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering.¹⁰ Kort beskrivet består Europeiska kommissionens idé av ett åtagande från en ”sponsrande medlemsstat” att bistå en annan medlemsstat (”den gynnade medlemsstaten”) i återtagande av tredjelandsmedborgare. Denna mekanism föreskriver att varje medlemsstat förväntas ange vilka nationaliteter de är villiga att ge stöd för i återtagandefrågan. Den sponsrande medlemsstaten ”erbjuder hjälp” genom att mobilisera sitt nätverk av bilateralt samarbete om återtagande eller genom att inleda en dialog med myndigheterna i ett visst tredjeland till vilket tredjelandsmedborgare kommer att utvisas. Om försöken misslyckas efter åtta månader överförs tredjelandsmedborgare till den sponsrande medlemsstaten. Följaktligen innebär detta en omplacering till den sponsrande medlemsstaten som kommer att ta ansvar för (eventuell) utvisning av tredjelandsmedborgare. Mekanismen beskriver dock inte vad som händer tredjelandsmedborgare efter omplacering om deras utvisning inte kan genomföras.

Sett från ett icke-EU-perspektiv, nämligen från tredjeländers synvinkel, kan denna mekanism väcka vissa frågor vad gäller kompetens och relevans. Vilka konsulära myndigheter kommer att genomföra identifieringsprocessen för tredjelandsmedborgaren i syfte att så småningom utfärda en resehandling? Är det de konsulära myndigheterna för tredjelandet belägna inom den gynnade medlemsstatens territorium eller inom den sponsrande medlemsstatens? Likaledes, varför skulle ett bilateralt avtal kopplat till återtagande med en viss ”sponsrande” medlemsstat vara tillämpligt på en ”gynnad” medlemsstat (med vilken inget bilateralt avtal eller överenskommelse har undertecknats)? Sådana territoriella osäkerheter kommer ständigt att vara

8. Se bland andra, Von Lersner U., Th. Elbert och F. Neuner (2008), ”Mental health of Refugees following State-Sponsored Repatriation from Germany”, BMC Psychiatry 8:88. Schuster L. och N. Majidi (2015), ”Deportation Stigma and Re-Migration”, Journal of Ethnic and Migration Studies 41(4): 635–652. Alpes J. M.,

9. Bilaterala avtal kopplade till återtagande avser både standard- och icke-standardavtal. Bilaterala avtal kan ingås och ratificeras officiellt av parlamenten i de undertecknande länderna. De kan också hänvisa till avtal som inte kräver ratificering på grund av deras flexibla (och ibland icke-transparenta) karaktär, t.ex. samförståndsavtal, skriftväxling, polissamarbetsavtal inklusive en klausul om återtagande och administrativa arrangemang. Därav formuleringen ”avtal kopplade till återtagande”. För en uppdaterad inventering av bilaterala avtal kopplade till återtagande som ingåtts av EU-medlemsstaterna, se <https://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/>

10. Europeiska kommissionen (2020), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109, COM/2020/610 final, 23 september 2020.



mer eller mindre problematiska ur tredjeländers synvinkel. Dessutom kan man undra varför en så kallad sponsrande medlemsstat skulle besluta sig för att utsätta sig för ökade spänningar med ett visst tredjeland och samtidigt riskera den bredare samverkan med landet ifråga.

Som diagrammet på nästa sida visar är inte alla EU-medlemsstater lika engagerade i bilateralt återtagandesamarbete med tredjeländer. Dessutom visar en geografisk fördelning av tillgängliga data att mer än 70 procent av det totala antalet bilaterala avtal kopplade till återtagande (oavsett om de är formella eller informella¹¹) som ingåtts med afrikanska länder har slutits av Frankrike, Italien och Spanien. Under de senaste decennierna har dessa tre medlemsstater utvecklat sina respektive nätverk för återtagandesamarbete med ett antal länder i Afrika samt i Mellanöstern och Nordafrika (MENA).

Med tanke på förekomsten av dessa nätverk är det rimligt att ifrågasätta i vilken utsträckning den "återvändandesponsring" som föreslås i pakten

kommer att tillföra värde till Frankrikes, Spaniens och Italiens nuvarande åtaganden. Det är snarare så att om mekanismen för "återvändandesponsring" antas, kan dessa tre medlemsstater få fungera som sponsrande medlemsstater när det gäller utvisning av personer (belägna i andra EU-medlemsstater) till Afrika och MENA-regionen. Mer konkret är benägenheten för till exempel Sverige att sponsra Italien att utvisa en utländsk medborgare som kommer från MENA-regionen eller Afrika från italienskt territorium antagligen låg (vilket illustreras i diagrammet). Sveriges nuvarande nätverk av samarbete om återtagande med MENA-länder och afrikanska länder skulle inte tillföra värde till Italiens utbyggda nätverk av återtagandesamarbete med dessa tredjeländer. För att använda samma exempel är det dessutom osannolikt att Italien proaktivt kommer att "sponsra" andra medlemsstaters beslut om utvisning, eftersom det riskerar att äventyra landets bilaterala förbindelser med andra strategiska tredjeländer i MENA-regionen eller i Afrika. Dessa överväganden visar konkret att Europeiska kommissionens uppmaning till "solidaritet och rättvis ansvarsfördelning", en

Jean-Pierre Cassarino undervisar vid College of Europe (Warszawa). För femton år sedan skapade han en inventering av de bilaterala överenskommelserna kopplade till återtagande som ingåtts av EU och dess medlemsstater. Sedan dess har Cassarino flitigt publicerat texter om återtagande och utvisning. Han har både undersökt avtalens konsekvenser för migranter och för staters internationella relationer och politik.

uppmaning som utgör premisen för mekanismen för återvändandesponsring, är beroende av en federativ union som kan fungera som ett enhetligt överstatligt organ i inhemska och utrikes frågor. Denna federation existerar inte politiskt.

