

Distr.: General  
24 April 2013  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

### تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، فرانسوا كريبو

### دراسة إقليمية: إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين\*

موجز

كرّس المقرر الخاص السنة الأولى من ولايته بالكامل لإعداد دراسة بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين. وأجرى المقرر الخاص مشاورات مع الاتحاد الأوروبي في بروكسل، وقام بزيارات للبلدان في كلا الجانبين من الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي: اليونان وإيطاليا وتونس وتركيا. وإذ يرحب المقرر الخاص بإدراج حقوق المهاجرين في إطار السياسة العامة، فإنه لا يزال يساوره القلق لعدم تنفيذ حماية حقوق الإنسان للمهاجرين، لا سيما للمهاجرين غير النظاميين، في الكثير من الأحيان على أرض الواقع. ويتناول التقرير أيضاً التحديات فيما يتعلق بتأمين الهجرة ومراقبة الحدود، واستخدام الاحتجاز كأداة لمراقبة الحدود، والاستعانة بجهات خارجية لمراقبة الحدود، وعدم كفاية تقاسم المسؤولية مع الدول الواقعة على الحدود الخارجية.

\* يعمم مرفق هذا التقرير بالصيغة التي ورد بها، باللغة التي قدم بها فقط.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١	مقدمة..... أولاً -
٣	٤-٢	الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص..... ثانياً -
٣	٢	ألف - المشاركة في المؤتمرات والمشاورات.....
٣	٣	باء - الزيارات القطرية.....
٣	٤	جيم - التحضير للحوار الرفيع المستوى.....
		دراسة إقليمية: إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق
٤	٢٥-٥	الإنسان للمهاجرين..... ثالثاً -
٤	١٢-٥	ألف - مقدمة.....
٥	٢٤-١٣	باء - نظرة عامة للهجرة في الاتحاد الأوروبي.....
١٠	٧٤-٢٥	جيم - تحليل نهج الاتحاد الأوروبي في إدارة حدوده الخارجية.....
٢٦	١٠٧-٧٥	الاستنتاجات والتوصيات..... رابعاً -
٢٦	٨٠-٧٥	ألف - الاستنتاجات.....
٢٧	١٠٨-٨١	باء - التوصيات.....

## المرفق

٣٢	Legal, institutional and policy framework related to migration and border management
----	--

## أولاً- مقدمة

١- يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/١٧. وهو يبين بإيجاز أنشطة المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في الفترة من ١ حزيران/يونيه ٢٠١٢ إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣.

## ثانياً- الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص

### ألف- المشاركة في المؤتمرات والمشاورات

٢- في ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، شارك المقرر الخاص في يوم المناقشة العامة الذي نظّمته لجنة حقوق الطفل بشأن حقوق الأطفال في سياق الهجرة. وفي يومي ٢١ و٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، حضر المقرر الخاص المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية في موريشيوس، والأحداث الجانبية التي نظّمت على هامشه. وفي يومي ٢١ و٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٣، حضر المقرر الخاص الاجتماع التنسيق الحادي عشر المعني بالهجرة الدولية والتنمية في نيويورك. وفي يومي ١٨ و١٩ نيسان/أبريل، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية نظّمها المفوضية السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) في بروكسل بشأن تنفيذ التوصيات الصادرة عن آليات حقوق الإنسان فيما يتعلق بالهجرة.

### باء- الزيارات القطرية

٣- في عام ٢٠١٢، قام المقرر الخاص بزيارة بروكسل، بدعوة من الاتحاد الأوروبي، وقام بزيارات قطرية إلى تونس وتركيا واليونان وإيطاليا، بناء على دعوة من حكومات هذه البلدان. وترد المعلومات المتعلقة بهذه الزيارات القطرية في الجزء المواضيعي لهذا التقرير.

### جيم- التحضير للحوار الرفيع المستوى

٤- يتطلع المقرر الخاص إلى الحوار الرفيع المستوى المعني بالهجرة والتنمية المقرر عقده في يومي ٣ و٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ والذي سيتيح فرصة فريدة للاطلاع على ما أحرز من تقدم في المناقشات العالمية المتعلقة بسياسات الهجرة في جميع أنحاء العالم.

## ثالثاً - دراسة إقليمية: إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين

### ألف - مقدمة

٥ - يسلم المقرر الخاص بأن التحديات المتعلقة بإدارة الحدود والهجرة غير النظامية ليست ظاهرة جديدة ولا فريدة بالنسبة للاتحاد الأوروبي. وقد اجتاز المهاجرون الحدود في جميع الأوقات بحثاً عن السلامة من الاضطهاد أو عن فرص أفضل لمستقبلهم في جميع أنحاء العالم. غير أن المقرر الخاص يلاحظ فيما يتعلق بالسنوات الأخيرة، لا سيما بعد الارتفاع الحاد في تدفقات الهجرة غير النظامية التي أعقبت الربيع العربي، على الرغم من القيود المفروضة عليها، أن البحر الأبيض المتوسط هو المكان الذي أصبحت فيه هذه الظاهرة واضحة للغاية، بسبب المسارات المستخدمة التي بلغت خطورتها حدًا لم يحدث من قبل، وبسبب عدد الوفيات وانتهاكات حقوق الإنسان التي تقع في البر والبحر، وفي الصحارى.

٦ - وقرر المقرر الخاص بالتالي أن يكرس السنة الأولى من ولايته بالكامل لإعداد دراسة بشأن إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي وأثرها على حقوق الإنسان للمهاجرين. وأعد المقرر الخاص هذه الدراسة بالتشاور مع الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء ذات الصلة، والهدف منها هو تقييم التقدم المحرز، إضافة إلى العقبات والتحديات التي لا تزال قائمة فيما يتصل بحماية وتعزيز حقوق الإنسان للمهاجرين، مع إيلاء اهتمام خاص لحقوق الإنسان للمهاجرين غير النظاميين.

٧ - وفي أيار/مايو ٢٠١٢، سافر المقرر الخاص إلى بروكسل حيث أجرى مشاورات أولية مع المؤسسات الرئيسية ذات الصلة في الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك مع المفوض المسؤول عن الشؤون الداخلية في الاتحاد الأوروبي، والمديرية العامة للعدالة، والمديرية العامة لتوسيع العضوية في الاتحاد الأوروبي، والمديرية العامة للتنمية والتعاون - المعونة الأوروبية، والإدارة الأوروبية للعمل الخارجي، وأعضاء البرلمان الأوروبي، بما في ذلك أعضاء اللجنة البرلمانية الفرعية المعنية بحقوق الإنسان، والفريق العامل المعني بحقوق الإنسان، ورئاسة الاتحاد الأوروبي/رئيس الفريق العامل الرفيع المستوى المعني بالهجرة واللجوء، ومنسق مجلس الاتحاد الأوروبي لشؤون مكافحة الإرهاب، والوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (فرونتكس). وأجرى لقاءات أيضاً مع وكالة الحقوق الأساسية التابعة للاتحاد الأوروبي في فيينا.

٨ - وعلى مدار السنة، أجرى المقرر الخاص اتصالات مع المنظمات الحكومية الدولية، بما في ذلك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، والمركز

الدولي لتطوير سياسات الهجرة. وأكد أيضاً على المشاركة والمناقشات الجارية مع الأكاديميين، ومنظمات المجتمع المدني، والمهاجرين أنفسهم.

