

Utlokalisering av asylprocedurer: nya försök stöter på hinder

Flera europeiska länder arbetar med idéer om att flytta mottagandet av asylsökande till andra stater. Genom avtal med Albanien respektive Rwanda har Italien och Storbritannien kommit längst. I detta perspektiv analyserar **Bernd Parusel**, forskare i statsvetenskap vid Sieps, vad diskussionen handlar om och varför "externalisering" inte är en trovärdig strategi.

Efter flera år av förhandlingar tar EU:s lagstiftande organ nu de sista stegen för att asyl- och migrationspakten, en stor reform av unionens asylsystem, ska träda i kraft. Men debatten om EU:s framtida migrationspolitik verkar inte sluta med det. Tvärtom, debatten fortsätter och handlar nu alltmer om hur flyktingströmmar till Europa skulle kunna begränsas genom samarbeten med länder längs viktiga migrationsrutter. Diskussionen drivs av att asyl- och migrationspakten kan ta tid att genomföra och kanske inte kommer att dämpa antalet asylsökande så mycket som många politiska ledare i Europa vill.

Att länder som Tunisien, Egypten och Mauretanien ska få stöd från EU för bland annat gränskontroll och kustbevakning är redan ett faktum. Utöver det diskuteras en mer långtgående idé: att flytta människor som kommer till EU för att söka asyl till länder utanför unionen. Idén att asylprocessen skulle kunna "externaliseras" är inte ny,¹ men den har fått nytt liv och blivit mer konkret.

Italien vill driva asylcenter i Albanien

I november 2023 meddelade Italiens och Albanien premiärministrar att de hade enats om ett avtal som innebär att Italien under fem år får använda och driva två låsta mottagandanläggningar på albanskt territorium. Uppmot 36 000 personer per år som är på väg till Italien och tas upp av italienska myndigheter på Medelhavet ska transporteras till dessa anläggningar, där de ska bo medan deras

asylansökningar prövas. Efter proceduren ska personer som beviljas skydd få komma till Italien, och de som får avslag utvisas.²

Överenskommelsen fick mycket uppmärksamhet. Ett skäl är att externalisering av asylprocedurer också diskuteras i andra europeiska länder: I Danmark antogs 2021 en lagändring som i teorin gör det möjligt att överföra asylsökande till ett land utanför EU i syfte att behandla deras ansökningar där.³ I Tyskland vill det kristdemokratiska partiet CDU, som EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen är medlem i, arbeta för en liknande lösning. Och i Storbritannien har regeringen förhandlat fram ett avtal som syftar till att människor som tar sig till den brittiska kusten med små båtar ska sändas till Rwanda. Bakom diskussionerna i Europa spökar externaliseringspolitiken i Australien, även om jämförelser med EU är svåra på grund av annorlunda geografiska förutsättningar och trots att experter anser att Australiens linje har misslyckats eftersom skyddsökande personer har hamnat i utdragen rättsosäkerhet.

Rättsliga tveksamheter

Överenskommelsen mellan Italien och Albanien skiljer sig från Storbritanniens metod. Den brittiska regeringen vill att asylsökande som tar sig över Engelska kanalen ska utvisas till Rwanda; i och med transporten ut ur landet ska Storbritanniens ansvar för de berörda människorna sluta och Rwanda ta över processen. Italiens avtal med Albanien

¹ Gabija Leclerc, Maria Margarita Mentzelopoulou och Anita Orav, *Extraterritorial processing of asylum claims* (Briefing, EPRS, Europaparlamentets forskningstjänst, januari 2024). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757609/EPRS_BRI\(2024\)757609_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757609/EPRS_BRI(2024)757609_EN.pdf)

² Lorenzo Piccoli, "Offshoring Asylum the Italian Way" (*Verfassungsblog*, 14 november 2023).

³ Martin Lemberg-Pedersen, Zachary Whyte och Ahlam Chemlali, "Denmark's new externalisation law: motives and consequences" (*Forced Migration Review*, 68, november 2021).

går däremot ut på att italienska myndigheter ska ansvara för hela processen – före, under och efter asylprövningen.