Bortom villkorlighetsmönstret?

Utöver dessa praktiska aspekter är det viktigt att inse att nätet av bilaterala avtal kopplade till återtagande har utvidgats till följd av en oerhört komplex bilateral dynamik som går långt utöver hanteringen av internationell migration. Detta är avgörande för att förstå att vi måste reflektera ordentligt över det mönster av villkorlighet som har drivit EU:s utrikesaktiviteter, särskilt i ett regionalt sammanhang där ömsesidigt beroende mellan statliga aktörer har ökat så pass mycket i relevans de senaste två decennierna. Med tanke på det tydliga samförståndet om det svaga sambandet mellan samarbete om återtagande och viseringspolitik (Europeiska kommissionen är inget undantag från detta samförstånd), är det kanske inte tillräckligt att länka de två för att säkerställa tredjeländers samarbete om återtagande.

Avslutningsvis visar paradoxen gällande mekanismen för återvändandesponsring att återtagandebeslut eller överenskommelser inte är något universalmedel, eftersom tredjeländers intressen också måste beaktas när det gäller samarbete om återtagande. I detta avseende är det talande att kommissionen aldrig konsulterade tredjeländer om den nya sponsringsmekanismen för återvändande – som om deras territorier inte berörs av denna mekanism, vilket långtifrån är fallet. Följaktligen är det legitimt att tänka sig att det huvudsakliga argumentet för mekanismen för återvändandesponsring baseras på inhemska problem. Med andra ord, återvändandesponsringen – som förvandlas till en form av omlokalisering efter åtta månader om tredjelandsmedborgaren inte utvisas från EU:s territorium – tar på ett subtilt sätt europeiska stater bortom frontlinjen ut ur sin komfortzon och engagerar dem i samarbetet för utvisningar. Om de misslyckas och tredjelandsmedborgaren inte utvisas efter åtta månader, involveras de europeiska stater som inte befinner sig i frontlinjen 'tvångsmässigt' i en 'solidaritetspraxis' som bidrar till omlokalisering. Med tanke på den nedslående tidigare erfarenheten av omplaceringar från 2015 är det ganska osäkert i vilken utsträckning denna mekanism överhuvudtaget kommer att antas. Vi kan inte heller förutsäga om den kommer att fungera eller inte. Men som Luisa Marin och jag visade i en tidigare artikel: när en tredjelandsmedborgare passerar EU:s gräns, finns risken att han eller hon förblir fast i osäkerhet i ett "EU-ingenmansland" – som ytterligare en biprodukt av Fort Europas maskineri.

11. Angående informaliseringen av avtal kopplade till återtagande och dess konsekvenser för mänskliga rättigheter, se Cassarino J.-P. (2007), "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator* 42(2): 179-196. Carrera S. (2016), *Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*. Heidelberg: Springer International Publishing. Giuffrè M. (2020), *The Readmission of Asylum Seekers under International Law*. Oxford: Hart, pp. 160-170. Moreno-Lax V. (2020), *EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*. European Parliament In-Depth Analysis, DG for External Policies. Brussels: European Parliament, pp. 25-28.

Besök artikel14.se

Här kan du läsa i tidigare nummer och beställa prenumerationer.
Vi finns även på facebook.com/artikel14

Vill du bli återförsäljare?

Kontakta artikel14@farr.se

Vill du köpa ett lösnummer?

Besök tidskriftsbutiken.se

Prenumerera!

Fyll i talongen nedan eller beställ på artikel14.se/prenumeration



- | | | | |
|---|--------|---|--------|
| <input type="checkbox"/> Endast prenumeration för enskilda | 200 kr | <input type="checkbox"/> Prenumeration inkl. FARR-medlemskap för enskilda | 250 kr |
| <input type="checkbox"/> Prenumeration för företag & organisationer | 250 kr | <input type="checkbox"/> Prenumeration inkl. FARR-medlemskap arbetslös/student/nyanländ | 150 kr |
| <input type="checkbox"/> Jag vill ha mer information om FARR | | <input type="checkbox"/> Prenumeration och medlemskap för asylrättsgrupper och organisationer | 300 kr |
| | | <input type="checkbox"/> Prenumeration inkl. FARR-medlemskap asylsökande | 50 kr |

NAMN

ADRESS:

*Priserna avser prenumeration för fyra nummer av Artikel 14 och eventuellt medlemskap i FARR under ett år.
Kupongen skickas till FARR, Box 391, 101 27 Stockholm*

Vill du arbeta för en human och solidarisk flyktingpolitik? Bli medlem i FARR.

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda i Sverige som arbetar för att stärka asylrätten. FARR arbetar för att Sverige ska följa de internationella konventioner som undertecknats till skydd för mänskliga rättigheter och för att tillämpningen av den svenska asyl- och flyktingpolitiken ska präglas av humanitet, solidaritet och rättssäkerhet.

Du kan engagera dig i FARR eller i någon av våra medlemsgrupper. Besök farr.se för mer information. **Du behövs!**

FARR Flykting-
gruppernas
riksråd

E-post: info@farr.se
Organisationsnr: 88 26 01-54 66
Plusgiro: 52 08 90-5
Bankgiro: 206-3287
Telefonnummer: 08-7100245

Posttidning B

Returadress

FARR

Box 391

101 27 Stockholm



Välkommen på FARRs årsmöte!

FARR håller sitt årsmöte digitalt
söndag den 28 mars på Zoom.

Du som är medlem och intresserad
att delta kan anmäla dig inom kort
på FARR:s hemsida www.farr.se