٩- وقام المقرر الخاص بعد ذلك بزيارة أربع بلدان واقعة على كلا الجانبين من الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي للحصول على أمثلة لسياسة إدارة الحدود من الناحية العملية. وفي حين أن الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي واسعة للغاية، اختار المقرر الخاص بلداناً تقع على الحدود الجنوبية وتطل على البحر الأبيض المتوسط، ليس لأن الحدود الجنوبية لا تزال واحدة من نقاط الدخول الرئيسية للمهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي فحسب، ولكن أيضاً لأنها تستوجب القيام برحلات بحرية غادرة عبر البحر الأبيض المتوسط ورحلات برية خطيرة. وزار المقرر الخاص كلا الجانبين من اثنتين من نقاط الدخول الرئيسية للمهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي: تركيا واليونان، وتونس وإيطاليا. وزار تونس وتركيا في حزيران/يونيه ٢٠١٢، وإيطاليا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، واليونان في تشرين الثاني/نوفمبر - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وفي شباط/فبراير ٢٠١٣، عاد المقرر الخاص إلى بروكسل للتشاور مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة بشأن استنتاجاته الأولية والتماس المزيد من التوضيحات.

١٠- وفي كل بلد، قام المقرر الخاص بزيارة مراكز الاحتجاز والملاجئ وغيرها من أماكن الإقامة للمهاجرين، كما قام بزيارة المعابر الحدودية. واجتمع المقرر الخاص أيضاً مع السلطات الوطنية المختصة المسؤولة عن مراقبة الحدود والهجرة، فضلاً عن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تركز على هذه المسائل.

١١- وترد النتائج والتوصيات الناجمة عن هذه الزيارات في الإضافات الأربع لهذا التقرير. وباستخدام الزيارات القطرية كأثلة لحالات حقيقية على الصعيد الوطني، يسعى هذا التقرير المواضيع إلى تسليط الضوء على بعض التحديات المستمرة فيما يتصل بوضع وتنفيذ السياسات، وإلى تقديم توصيات لمساعدة الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه على التغلب على هذه التحديات، سواء على مستوى فردي أو ثنائي أو إقليمي.

١٢- ويود المقرر الخاص أن يوجه الشكر إلى جميع الذين تفضلوا بمقابلته وتبادل المعلومات معه بشأن آرائهم وتجاربهم. وعلى وجه الخصوص، يود المقرر الخاص أن يعرب عن تقديره للدعم والتعاون المقدمين له من الاتحاد الأوروبي، والدول الأعضاء التي قام بزيارتها، من أجل مساعدته في دراسته. ويود المقرر الخاص أيضاً أن يوجه الشكر البالغ إلى مكتب المفوضية الإقليمية لأوروبا للدعم والمساعدة المقدمين له والذين لا غنى عنهما في أعماله.

## باء- نظرة عامة للهجرة في الاتحاد الأوروبي

١٣- كانت الهجرة دائماً جزءاً أساسياً من التاريخ الأوروبي، والمهاجرون بلا شك عنصر أساسي في النسيج الثقافي والاقتصادي والاجتماعي للاتحاد الأوروبي، ويسهمون في المجتمع

الأوروبي بطرق لا حصر لها. ومع ذلك، أصبحت الهجرة داخل أوروبا، في العقود الأخيرة، موضوعاً ذا حساسية متزايدة، يؤدي كثيراً إلى مناقشات عامة استقطابية وساخنة، ويشكل قضية انتخابية حاسمة في الانتخابات الوطنية. كذلك، وعلى الرغم من أن سياسات الهجرة كانت تقليدياً من المجالات التي تخص فرادى الدول الأعضاء، شارك الاتحاد الأوروبي على مدى العقدين الماضيين في عملية تنسيق القواعد المتعلقة بالقبول وإدارة الحدود، وكذلك القواعد المشتركة المتعلقة بإقامة رعايا البلدان الثالثة. وتشكل المنطقة المشمولة بحرية التنقل في اتفاق شنغن، بما تتضمنه من حدود بحرية خارجية تبلغ ٦٧٣ ٤٢ كيلومتراً، وحدود برية تبلغ ٧٧٢١ كيلومتراً، والتي تضم ٢٦ بلداً (بما في ذلك أربع دول غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي)، وما يزيد على ٧٠٠ مليون من المعابر على الحدود الخارجية في عام ٢٠١١ وحده، تجربة فريدة من نوعها في مجال إدارة الحدود الإقليمية<sup>(١)</sup>.

١٤- وكان تحرك الاتحاد الأوروبي في البداية في اتجاه التعاون والتنسيق في مجالات متصلة بالأمن فقط، مع التركيز أساساً على الوقاية من الجرائم العابرة للحدود. وتدرجياً، اتسع هذا النطاق إلى تنسيق بعض القواعد في مجالي إدارة الحدود والعودة، ولا تزال القواعد المتعلقة باللجوء والهجرة النظامية في دور التطوير. ومع ذلك، من الجدير بالذكر أن المحددات الرئيسية لسياسة الهجرة، بما في ذلك العامل الحاسم لعدد المقبولين، الذي يشمل المهاجرين النظاميين واللاجئين المعاد توطينهم، لا تزال من اختصاص السلطة صاحبة القرار في فرادى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

١٥- ومن ناحية، يرحب المقرر الخاص بهذا التنسيق التدريجي لسياسة الاتحاد الأوروبي، ما دامت الهجرة بالتأكيد من المجالات التي يمكن أن تستفيد من الإدارة الإقليمية المنسقة. بيد أنه يلاحظ أن المعايير التي وضعت على مستوى الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بإدارة الهجرة على الصعيد الإقليمي ليست مصحوبة بضمان مواز ومنسق لحقوق المهاجرين. وبينما أحرز تقدم فيما يتعلق بحقوق المهاجرين النظاميين، بما في ذلك في التوجيهات المتعلقة بالإقامة الطويلة الأجل والترخيص الوحيد والحقوق ذات الصلة المتعلقة بالأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية دولية، فإن التنسيق فيما يتعلق بحقوق المهاجرين غير النظاميين ليس كافياً. وبالعكس، يلاحظ المقرر الخاص أن النتيجة اللازمة لتنسيق قانون وسياسة الهجرة على مستوى الاتحاد الأوروبي هي ظهور مجموعة من القواعد المتزايدة التعقيد والتقييد حول شروط الدخول، وسياسات أكثر صرامة لإدارة الحدود.

١٦- واقترن النهج الأكثر صرامة لمراقبة الحدود دائماً بتشديد متطلبات الدخول إلى منطقة شنغن. وقبل شنغن، كانت المتطلبات المرنة نسبياً للدخول أو البرامج المحددة لاستضافة

(١) انظر أيضاً، European Commission, 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011)، COM (2012) 250 final، Brussels, 30.5.2012.

العاملين تسمح للمهاجرين غير المهرة بالسفر إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي للبحث عن عمل وتكييف أوضاعهم الإدارية تبعاً لذلك. غير أن هذه الإمكانيات أصبحت محدودة للغاية في الوقت الحالي حيث يتطلب نظام شنغن من معظم المهاجرين غير المهرة من البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ولا سيما من بلدان الجنوب العالمي، الحصول على تأشيرة دخول للبحث عن عمل<sup>(٢)</sup>. وأوجد هذا واقعاً جديداً حيث زادت عدم قدرة المهاجرين من البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وخاصة أولئك القادمين من بلدان نامية بدون برامج لتيسير حصولهم على تأشيرة للدخول إلى الاتحاد الأوروبي، على الدخول بصورة نظامية إلى الاتحاد الأوروبي للبحث بأنفسهم عن عمل.

