

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025)

(COM(2021) 591 final)

(2022/C 290/15)

Föredragande: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Medföredragande: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Remiss	Europeiska kommissionen, 1.12.2021
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	7.3.2022
Antagande vid plenarsessionen	23.3.2022
Plenarsession nr	568
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	212/0/5

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Smuggling av migranter är en gränsöverskridande brottslig verksamhet som utsätter människor för livsfara, kränker de grundläggande rättigheterna och motverkar en ordnad hantering av migrationsflödena. Under de senaste 20 åren har människosmugglingen ökat till följd av att människor av olika skäl väljer att överge sina ursprungsländer (kränkningar av de mänskliga rättigheterna, våld, konflikter, ojämlikhet, ekonomiska svårigheter, miljöfaktorer osv.), men också på grund av bristen på lagliga vägar för att kunna resa in på många länders territorier. Restriktionerna, som har ökat på grund av covid-19-pandemin, har lett till att fler personer använder sig av dessa olagliga nätverk med alla de risker som detta innebär.

1.2 Sedan starten har EU:s migrationspolitik bland annat varit inriktad på att bekämpa denna brottsliga verksamhet, förhindra att migranter utnyttjas av kriminella nätverk och minska incitamenten för irreguljär migration. EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) bör ses som ett verktyg som fortsätter och förbättrar Europeiska unionens kamp mot denna brottsliga verksamhet.

1.3 Enligt Europol har över 90 % av de personer som irreguljärt tar sig in i EU fått hjälp av smugglingsnätverk under någon del av resan. Inom ramen för kampen mot smugglingen av migranter anser EU att det är viktigt att arbeta tillsammans med partnerländerna för att minska incitamenten att genomföra dessa farliga resor, att ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration, att främja reguljär migration och lagliga och säkra vägar till EU-länderna, att stärka förvaltningen av de gemensamma gränserna, att ta itu med pullfaktorer, såsom irreguljära arbetstillfällen, och att underlätta återvändande och återanpassning för de personer som befinner sig i en irreguljär situation på EU:s territorium.

1.4 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar EU:s förnyade åtgärdsplan och den övergripande strategi som föreslås i denna för att bygga vidare på EU:s arbete med att bekämpa smugglingen av migranter. Det är underförstått att människosmuggling, som är en brottslig verksamhet, utsätter migranterna för livsfara och kränker deras rättigheter, utnyttjar människor som försöker ta sig in på EU:s territorium och även utgör ett hot mot Europas säkerhet.

1.5 Kommittén är medveten om att skyddet av de yttre gränserna är en prioriterad fråga för EU, men påpekar att de alltid måste skyddas med respekt för de mänskliga rättigheterna och folkrättens okränkbarhet, samt att man alltid måste skydda människor och undvika att kriminalisera solidaritet. Under alla omständigheter får kampen mot smuggling av migranter aldrig riktas mot migranterna själva eller mot det humanitära biståndet och hjälpen till dem.

1.6 Kommittén anser att det är viktigt att bekämpa smugglingen av migranter med ett tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten. Detta innebär att det krävs en förstärkning av de föreslagna åtgärderna mot smugglingsnätverk genom förbättrat rättsligt och polisiärt samarbete, förbättrat samarbete och förbättrad dialog med grannländerna i kampen mot smugglingsnätverk samt förstärkta åtgärder för att förhindra utnyttjande och säkerställa att de personer som smugglas får skydd. Irreguljär sysselsättning och arbetskraftsexploatering måste också bekämpas på ett mer samordnat och kraftfullt sätt.

1.7 EESK instämmer i att efterfrågan måste elimineras för att man ska kunna rikta in sig på smugglingsnätverkens vinster. Kommittén varnar dock för de problem som kan uppstå om man endast tar itu med utbudssidan (nätverken). Här påpekas att förekomsten av lagliga, effektiva och säkra kanaler samt skyddet av asylrätten är avgörande för att bli av med en stor del av denna olagliga verksamhet.

1.8 EESK fördömer också kraftfullt instrumentaliseringen av migranter och asylsökande i syfte att destabilisera EU⁽¹⁾.

1.9 EESK påpekar att skydd av människor och tillhandahållande av sjukvård⁽²⁾ och solidariskt bistånd inte får kriminaliseras och behandlas på samma sätt som smugglingsnätverk och att sådana handlingar endast bör lagföras om de syftar till att uppsåtligt, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning⁽³⁾. Bestämmelsen om obligatoriskt undantag från ansvar måste uttryckligen inkluderas om det finns humanitära skäl för hjälp- eller biståndsåtgärder.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Smuggling av migranter är en gränsöverskridande brottslig verksamhet som utsätter människor för livsfara, kränker de grundläggande rättigheterna och motverkar en ordnad hantering av migrationsflödena.