Som EU-land har Italien delvis andra krav på sig än Storbritannien, som har lämnat EU. Enligt EU:s nuvarande asylrättsliga instrument ska asylförfaranden genomföras på den ansvariga medlemsstatens territorium. Sannolikt gäller detta även framöver, när asyl- och migrationspakten börjar tillämpas. Det ska dock påpekas att asylsökande under vissa steg i processen (som screening och gränsförfaranden) kan komma att betraktas som icke inresta. Vid en utfrågning i Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor den 14 februari 2024 argumenterade italienska regeringsföreträdare för att avtalet med Albanien inte bryter mot italiensk rätt eller EU-rätt eftersom Italien behåller kontrollen över processen även när människor fysiskt befinner sig i Albanien.

Men det finns fler tveksamheter. Experter har påpekat att människor som räddas ur sjönöd måste tas till en säker plats inom rimlig tid.⁴ Av geografiska skäl skulle den närmaste säkra platsen i normalfallet vara en hamn i södra Italien och inte en plats längre norrut vid Albaniens kust. Andra argument som framförts är att internationella konventioner förbjuder automatiskt frihetsberövande av skyddsökande personer och att deras rättigheter inte kan garanteras i låsta anläggningar i ett annat land.⁵

När det gäller det brittiska avtalet kom ett utslag från Högsta domstolen i Storbritannien i november 2023 som innebär att asylsökande inte får skickas till Rwanda, eftersom det skulle bryta mot regeln om *non-refoulement*, en central princip i flyktingkonventionen och andra konventioner. *Non-refoulement* innebär att en person som anländer till en stats gräns eller vistas inom dess jurisdiktion och som uppger sig vara flykting inte får vägras inresa (eller avvisas eller utvisas) om följden skulle vara att personen återvänder till en plats där det finns risk för exempelvis förföljelse, tortyr, eller annan

grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Storbritannien skulle inte kunna garantera att Rwanda respekterar denna princip, menade domstolen.

Politiska invändningar

I dagsläget har förslaget att flytta asylsökande till länder utanför EU ännu inte fungerat i verkligheten. Det beror sannolikt inte bara på juridiska invändningar utan också på att det är svårt att agera mot dem som berörs mest, det vill säga de asylsökande och de länder som man vill överföra ansvaret till. Personer som EU inte vill ta emot är inte nödvändigtvis välkomna i andra länder, och den globala södern hanterar redan nu betydligt fler människor på flykt än Europa. I dessa länder betraktas EU:s ansträngningar att begränsa migrationsflöden ofta som orättvisa. Afrikanska unionen har till exempel kritiserat Danmarks utlokaliseringsförsök med hårda ord.⁶ FN:s flyktingorgan UNHCR har påtalat att överenskommelser mellan länder är acceptabla när skyddet av flyktingar förbättras och om syftet är att fördela ansvaret rättvist, snarare än att flytta det.

Att det har fungerat för Italien att förhandla med Albanien bör därför ses som ett undantag snarare än som en förebild att ta efter. Undantaget kan förklaras med att det finns täta band mellan länderna, geografisk närhet och att Italien har lovat att hjälpa Albanien, som redan är kandidatland, att bli medlem i EU. Om arrangemanget kommer att fungera i verkligheten och vilka syften som uppnås återstår att se.

Den senaste tidens politiska dynamik kring externalisering av asylprocedurer talar för att frågan kan bli aktuell i valrörelsen och även tas upp av politiska beslutsfattare efter EU-valet i juni. Men sannolikheten att diskussionen mynnar ut i konkreta projekt som inte bryter mot asylrätten, inte förvärrar den globala balansen när det gäller flyktingmottagande samt fungerar över tid, den måste i nuläget ses som liten.

⁴ Enligt Internationella konventionen för säkerhet för människoliv till sjöss, se Deutscher Bundestag, *Rechtliche Aspekte der privaten Seenotrettung im Mittelmeer* (Sachstand WD 2 - 3000 - 086/22, 17 november 2022).

⁵ Inlägg från professor Nora Markard vid en utfrågning i Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter (LIBE) den 14 februari 2024. Se också Elspeth Guild och Maja Grundler, *The Minimum Standards of International Protection Applicable to the European Union* (rapport) Sieps 2024:1.

⁶ African Union, *Press Statement on Denmark's Alien Act provision to Externalize Asylum procedures to third countries* (Pressmeddelande, 2 augusti 2021).