١٧- ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً أن الطلب في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على العمالة المؤقتة والعاملين غير المهرة في عدة قطاعات، ومن بينها الزراعة والضيافة والبناء والعمل المتزلي، لا يزال مرتفعاً، على الرغم من عدم الاعتراف عموماً بذلك. وهذا النوع من العمل يتم عرضه بواسطة أصحاب العمل المحليين، ويشارك في الاقتصاد غير الرسمي، ويكون في كثير من الأحيان بأجور وشروط استغلالية. ويلاحظ المقرر الخاص مع ذلك أن الإطار الناشئ للهجرة في الاتحاد لا يوفر، على الرغم من وجود برامج لتشجيع هجرة العاملين المهرة إلى الاتحاد الأوروبي<sup>(٣)</sup>، سبيلاً موازياً للمهاجرين غير المهرة لتمكينهم من اللجوء إلى القنوات العادية للبحث عن فرص العمل المؤقت المتاحة للعمالة غير الماهرة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويؤدي هذا النوع من العمل غير المعترف به إلى وجود عامل جذب رئيسي لهجرة العاملين غير المهرة. وفي المناقشات العامة، يُتهم المهاجرون غير النظاميين كثيراً بأنهم "يسرقون الوظائف" أو يسهمون في تخفيض أجور العاملين النظاميين، ولكن يبدو أن الدول تستثمر موارد قليلة جداً في محاولة الحد من القطاع غير الرسمي ومعاقبة "أصحاب العمل غير النظاميين" الذين يستفيدون من الظروف المحيطة بالعمل لتعزيز قدرتهم التنافسية. ويأمل المقرر الخاص في أن يؤثر التوجيه المتعلق بالعقوبات التي يجوز توقيعها على أصحاب العمل<sup>(٤)</sup> بشكل إيجابي في هذا الصدد. وبالمثل، يلاحظ المقرر الخاص أن المفاوضات جارية لإصدار توجيه بشأن العاملين الموسميين<sup>(٥)</sup>.

(٢) يتطلب الاتحاد الأوروبي من رعايا جميع بلدان المغرب العربي، مثلاً، ومعظم البلدان الأفريقية، الحصول على تأشيرة دخول. انظر بوجه عام:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20110111:EN:PDF>

(٣) انظر مثلاً التوجيه رقم 2009/50/EC بتاريخ ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٩ بشأن شروط دخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة لأغراض العمل الذي يتطلب درجة عالية من الكفاءة. انظر أيضاً الفقرتين ٧٢ و ٧٣ أدناه.

(٤) توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي رقم 2009/50/EC بتاريخ ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ الذي يتضمن المعايير الدنيا للعقوبات والتدابير التي يمكن اتخاذها ضد أصحاب العمل الذين يستخدمون عاملين من بلدان ثالثة يقيمون في الاتحاد الأوروبي بصورة مخالفة للقانون.

(٥) توجيه البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي المقترح بتاريخ ١٣ تموز/يونيه ٢٠١٠ بشأن شروط دخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة لأغراض العمل الموسمي، COM(2010) 379 final.

١٨ - ونتيجة لذلك، تشارك أعداد متزايدة من المهاجرين في رحلات خطيرة من أجل الدخول إلى الاتحاد الأوروبي بوجه مخالف للقانون والقيام بهذا العمل. وهم يقومون بذلك ليس بواسطة سفن غير صالحة للملاحة عبر البحر الأبيض المتوسط والمحيط الأطلسي فحسب، ولكن بالمخاطرة بحياتهم من خلال طرق برية محفوفة بالمخاطر أيضاً، من أجل البحث عن مثل هذه الفرص. وفي الواقع، يقدر أن ما يزيد على ١ ٥٠٠ شخص<sup>(٦)</sup> لقوا حتفهم في عام ٢٠١١ عند محاولتهم عبور الحدود بوجه مخالف للقانون من خلال البحر الأبيض المتوسط. وتفيد التقارير بأنه في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠١٢، لقي ما يزيد على ١٦ ٠٠٠ شخص حتفهم أثناء محاولتهم الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي<sup>(٧)</sup>. ومن الجدير بالذكر أن هذه الإحصائية لا تتعلق بالوفيات التي وقعت في عرض البحر فقط ولكن تشمل أيضاً الوفيات التي وقعت بطرق أخرى مختلفة مثل الاختناق بالشاحنات، أو حوادث السيارات، أو الصقيع، أو العنف الذي تمارسه الشرطة، أو الإضراب عن الطعام، أو الألغام الأرضية، أو الانتحار أثناء الاحتجاز، مما يدل على المخاطر العديدة التي تنطوي عليها أساليب الهجرة غير المشروعة.

١٩ - ويعترف المقرر الخاص مع ذلك بأن الأشخاص الذين يدخلون من خلال معابر حدودية غير مشروعة سواء عن طريق البحر أو البر يشكلون نسبة ضئيلة إلى حد ما من الأشخاص الذين يقيمون في الاتحاد الأوروبي بطريقة غير مشروعة. وفي الواقع، تشير الإحصاءات إلى أن غالبية المهاجرين غير النظاميين داخل الاتحاد الأوروبي هم أشخاص سبق لهم الحصول على تأشيرة دخول، ودخلوا بطريقة مشروعة، ثم تجاوزوا المدة المحددة للبقاء في تأشيرة الدخول. وفي هذا السياق، يمكن القول بأن هناك تركيزاً غير متناسب، من جانب الاتحاد الأوروبي والمعلقين الآخرين، على عدد الوافدين من البر أو البحر بطريقة غير مشروعة، لا سيما في سياق السياسة العامة.

٢٠ - غير أن المقرر الخاص يرى أن التركيز على المهاجرين الذين يدخلون من خلال معابر حدودية غير مشروعة يتسم بأهمية كبيرة لأن هذا هو المكان الذي تقع فيه أشد انتهاكات حقوق الإنسان جسامة. والموضوع الذي يثير القلق البالغ هو وفاة المهاجرين غير النظاميين الذين يحاولون العبور إلى الاتحاد الأوروبي. وتشمل المواضيع الأخرى التي تثير القلق سوء معاملة المهاجرين على الحدود، بما في ذلك الممارسات التي تنتهك حريتهم وأمنهم، ونظم الاحتجاز على كلا الجانبين من الحدود التي لا تحترم بشكل مناسب المعايير الدنيا لحقوق الإنسان. كذلك، يتعرض المهاجرون في الغالب، حتى قبل عبورهم للحدود ودخولهم إلى الاتحاد الأوروبي، سواء عن طريق البحر أو البر، لمخاطر جسيمة مثل إساءة المعاملة

(٦) طبقاً لتقدير اللجنة التابعة لمجلس أوروبا المعنية بالمهاجرين واللاجئين والمشردين بعنوان "الأرواح التي فقدت في البحر الأبيض المتوسط: من المسؤول؟"، نيسان/أبريل ٢٠١٢.

(٧) انظر بوجه عام: <http://www.unitedagainstracism.org/pdfs/listofdeaths.pdf>.

والاستغلال في الطريق، بما في ذلك من جانب المهرين. وهذا صحيح بصفة خاصة بالنسبة للنساء والفتيات اللاتي ينتظرن في بلدان العبور، واللاتي قد يتعرضن للعنف الجنسي.

٢١- ويلاحظ المقرر الخاص كذلك أن الهجرة غير النظامية اتخذت معنى خاص في أعقاب الربيع العربي. وعلى وجه الخصوص، وجدت في صيف عام ٢٠١١ بعض الحركات الكبيرة للمهاجرين عبر البحر الأبيض المتوسط إلى إيطاليا. غير أن وصول هذه القوارب كان على ما يبدو حدثاً استثنائياً ولم يتسبب الربيع العربي، على المدى الطويل، في أي تدفق كبير للمهاجرين الجدد إلى أوروبا. ومع ذلك، أثارت هذه الأحداث جدلاً ساخناً في أوروبا حول إدارة حركات الهجرة غير النظامية.