2.2 Under de senaste 20 åren har människosmugglingen ökat till följd av att människor av olika skäl väljer att överge sina ursprungsländer (kränkningar av de mänskliga rättigheterna, våld, konflikter, ojämlikhet, ekonomiska svårigheter, miljöfaktorer osv.), men också på grund av bristen på lagliga vägar för att kunna resa in på många länders territorier. Restriktionerna, som har ökat på grund av covid-19-pandemin, har lett till att fler personer använder sig av dessa olagliga nätverk med alla de risker som detta innebär⁽⁴⁾.

2.3 Den huvudsakliga skillnaden mellan smuggling av migranter och människohandel är att i det förstnämnda fallet deltar migranterna frivilligt i migrationsprocessen genom att betala för en smugglares tjänster för att ta sig över en internationell gräns. I det senare fallet utsätts människor för människohandel för arbetskraftsändamål, sexuella ändamål eller organstöld, och de är offer som behöver få hjälp och stöd. Människohandel är inte nödvändigtvis gränsöverskridande. De två fenomenen är ofta kopplade till varandra, eftersom smugglade personer kan bli offer för människohandel för arbetskraftsexploatering, sexuellt utnyttjande eller andra former av utnyttjande.

2.4 Sedan starten har EU:s migrationspolitik bland annat varit inriktad på att bekämpa denna brottsliga verksamhet, förhindra att migranter utnyttjas av kriminella nätverk och minska incitamenten för irreguljär migration. I den migrations- och asylpakt som kommissionen lade fram 2020 noteras det att kampen mot smuggling av migranter är en prioritering och att "samarbetet med ursprungs- och transitländer [kommer att stärkas] för att hindra farliga resor och irreguljära gränspassager, bland annat genom skräddarsydda partnerskap för bekämpning av människosmuggling med länder utanför EU".

2.5 Enligt Europol har över 90 % av de personer som irreguljärt tar sig in i EU fått hjälp av smugglingsnätverk under någon del av resan.

2.6 EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) bör ses som ett verktyg som fortsätter Europeiska unionens kamp mot denna brottsliga verksamhet. Smuggling av migranter bör inte bara betraktas som en migrationsutmaning, utan också som ett säkerhetshot mot EU:s yttre gränser. En lämplig förvaltning och ett lämpligt skydd av EU:s yttre gränser, där man respekterar den internationella rättsliga ramen och de grundläggande rättigheterna, har en avgörande betydelse. EU måste stärka sina gemensamma normer och förfaranden på ett sätt som respekterar mänskliga rättigheter och internationella normer, för att förhindra att migranter smugglas till EU.

⁽¹⁾ EESK:s kommande yttrande REX/554.

⁽²⁾ "CPME statement on criminalisation of acts of solidarity". Se även Europaparlamentets studie (2019): "Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update".

⁽³⁾ Artikel 6 i tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

⁽⁴⁾ Global Initiative (2021), "The Global Illicit Economy".

2.7 Inom ramen för kampen mot smuggling av migranter anser EU att det är viktigt att arbeta tillsammans med partnerländerna för att minska incitamenten att genomföra dessa farliga resor, att ta itu med de olika bakomliggande orsakerna till irreguljär migration, att främja reguljär migration och lagliga och säkra vägar till EU-länderna, att stärka förvaltningen av de gemensamma gränserna och att underlätta återvändande och återanpassning för de personer som befinner sig i en irreguljär situation på EU:s territorium ⁽⁵⁾.

2.8 Kampen mot människosmuggling inbegriper även en förstärkning av tillämpningen av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare ⁽⁶⁾, och att man inser att irreguljärt arbete kan uppmuntra till irreguljär migration och att detta kan ha en koppling till smuggling av migranter; om det finns utländska arbetstagare i en irreguljär situation i EU så beror det på att det finns arbetsgivare som inte följer reglerna och som förser dem med illegalt arbete som inte uppfyller minimiarbetsvillkoren när det gäller lön, arbetstid, arbetsmiljö osv.

2.9 I EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) beaktas resultaten av riktade samråd och ett offentligt samråd som ägde rum mellan den 19 mars och den 11 juni 2021. Genom att bidra till att splittra kriminella företag stöder den också målen i strategin för EU:s säkerhetsunion ⁽⁷⁾, liksom EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 ⁽⁸⁾ och EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 ⁽⁹⁾.