٢٢- وفي هذا السياق، يلاحظ المقرر الخاص الموقف الفريد للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بإدارة هذه الظاهرة المعقدة للنظام المشترك للهجرة. فالاتحاد الأوروبي شراكة اقتصادية واجتماعية وسياسية فريدة بين الدول الأعضاء في الاتحاد البالغ عددها ٢٧ دولة والتي لدى العديد منها تقاليد قانونية محلية توفر حماية قوية لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، وضع الاتحاد الأوروبي على الصعيد الإقليمي مجموعة كاملة من التشريعات، توفر حماية قوية لحقوق الإنسان، وتكمل القوانين المحلية للحقوق الأساسية والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وبفضل هذا النظام، يتمتع رعايا البلدان الثالثة المقيمين منذ مدة طويلة بطريقة مشروعة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بنفس حقوق مواطني الاتحاد الأوروبي من حيث حرية الانتقال والإقامة وظروف العمل. ولذلك يرى المقرر الخاص أن الاتحاد الأوروبي في وضع فريد لمعالجة حقوق الإنسان للمهاجرين فيما يتعلق بإدارة حدوده.

٢٣- ومواطن القوة في النظام الإقليمي تجلب معها أيضاً التحديات الخاصة بها. ويسلم المقرر الخاص أيضاً بأن الدول الأعضاء لا تزال خاضعة إلى حد كبير لتأثير الرأي العام المحلي، الذي يكون عادة معادياً للهجرة. وهذا الموقف من سياسات الهجرة، التي لا تنطوي غالباً على منظور لحقوق الإنسان، كثيراً ما يتكرر على المستوى الإقليمي، نظراً للدور الهام الذي يقوم به المجلس، وبالتالي الدول الأعضاء، في وضع سياسات وقوانين أوروبية للهجرة. وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ المقرر الخاص أنه كثيراً ما يكون التفاعل المعقد بين اختصاصات الاتحاد الأوروبي والاختصاص الوطني في مجال الهجرة موضعاً للاستغلال، الأمر الذي يؤدي كثيراً إلى إفلات حقوق الإنسان من خلال الفجوات: فتدعو الدول الأعضاء إلى سياسات مبهمة على الصعيد الإقليمي، ثم تستخدم هذه المعايير في تنفيذ سياسات محلية أكثر تشدداً فيما يتعلق بالهجرة، وتحاول بعد ذلك أن تعزو هذه السياسات إلى النظام الإقليمي. وثمة مثال واضح لذلك هو توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بالعودة إذ بينما كان الاقتراح الأصلي المقدم من المفوضية يحدد ستة أشهر كحد أقصى للاحتجاز، زادت هذه المدة بناء على إصرار المجلس إلى ١٨ شهراً في حالات استثنائية، وقامت كل من إيطاليا واليونان بالتالي بزيادة الحد الأقصى لمدة الاحتجاز فيهما وفقاً للحد الأقصى المسموح به في التوجيه. ومن المأمول فيه أن

تساعد الإجراءات القانونية العادية الجديدة للهجرة على تجنب تسييس الهجرة على المستوى التشريعي.

٢٤- ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً نتيجة أخرى لازمة للنظام الموحد لإدارة حدود الاتحاد الأوروبي وهي أن الدول الأعضاء التي تقع جغرافياً على الحدود الخارجية لمنطقة شنغن ستكون مسؤولة، ليس عن إدارة حدودها الوطنية فقط، ولكن أيضاً عن حراسة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي بأكمله، الذي يشمل كثيراً مساحات شاسعة من الحدود البرية أو البحرية. ويلاحظ المقرر الخاص أن الاتحاد الأوروبي يعترف بضخامة هذه المهمة لفرادى الدول التي تقع وأنشأ الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) لمساعدتها في المهمة الصعبة لإدارة الحدود. ومع ذلك هناك تأثير غير متناسب بوضوح على الدول الواقعة على الحدود الخارجية، وقد يؤثر ذلك على حقوق الإنسان للمهاجرين الذين يدخلون هذه البلدان الأعضاء.

## جيم- تحليل نهج الاتحاد الأوروبي في إدارة حدوده الخارجية

٢٥- استحدث الاتحاد الأوروبي منذ التسعينات مجموعة كبيرة ومعقدة من القوانين والمؤسسات والسياسات في مجال مراقبة الحدود. ونظراً للطابع الواسع النطاق لسياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي، لا يستطيع هذا التقرير أن يقدم نظرة شاملة لجميع السياسات والبرامج والإدارات المعنية. ومع ذلك، يتضمن مرفق هذا التقرير موجزاً لبعض الترتيبات القانونية والمؤسسية والسياساتية الأساسية التي تؤثر على عملية صنع السياسات ذات الصلة في الاتحاد الأوروبي<sup>(٨)</sup>.

### ١- الترحيب بإدراج حقوق المهاجرين في إطار السياسة العامة

٢٦- يشير إدراج سياسات وبرامج الهجرة في الإطار المؤسسي والسياساتي للاتحاد الأوروبي إلى فهم واضح للدور الهام الذي تقوم به الهجرة ليس في الوقت الحالي فحسب ولكن الذي ستستمر في القيام به في المنطقة. وينبغي بالطبع الترحيب بذلك باعتباره تدبيراً إيجابياً. وعلى وجه الخصوص، شاهدت التطورات التي حدثت مؤخراً توسيع نطاق النهج القائم على الحقوق في السياسة العامة للهجرة في الاتحاد الأوروبي، لا سيما فيما يتعلق بالهجرة النظامية.

٢٧- واتخذ برنامج ستكهولم التابع لمجلس أوروبا بعض الخطوات التقدمية الهامة فيما يتعلق بإدماج حقوق الإنسان في السياسة العامة للهجرة. ويبرز برنامج ستكهولم أهمية الهجرة كوسيلة لضمان القدرة التنافسية والحيوية الاقتصادية للاتحاد الأوروبي وحل مخاوفه

(٨) انظر المرفق، الذي يقدم موجزاً لبرامج وسياسات وقوانين وغير ذلك من مبادرات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بإدارة الهجرة.

الديمقراطية. وينص برنامج ستكهولم صراحة على أن من أولوياته السياساتية الرئيسية "أن تسير التدابير الرامية إلى إنفاذ القوانين، من ناحية، والتدابير الرامية إلى حماية الحقوق الفردية وسيادة القانون وقواعد الحماية الدولية، من ناحية أخرى، جنباً إلى جنب وفي نفس الاتجاه، وأن تعزز كل منهما الأخرى".

٢٨- ويرحب المقرر الخاص أيضاً بالنهج العالمي للهجرة والتنقل كوثيقة سياسية شاملة وهامة تهدف إلى تشكيل جميع القرارات الإدارية الأخرى التي تتخذها جميع الكيانات التابعة للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالسياسات والبرامج التي تؤثر على البعد الخارجي للهجرة والتأثير عليها. ولزيادة التركيز على الحقوق، يلاحظ المقرر الخاص أن من بين التغييرات الرئيسية التي أدخلت على النهج المعدل في عام ٢٠١١ الانتقال إلى نهج أكثر شمولاً يأخذ حقوق الإنسان المعرضة للخطر في الحركات عبر الحدود في الاعتبار، بالتركيز على إقامة قنوات قانونية للهجرة وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك الحماية الدولية. والأهم من ذلك أن النهج العالمي للهجرة والتنقل يسعى صراحة إلى التركيز على المهاجرين، وبوجه خاص على شواغل المهاجرين أنفسهم. ويشار إلى حقوق الإنسان للمهاجرين بالتحديد كبعد شامل، وثيق الصلة بجميع الركائز الأربع للنهج، مع إيلاء اهتمام خاص لحماية وتمكين المهاجرين المستضعفين، مثل الأطفال غير المصحوبين بذويهم، وملتمسي اللجوء وعديمي الجنسية وضحايا الاتجار بالبشر<sup>(٩)</sup>. ومن بين الأهداف المعلنة للنهج أيضاً تعظيم التأثير الإيجابي للهجرة على التنمية، وحقوق المهاجرين.

٢٩- وعلاوة على ذلك، ينبغي عدم إغفال التطورات الهامة لحقوق الإنسان في سياق إدارة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي. وعلى سبيل المثال، اتخذ الاتحاد الأوروبي خطوات كبيرة لضمان قيام وكالة فرونتكس بتحسين امتثالها للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وبعد الحكم الصادر من محكمة العدل الأوروبية بإلغاء قرار المجلس 2010/252/EU<sup>(١٠)</sup>، سيضع الاتحاد الأوروبي قواعد ومبادئ توجيهية جديدة للعمليات البحرية التي تقوم بها الوكالة، وأبلغ المقرر الخاص بأن اقتراح المفوضية سيتضمن احترام الحقوق الأساسية بالكامل وعدم الإعادة القسرية خلال عمليات فرونتكس، كما سيتضمن قواعد واضحة للإنزال بما يتماشى مع القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي عام ٢٠١١، تم أيضاً تعديل اختصاصات فرونتكس، وكلفت الوكالة بتعيين موظف للحقوق الأساسية لرصد تأثير عملياتها المتعلقة بالحقوق الأساسية على المهاجرين واللاجئين، كما كلفت بإنشاء منتدى استشاري للحقوق الأساسية من أجل إسداء المشورة في مجال السياسات.

(٩) النهج العالمي للهجرة والتنقل، الصفحة ٦.

(١٠) محكمة العدل الأوروبية، القضية رقم C-355/10، ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

٣٠- وفي السياق نفسه، استكملت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية مؤخراً بعض الأعمال الهامة فيما يتعلق بحقوق المهاجرين في الاتحاد الأوروبي<sup>(١١)</sup>. ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً أن ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية من المصادر الهامة لقانون الاتحاد الأوروبي الآن، وأن احترام الميثاق، كمعاهدة ملزمة طبقاً لنظامه الأساسي، ينبغي أن يكون ركناً أساسياً في سياسات الاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة.

## ٢- أوجه القصور الرئيسية فيما يتعلق بالحماية الفعالة لحقوق المهاجرين

(أ) استبعاد المهاجرين غير النظاميين من رابطة الهجرة وحقوق الإنسان

٣١- على الرغم من أوجه التقدم المبينة أعلاه، يأسف المقرر الخاص لاستمرار النظر إلى الهجرة غير النظامية في إطار السياسة العامة للاتحاد الأوروبي عموماً كأحد الشواغل الأمنية التي ينبغي وضع حد لها. ويتعارض هذا أساساً مع نهج حقوق الإنسان الذي ينظر إلى المهاجرين كأفراد ويرى أنهم من أصحاب حقوق الإنسان مثلهم مثل الأفراد الآخرين.

٣٢- وفيما يتعلق بالنهج العام للهجرة والتنقل، يأسف المقرر الخاص للربط بين الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر، الذي يعطي الانطباع بغير حق بأن الهجرة غير النظامية جريمة جنائية، شأنها شأن الاتجار بالبشر. وفي حين أن تهريب المهاجرين يمكن أن يشكل جريمة جنائية، فإن الهجرة غير النظامية لا تشكل مثل هذه الجريمة، ولا ينبغي بالتالي الربط بينها وبين القضايا الأمنية والجنائية.

٣٣- وبالمثل، تركز ورقة العمل المعنونة "عمل الاتحاد الأوروبي لمواجهة ضغوط الهجرة - استجابة استراتيجية"، التي وافق عليها مجلس العدالة والشؤون الداخلية في نيسان/أبريل ٢٠١٢، على "تخفيف ضغوط الهجرة" بدلاً من دراسة أسباب الهجرة غير النظامية. غير أن المقرر الخاص يلاحظ أنه يولي اهتمام ضئيل في مثل هذه الوثائق للعوامل التي تدفع إلى الهجرة، ومن بينها التخلف وضعف سيادة القانون في بلدان المنشأ والعبور، أو للعوامل التي تشجع على الهجرة.

٣٤- وفي حين يرحب المقرر الخاص بالتزام مفوضية حقوق الإنسان باستخدام مصطلح المهاجرين "غير النظاميين"، يلاحظ أن العديد من الوثائق المتعلقة بسياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي، لا سيما استنتاجات المجلس وقوانينه التنظيمية، لا تزال تستخدم عبارتي "الهجرة غير الشرعية" و"المهاجرين غير الشرعيين". ويؤكد برنامج ستكهولم أيضاً على أن الاتحاد الأوروبي "ينبغي أن يستمر في تيسير الدخول القانوني إلى أراضي الدول الأعضاء مع القيام في

(١١) FRA, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, November 2011. FRA, Fundamental rights at Europe's southern sea borders, 2013.

نفس الوقت باتخاذ تدابير للتصدي للهجرة غير الشرعية والجريمة العابرة للحدود والحفاظ على مستوى عال من الأمن".

٣٥- ويأسف المقرر الخاص لاستخدام مثل هذه المصطلحات، ويرثي للربط بين الهجرة غير النظامية والشواغل المتعلقة بالجريمة والأمن. ويساهم استخدام مصطلحات غير صحيحة تصف الأفراد سلبياً بأنهم "غير شرعيين" في الحديث عن الهجرة بطريقة سلبية، ويعزز أيضاً القوالب النمطية السلبية للمهاجرين غير النظاميين التي تعتبرهم من المجرمين. وعلاوة على ذلك، تشجع هذه المصطلحات على الحديث عن تجريم الهجرة، ويساعد ذلك بدوره على زيادة العزلة والتمييز والتهميش للمهاجرين غير النظاميين، وقد يشجع أيضاً على العنف اللفظي والبدني ضدهم. وقد تفاقم هذا الوضع في قوانين الاتحاد الأوروبي مثل "التوجيه المتعلق بالتيشير" (١٢) الذي قد يؤدي، على الرغم من عدم تجريم الهجرة غير النظامية صراحة، إلى الإحجام عن تقديم المساعدة للمهاجرين غير النظاميين، بسبب العقوبات الجنائية المحتملة.

#### (ب) الفجوة بين السياسة العامة والممارسة: عدم وجود نهج قائم على الحقوق على أرض الواقع

٣٦- بيد أن الجانب الذي استلقت نظر المقرر الخاص إلى أقصى حد حتى الآن هو الفجوة بين السياسة العامة والممارسة. فعلى الرغم من أوجه القصور المشار إليها أعلاه، قام الاتحاد الأوروبي قطعاً بوضع نهج أكثر ملاءمة للحقوق فيما يتعلق بسياسة الهجرة بالتدرج، لا سيما فيما يتعلق بالهجرة النظامية. غير أن المقرر الخاص لم ير انعكاساً لذلك في التدابير المتخذة على أرض الواقع. وبالأحرى، لاحظ المقرر الخاص في سياق الزيارات التي قام بها أن تنفيذ النهج القائم على الحقوق لا يزال غائباً إلى حد كبير.

٣٧- ولا يزال التركيز محصوراً على مراقبة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي والإشراف عليها. وتركز الأنشطة المحيطة بإدارة الهجرة في الغالب، حسبما تبين له، على تحديد وتطوير وتمويل التدابير التي تركز على الجوانب الأمنية للهجرة غير النظامية، بما في ذلك إضفاء الطابع الرسمي على اتفاقات التعاون بشأن الهجرة "غير الشرعية"، وتحسين مراقبة الحدود الخارجية من خلال الوسائل اللوجستية والتكنولوجية، وبناء القدرات في بلدان ثالثة من أجل وقف الهجرة غير النظامية (مثل مذكرة التفاهم بين وكالة فرونتكس وتركيا)، وتجريم الهجرة من خلال القوانين التنظيمية والبرامج العملية، بما في ذلك تشجيع احتجاز المهاجرين غير النظاميين داخل وخارج أراضي الاتحاد الأوروبي، وتمويل مراكز الاحتجاز في بلدان الاتحاد الأوروبي وبلدان العبور.