3. Synpunkter på EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025)

3.1 EESK välkomnar EU:s förnyade åtgärdsplan och den övergripande strategi som föreslås i denna för att bygga vidare på EU:s arbete med att bekämpa smugglingen av migranter och människohandeln.

3.2 Det är underförstått att människosmuggling, som är en brottslig verksamhet, utsätter migranterna för livsfara och kränker deras rättigheter, och även utnyttjar människor som försöker ta sig in på EU:s territorium. Kommittén anser därför att nödvändiga mekanismer och verktyg bör inrättas för att bekämpa denna brottsliga verksamhet.

3.3 Kommittén är medveten om att skyddet av de yttre gränserna också är en prioriterad fråga för EU, men påpekar att de alltid måste skyddas med respekt för de mänskliga rättigheterna och folkrättens okränkbarhet, samt att man alltid måste skydda människor och undvika att kriminalisera solidaritet. Under alla omständigheter får kampen mot smuggling av migranter aldrig riktas mot migranterna själva eller mot det humanitära biståndet och hjälpen till dem. Den får heller inte tas som ursäkt för att avskaffa asylrätten, varken i EU eller internationellt.

3.4 Skydd av människor och tillhandahållande av sjukvård ⁽¹⁰⁾ och solidariskt bistånd får inte kriminaliseras och behandlas på samma sätt som smugglingsnätverk, och sådana handlingar bör endast lagföras om de syftar till att uppsåtligt, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning ⁽¹¹⁾. Bestämmelsen om obligatoriskt undantag från ansvar måste uttryckligen inkluderas om det finns humanitära skäl för hjälp- eller biståndsåtgärder.

3.5 EESK anser att det är mycket viktigt att bekämpa smugglingen av migranter med ett tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten och att förstå att bristen på lagliga och säkra vägar är en av anledningarna till att smugglingsnätverken kan blomstra.

3.6 EESK anser också att irreguljärt arbete kan kopplas till nätverk för smuggling av människor, vilket ofta i slutändan leder till situationer där arbetskraft utnyttjas. Kommittén anser därför att det krävs insatser för att förbättra genomförandet av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare och bekämpa irreguljär sysselsättning och arbetskraftsexploatering på ett mer samordnat och kraftfullt sätt.

⁽⁵⁾ EUT C 517, 22.12.2021, s. 86.

⁽⁶⁾ Direktiv 2009/52/EG.

⁽⁷⁾ COM/2020/605 final.

⁽⁸⁾ COM(2021) 170 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁰⁾ "CPME statement on criminalisation of acts of solidarity". Se även Europaparlamentets studie (2019): "Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update".

⁽¹¹⁾ Artikel 6 i tilläggsprotokollet mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

3.7 EESK anser att de föreslagna åtgärderna mot smugglingsnätverk måste stärkas genom förbättrat rättsligt och polisiärt samarbete och stöd till det arbete som utförs av Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) och Eurojust, samt att informationsinsamlingen och informationskampanjerna om riskerna med smuggling av migranter måste förbättras i ursprungsländerna.

3.8 EESK välkomnar att denna integrerade strategi också innebär ett förbättrat samarbete och en förbättrad dialog med grannländerna i kampen mot smugglingsnätverk, men varnar för risken att detta kan påverka samarbetsförbindelserna med dessa länder negativt, vilket i slutändan kan leda till att man stärker smugglingsnätverken genom att begrepp som återvändande och återanpassning används på ett felaktigt sätt. I detta avseende bör det noteras att kommissionen i sitt meddelande på med rätta pekar på statliga aktörers allt större roll när det gäller att på konstlad väg skapa och underlätta irreguljär migration för att främja en destabilisering av EU.

3.9 EESK anser att det är viktigt att stärka åtgärderna för att förhindra att smugglade personer utnyttjas och säkerställa att de får skydd. Därför anser kommittén att det är nödvändigt att utveckla pilotåtgärder enligt ett tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten, där förvaltningar och sociala aktörer från ursprungs-, transit- och destinationsländerna deltar.

3.10 Kommittén anser att utvecklingen av operativa partnerskap mot människosmuggling med tredjeländer är av intresse, men påpekar att dessa avtal inte får strida mot EU:s vägledande principer, och inte heller ingås med länder där man systematiskt kränker de mänskliga rättigheterna.