٣٨- ومن أسباب القلق الأخرى لدى المقرر الخاص عدم وجود آلية مستقلة للمراقبة يمكن تطبيقها بسهولة من أجل ضمان امتثال كافة البرامج والمؤسسات المعنية بالهجرة امتثالاً كاملاً

(١٢) توجيه المجلس رقم 2002/90/EC.

للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، على الرغم من تأكيد النهج العام للهجرة والتنقل على اهتمامه الشامل بحقوق الإنسان، فإنه لم ينشئ أي آلية لإنفاذ القوانين لإمكان تقييم الممارسات التي قد تنتهك حقوق الإنسان. وتقوم وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية بالطبع بدور هام في توفير مشورة الخبراء إلى الاتحاد الأوروبي من خلال جمع البيانات، وإجراء البحوث، وإبداء الرأي من منظور حقوق الإنسان. وفي حين أن محكمة العدل الأوروبية قادرة الآن على تحديد السياسات التي لا تفي بالمعايير الدنيا لحقوق الإنسان، فإن هذه العملية بطيئة وطويلة الأمد. وفي الوقت نفسه، لا توجد رقابة أو تقييم منتظم لكيفية تنفيذ السياسات من جانب الكيانات الفردية في الاتحاد الأوروبي أو السلطات الوطنية المكلفة بتنفيذ قانون الاتحاد الأوروبي.

٣٩- وعلاوة على ذلك، خلافاً للاتجاه السائد في تطوير الفقه الدولي لحقوق الإنسان، نادراً ما تكون لدى المهاجرين أنفسهم، وعلى وجه الخصوص المهاجرين غير النظاميين، القدرة على الدفاع عن الاحترام والحماية الواجبين لحقوق الإنسان الخاصة بهم: ونادراً جداً ما يتيسر لهم الوصول إلى سبل الانتصاف وهيئات صنع القرار المستقلة. وفي معظم الأحيان، يواجه المهاجرون صعوبات في الوصول إلى المعلومات، أو المحاكم أو هيئات التحكيم، أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أو المترجمين الشفويين أو التحريريين، أو برامج المساعدة القانونية أو القضائية، أو المنظمات غير الحكومية أو غيرها من المنظمات المجتمعية. وتميل معظم البرامج إلى إدارة الهجرة "غير الشرعية" بطريقة "فعالة" أي بالاعتماد على معالجة الإجراءات المتعلقة بالعودة بسرعة من خلال المغادرة الطوعية أو إعادة القبول أو الطرد.

٤٠- وعموماً، يلاحظ المقرر الخاص أن النهج الذي اتبعه الاتحاد الأوروبي للتصدي للهجرة غير النظامية لم ينجح في تكريس الاهتمام الكافي بحماية حقوق المهاجرين غير النظاميين. ولذلك يمثل التحدي للاتحاد الأوروبي في استكشاف كيفية التوصل بوجه أفضل إلى توفير سياسة مشتركة للاستجابة - خارج جداول أعماله المتصلة بالأمن - تتفق مع معايير سيادة القانون وحقوق الإنسان الأساسية.

٤١- ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً أنه عند إدراج معايير قوية لحقوق الإنسان في سياسات وقوانين الاتحاد الأوروبي، كثيراً ما يوجد تفاوت كبير بين النصوص وتنفيذ الدول الأعضاء لهذه السياسات. ولذلك ينبغي أن تظل المفوضية يقظة في رصد تنفيذ الدول الأعضاء لهذه المعايير بصورة كاملة وسليمة.

### ٣- تأمين الهجرة ومراقبة الحدود

"ليس وجود قوات الشرطة الذي يجعل النظام ... القانوني قوياً ومحترماً ولكن قوة الاحترام الواجب للقانون هي التي تسمح بتنظيم قوات الشرطة بمزيد من الفعالية"<sup>(١٣)</sup>.

٤٢- يلاحظ المقرر الخاص فيما يتعلق بالهيكل المؤسسية والسياساتية للاتحاد الأوروبي أن الهجرة ومراقبة الحدود يدرجان الآن بشكل متزايد في الأطر الأمنية التي تؤكد على الشرطة والدفاع والإجرام من خلال نهج قائم على الحقوق.

٤٣- ويتجلى التركيز على الشرطة والأمن من الناحية العملية من الاستثمار في الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) وغيرها من التكنولوجيات الجديدة لمراقبة الحدود مثل النظام الأوروبي لمراقبة الحدود الخارجية. وعلى الرغم من الأزمة المالية، زادت ميزانية الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) بانتظام من ١٩,٢ مليون يورو في عام ٢٠٠٦ إلى ما يقرب من ٤٢ مليون يورو في عام ٢٠٠٧، وبلغت ٨٧ مليون يورو في عام ٢٠١٠. ويتطلع النظام الأوروبي لمراقبة الحدود الخارجية، الذي سيقوم بتحسين تبادل المعلومات والتعاون بين سلطات مراقبة الحدود، إلى زيادة مراقبة الحدود البحرية والبرية للاتحاد الأوروبي أيضاً باستخدام مجموعة واسعة من التكنولوجيات الجديدة، وأجهزة الاستشعار البحرية، ونظم التتبع بالسواتل، بتكلفة عالية. وعلاوة على ذلك، سينشئ الاتحاد الأوروبي، من خلال "حزمة الحدود الذكية" التابعة للاتحاد، واحدة من أكبر قواعد البيانات البيومترية في العالم، التي سيكون أحد أهدافها الرئيسية هو تحديد الأشخاص الذين يتجاوزون المدة المحددة في تأشيرات الدخول، علاوة على منع الهجرة المخالفة للقانون. كذلك يتجلى تأمين مراقبة الحدود من القرار الذي اتخذ مؤخراً بجعل صندوق الحدود الخارجية جزءاً من صندوق الأمن الداخلي الجديد.

٤٤- ويسلم المقرر الخاص بأن مشروع القانون المتعلق بإنشاء النظام الأوروبي لمراقبة الحدود الخارجية يتطلب من الدول الأعضاء والوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) "إعطاء الأولوية" للاحتياجات الخاصة للأشخاص المعرضين للخطر في البحر، فضلاً عن الأطفال، ومتمسكي اللجوء وضحايا الاتجار بالبشر، والأشخاص الذين يحتاجون إلى عناية طبية، وشددت المفوضية مراراً على دور النظام الأوروبي لمراقبة الحدود الخارجية في المستقبل في "حماية المهاجرين وإنقاذ حياتهم". بيد أن المقرر الخاص يأسف لعدم النص في الاقتراح على أي إجراءات أو مبادئ توجيهية أو نظم لضمان تنفيذ الإنقاذ في البحر بصورة فعالة كهدف أسمى للنظام. وعلاوة على ذلك، لم ينص القانون المقترح على كيفية القيام بذلك بالتحديد،

(١٣) Brierly, Law of Nations, 7th Ed. (Oxford University Press)، الصفحة ٨١.

ولم يحدد الإجراءات الواجبة الاتباع مع الذين يتم "إنقاذهم". وفي هذا السياق، يخشى المقرر الخاص أن يصبح النظام الأوروبي لمراقبة الحدود الخارجية مجرد أداة أخرى في متناول الدول الأعضاء من أجل تأمين الحدود ومنع الوافدين، بدلاً من أداة حقيقية لإنقاذ الأرواح.

٤٥ - كذلك، حتى عندما تبدو بعض الضمانات المتعلقة بحقوق الإنسان على الحدود مكفولة من حيث المبدأ، يظل القلق فيما يتعلق بالتنفيذ قائماً، لا سيما فيما يتعلق بالاحتياجات الخاصة للمهاجرين وملتزمي اللجوء المستضعفين. وعلى سبيل المثال، على الرغم من النص في برنامج ستكهولم على ضرورة التنسيق بين أنشطة الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) والمكتب الأوروبي لدعم اللجوء عندما يتعلق الأمر باستقبال المهاجرين على الحدود الخارجية للاتحاد، يلاحظ المقرر الخاص أن هذا لا يتم حالياً. ففي اليونان - بينما تفحص الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) المهاجرين على الحدود من أجل التعرف على جنسيتهم تيسيراً لطردهم، لا يشارك المكتب الأوروبي لدعم اللجوء في هذا الفحص، ولا يساعد الاتحاد الأوروبي الدول الأعضاء في فحص المهاجرين على الحدود من أجل تحديد احتياجات الحماية. وبالمثل، في إيطاليا، يُسمح للموظفين الزائرين التابعين للوكالة الأوروبية لإدارة الحدود (فرونتكس) بإجراء مقابلات مع المهاجرين المحتجزين في مراكز الاحتجاز، ولا يتم الإشراف على هذه المقابلات. ويسمح ترتيب العمل الأخير الذي وضع بين الوكالة والمكتب الأوروبي لدعم اللجوء بإنشاء أفرقة مشتركة أو مختلطة بين إدارة الحدود وخبراء اللجوء. ويمكن إجراء المزيد من البحث لهذا الترتيب كوسيلة لتعميم تحديد الأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية دولية في عمليات الوكالة في الوقت المناسب وبصورة فعالة، شريطة أن تخضع الفرق المختلطة لرقابة فعالة في مجال حقوق الإنسان ومشاركة المفوضية في هذه الفرق.

٤٦ - وعلاوة على ذلك، لما كان البحر الأبيض المتوسط من البحار الشديدة الحركة، فإنه يمكن للسفن الخاصة أن تقدم مساعدة قيّمة للمهاجرين المعرضين للخطر في البحر. وذكر حرس الحدود للمقرر الخاص أن السفن الخاصة كثيراً ما ترى القوارب التي تكون في ضائقة قبل دخولها في مرحلة الخطر. بيد أن تجريم الهجرة ساعد على إحجام السفن الخاصة عن مساعدة المهاجرين المكرويين. وعلى وجه الخصوص، أدت الصعوبات المعروفة في إنزال المهاجرين، وارتفاع التكاليف المرتبطة بهذا التدخل، وعدم تعاون الدول مع الكيانات الخاصة التي تسعى إلى تقديم هذه المساعدة الإنسانية، فضلاً عن ردود الفعل المحتملة للأفراد العاديين، إلى إحجام السفن الخاصة عن تحمل مسؤولية القوارب المعرضة للخطر، مما يضاعف من خطر الموت في البحر.

#### ٤ - الاحتجاز كوسيلة لمراقبة الحدود

٤٧ - يذكر المقرر الخاص في البداية بأنه يشك في أن الاحتجاز كان في أي وقت من الأوقات رادعاً فعالاً للهجرة غير النظامية، وأنه تفادياً لانتهاك القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجب أن يكون الاحتجاز منصوباً عليه في القانون وأن يكون ضرورياً ومعقولاً

ومتناسباً مع الأهداف المنشودة<sup>(١٤)</sup>. ومع ذلك، لاحظ المقرر الخاص، في سياق الزيارات القطرية والبحوث التي أجراها، أن احتجاز المهاجرين غير النظاميين بشكل منهجي يعتبر الآن بمثابة أداة مشروعة في إطار تأمين الهجرة ومراقبة الحدود في سياق إدارة الهجرة ضمن دول الاتحاد الأوروبي، على الرغم من عدم وجود أي دليل على أن الاحتجاز يفيد كأداة للردع. وبالفعل، فإن الزيادة الملحوظة في اللجوء إلى احتجاز المهاجرين كأداة لمراقبة حدود دول الاتحاد الأوروبي التي حدثت خلال السنوات العشر الماضية هي نتيجة لتطور قانون الهجرة في الاتحاد الأوروبي في هذا المجال. ويمكن القول، إلى حد ما، إن التنسيق فيما بين قوانين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وبصفة خاصة، إصدار التوجيه المتعلق بالإعادة، قد أضاف طابعاً مؤسسياً على الاحتجاز ضمن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كأداة قابلة للبقاء لإدارة الهجرة.

٤٨ - وبالطبع، ينبغي الإشارة إلى أن التوجيه المتعلق بالإعادة ينص على أن يكون الاحتجاز تدبيراً يُلجأ إليه في الملاذ الأخير. ولكن لم يبحث الاتحاد الأوروبي كمؤسسة ولا الدول الأعضاء فيه كل على حدة، عملياً، إلا عن بدائل قليلة قابلة للبقاء. وقد شهد المقرر الخاص في البلدان التي قام بزيارتها انعداماً يكاد يكون تاماً لبدايل للاحتجاز يمكن تنفيذها فوراً وعلى نطاق واسع، بما في ذلك فيما يتعلق بالأطفال.

٤٩ - وخلافاً لذلك، لاحظ المقرر الخاص أن نظم الاحتجاز التي يدعمها الاتحاد الأوروبي، منتشرة في دول الحدود. فمثلاً شهدت جزيرة صقلية مؤخراً بناء مركز اعتقال جديد، وهو مركز ميلو، بتمويل ودعم من الاتحاد الأوروبي. ولسوء الحظ، تم بناؤه على طراز المباني ذات الإجراءات الأمنية المشددة التي تشبه المباني العسكرية، حيث أن فرص تمتع المحتجزين فيها وذلك حتى بأدنى ضمانات حقوق الإنسان، تكاد تكون معدومة، وظروف المعيشة فيها سيئة ويتم فيها بصورة منتظمة تطبيق أقصى فترات الاحتجاز<sup>(١٥)</sup>. واعتمدت اليونان سياسة جديدة لاحتجاز جميع المهاجرين غير النظاميين على أراضيها، وهي بصدد بناء عدد من مراكز الاحتجاز الجديدة، بهدف توسيع نطاقها لتسع ١٠ ٠٠٠ سرير. وهذا المشروع ممول جزئياً من صندوق الإعادة التابع للاتحاد الأوروبي<sup>(١٦)</sup>. وعلى الرغم من أن توسيع قدرة مرافق الاحتجاز على الاستيعاب يحد من الاكتظاظ في مراكز الاحتجاز اليونانية، فإن هذا المشروع لم يكن ضرورياً لو لم يكن احتجاز المهاجرين غير النظاميين يتم بصورة منتظمة.

٥٠ - ومن دواعي القلق أيضاً أن احتجاز المهاجرين غير النظاميين يزداد بانتظام من الناحية العملية، ليس داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فحسب، ولكن أيضاً في الدول المجاورة

(١٤) تقرير المقرر الخاص عن حقوق الإنسان للمهاجرين، A/HRC/20/24.

(١٥) انظر تقرير المقرر الخاص بشأن بعثته إلى إيطاليا، A/HRC/23/46/Add.3.

(١٦) انظر تقرير المقرر الخاص بشأن بعثته إلى اليونان، A/HRC/23/46/Add.4.