3.11 EESK anser att man i EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) lyckas identifiera riskerna med denna brottsliga verksamhet och att smugglingsnätverken mycket snabbt anpassar sig efter omständigheterna och drar största möjliga nytta av ny teknik.

3.12 EESK instämmer i att efterfrågan måste elimineras för att man ska kunna rikta in sig på smugglingsnätverkens vinster, såsom påpekas i den förnyade åtgärdsplanen. Kommittén varnar dock för de problem som kan uppstå om man endast tar itu med utbudssidan (nätverken) utan att förstå behovet av strukturreformer för att minska efterfrågan. Här påpekas att förekomsten av lagliga, effektiva och säkra kanaler samt skyddet av asylrätten är avgörande för att bli av med en stor del av denna olagliga verksamhet.

3.13 EESK bekymras över att ett förbättrat förebyggande av smuggling – en målsättning som kommittén delar – skulle kunna utgöra en överträdelse av mekanismerna för att hjälpa utsatta migranter. Kommittén betonar att partier och regeringar under de senaste månaderna har utökat åtgärderna för att kriminalisera solidaritetshandlingar. EESK påpekar att skydd av utsatta människor och tillhandahållande av sjukvård⁽¹²⁾ och solidariskt bistånd inte får kriminaliseras och behandlas på samma sätt som smugglingsnätverk⁽¹³⁾.

3.14 Kommittén anser att man särskilt bör uppmärksamma offren för smuggling, framför allt de som är mer utsatta, såsom (ensamkommande) barn⁽¹⁴⁾, personer med funktionsnedsättning och kvinnor⁽¹⁵⁾. Kommissionen uppmanas att utarbeta ett direktiv om skydd av ensamkommande barn som tar tillvara barnets bästa. Dessutom bör den roll som spelas av aktörer i det civila samhället, sociala enheter och icke-statliga organisationer när det gäller att hjälpa och stödja offer för smuggling erkännas som humanitära åtgärder för att stärka EU:s principer.

⁽¹²⁾ "CPME statement on criminalisation of acts of solidarity". Se även Europaparlamentets studie (2019): "Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update".

⁽¹³⁾ Expertrådet för lagstiftning om icke-statliga organisationer från Europarådets konferens för internationella icke-statliga organisationer: "Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States" (2019).

⁽¹⁴⁾ EUT C 429, 11.12.2020, s. 24.

⁽¹⁵⁾ Mål 9 i det globala ramverket för säker, ordnad och reguljär migration: Vidta kraftfullare gränsöverskridande åtgärder mot människosmuggling. Se även punkt 25 c: Utveckla samarbetsprotokoll, som beaktar genusperspektiv och barnperspektiv, längs migrationsvägarna, som beskriver stegvisa åtgärder för att identifiera och hjälpa smugglade migranter.

3.15 EESK konstaterar att planen också är relevant och tydligt tar itu med de aktuella problemen med instrumentalisering av migration, när det är uppenbart att statliga aktörer är direkt delaktiga. I likhet med Europeiska rådet ⁽¹⁶⁾ fördömer EESK också kraftfullt instrumentaliseringen av migranter och asylsökande som destabiliseringsfaktorer, något som på senare tid har kunnat iakttas vid gränserna mot Marocko, och särskilt Belarus ⁽¹⁷⁾.

3.16 EESK påpekar att medlemsstaterna alltid är skyldiga att uppfylla internationella åtaganden, däribland 1951 års Genèvekonvention och New York-protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från 1967, vid sidan av hela EU:s regelverk.

3.17 Kommittén menar att synen på migration som ett hot, och den diskussion som beskriver migranter som något farligt, avhumaniserar människor och endast gynnar dem som vill utnyttja migranterna av geostrategiska eller nationella politiska skäl.

3.18 EESK beklagar att kampen mot smuggling av migranter har fått större betydelse än kampen mot människohandel, som fortfarande är den mest lukrativa brottsliga verksamheten och som inte bara utgör en kränkning av de mänskliga rättigheterna utan också ett verkligt hot mot den nationella säkerheten, den ekonomiska tillväxten och en hållbar utveckling ⁽¹⁸⁾.

Bryssel den 23 mars 2022.

Christa SCHWENG
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

⁽¹⁶⁾ JOIN(2021) 32 final, "Reaktion på statsstödd instrumentalisering av migranter vid EU:s yttre gränser".

⁽¹⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/sv/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>

⁽¹⁸⁾ Bigio, J., & Vogelstein, R. B. (2021), "Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century", Council on Foreign Relations.