الواقعة على حدوده الخارجية، وغالباً ما يتم ذلك بإيعاز من الاتحاد الأوروبي أو بتشجيع منه. وبالفعل، لاحظ المقرر الخاص أنه يتم، فيما يبدو، التشجيع بصورة متزايدة على الاحتجاز، في البلدان الحدودية غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بتمويل وتعزيز من الاتحاد الأوروبي. كوسيلة لضمان إيقاف المهاجرين غير النظاميين في بلدان ثالثة قبل دخولهم الاتحاد الأوروبي. فمثلاً، علم المقرر الخاص أن تركيا تعتزم بناء المزيد من مراكز الاحتجاز بالاستعانة بنموذج صممه الاتحاد الأوروبي يسمى "المركز النموذجي للاحتجاز" وقام بزيارته في إيديرن. وعلم المقرر الخاص أيضاً ببناء مركزين جديدين للاحتجاز في تركيا من المزمع أن يمولهما الاتحاد الأوروبي<sup>(١٧)</sup>. وفضلاً عن ذلك، علم المقرر الخاص أن إيطاليا اقترحت، في سياق اتفاقها مع ليبيا، بناء مركز للإسعافات الأولية للمهاجرين غير النظاميين في كُفْراء، وهو أمر يثير قلقاً خاصاً نظراً لضعف سيادة القانون في هذا البلد والتقارير المتكررة التي تفيد بسوء معاملة المهاجرين<sup>(١٨)</sup>. وفي زيارة سابقة أجراها المقرر الخاص لألبانيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، زار مركزاً جديداً للاحتجاز وشاهد في مدخله علماً للاتحاد الأوروبي، اعترافاً بتمويل الاتحاد الأوروبي لبنائه، ومع ذلك لاحظ أن المركز يفتقر إلى طريق مقبول للوصول إليه ويفتقر أيضاً إلى فناء وأنه سيُبد كسجن من طراز السجون ذات الدرجة الأمنية المتوسطة<sup>(١٩)</sup>.

٥١ - والأمر الذي يثير قلقاً بالغاً لدى المقرر الخاص هو أن زيادة اللجوء إلى احتجاز المهاجرين داخل وخارج الاتحاد الأوروبي لا يكون مقروناً بصورة تلقائية بتأمين حصول المحتجزين على ضمانات قانونية وحماية لحقوق الإنسان الأساسية. وعلى الرغم من أن توجيه الإعادة الصادر عن الاتحاد الأوروبي يتضمن ضمانات للحقوق الأساسية للأشخاص الذين لا يتم إبعادهم (المواد من ١٤ إلى ١٨)، فإن المقرر الخاص لاحظ أنه لا يتم عملياً احترام هذه المبادئ في جميع البلدان التي قام بزيارتها.

٥٢ - فمثلاً، لاحظ المقرر الخاص مراراً عدم الالتزام بإجراءات الاحتجاز القانونية، بما في ذلك عدم تأمين التمثيل القانوني الصحيح، وعدم وصول المحتجزين إلى الخدمات القنصلية وخدمات الترجمة الشفوية أو التحريرية، وعدم إتباع إجراءات مناسبة للكشف عن الأشخاص المستضعفين، وعدم إتاحة اللجوء إلى سبل انتصاف فعالة. ولاحظ أيضاً أن ظروف الاحتجاز غير جيدة بسبب عدم توفير الرعاية الصحية المناسبة أو أن الدعم النفسي - الاجتماعي المقدم غير كافٍ والأوضاع السائدة شبيهة بالأوضاع في السجون. ولاحظ المقرر الخاص أيضاً في تونس وتركيا واليونان أن الأطفال والعائلات يتعرضون للاحتجاز وأنه لا يوجد نظام قانوني للصياغة على الأطفال. ولاحظ في جميع البلدان التي قام بزيارتها أن

(١٧) انظر تقرير المقرر الخاص بشأن بعثته إلى تركيا، A/HRC/23/46/Add.2.

(١٨) الاتحاد الدولي لحقوق الإنسان "ليبيا: يجب التوقف عن مطاردة المهاجرين"، ٢٠١٢، متاح على الموقع <http://www.fidh.org/IMG/pdf/libyemignantsuk-ld.pdf>

(١٩) انظر تقرير المقرر الخاص بشأن بعثته إلى ألبانيا، A/HRC/20/24/Add.1.

الأشخاص يحتجزون على الرغم من عدم وجود احتمال لإبعادهم كما لاحظ عدم وجود بدائل معقولة لآليات الاحتجاز.

٥٣- وفضلاً عن ذلك، لاحظ المقرر الخاص عدم الاتساق في إمكانات وصول المهاجرين غير النظاميين إلى إجراءات اللجوء أثناء الاحتجاز. ويرحب المقرر الخاص بإعادة صياغة التوجيه المتعلق بشروط الاستقبال ليشمل قائمة شاملة للقيود المفروضة على احتجاز ملتمسي اللجوء. ومع ذلك لاحظ أن الأحكام التي تمت صياغتها بصورة فضفاضة قد تسمح بزيادة احتجاز ملتمسي اللجوء، وهو أمر يجب تجنبه.

٥٤- وثمة مشكلة متكررة واجهها المقرر الخاص هي حالات الاحتجاز المطول بسبب عدم إمكانية الإبعاد. ومن الجدير بالذكر أن محكمة العدل الأوروبية أوضحت أنه لا يجوز احتجاز المهاجر غير النظامي في الاتحاد الأوروبي بسبب إقامته غير النظامية، وذلك حتى إذا لم يكن قد استجاب لأمر بمغادرة البلد<sup>(٢٠)</sup>. ولذلك خلصت المحكمة إلى أن الاحتجاز في حال عدم اتباع إجراءات الترحيل هو إجراء يخالف الغرض من التوجيه المتعلق بالإعادة الصادر عن الاتحاد الأوروبي. وعلى الرغم من هذا التأكيد الهام من جانب المحكمة التي تشير بوضوح إلى الطريقة الواجب اتباعها لتفسير هذه الأحكام، فإن المقرر الخاص شهد بصورة منتظمة حالات احتجاز لفترات مطولة لأشخاص لا يوجد احتمال حقيقي لإبعادهم. وكان ذلك هو بالطبع الحال في اليونان وإيطاليا، وإلى درجة أقل لفترات أقصر من الزمن في تونس وتركيا.

## ٥- الميل إلى الاستعانة بآليات خارجية

٥٥- لاحظ المقرر الخاص أيضاً أن الاتحاد الأوروبي يطبق بصورة متزايدة، ومن خلال طائفة من السياسات والبرامج المعقدة، سياسات وبرامج لضمان عدم القيام بالمراقبة الحدودية من الآن فصاعداً على الحدود المادية للاتحاد الأوروبي. وهذه الظاهرة المسماة بـ "الاستعانة بآليات خارجية" لمراقبة الحدود، والتي يتم تطبيقها من خلال طائفة من الوسائل، تنطوي على نقل مسؤولية منع الهجرة غير النظامية إلى أوروبا، إلى بلدان المغادرة أو العبور.

٥٦- وعلى الرغم من أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أدانت "عملية الدفع" في قضية هيرسي<sup>(٢١)</sup>، لاحظ المقرر الخاص أن الاتحاد الأوروبي يستطلع، فيما يبدو، طرقاً أكثر إبداعاً لضمان عدم وصول المهاجرين إلى الحدود الأوروبية على الإطلاق. وعلى الرغم من أن زيادة المراقبة قد تساعد على إنقاذ الأرواح، فإنه يُخشى من أن يكون الغرض العملي للتعاون المؤسسي مع بلدان ثالثة، ولا سيما في شمال أفريقيا، وعلى امتداد الساحل التركي، وبصفة

(٢٠) Case C-61/11 PPU, *El Dridi*, 28 April 2011, OJ C 186, 25.06.2011; Case C-357/09 PPU, *Kadzoev*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 30 November 2009.

(٢١) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *هيرسي حاما وآخرون ضد إيطاليا*، ٢٣ شباط/فبراير ٢٠١٢.

خاصة فيما يتعلق بدعم قدرات حراس السواحل على الاعتراض، هو ببساطة منع القوارب من الدخول إلى المياه الأوروبية تماماً.

٥٧- وفضلاً عن ذلك، أنشئت شبكة لمراكز التنسيق المعنية بالهجرة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لتمكين الممثلين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من إقامة صلات مع سلطات البلد المضيف والاحتفاظ بها بهدف المشاركة في منع ومكافحة الهجرة "غير النظامية".

٥٨- وبذلك فإن الاتحاد الأوروبي يحاول، فيما يبدو، ضمان عدم وصول الأجانب مطلقاً إلى أراضيهم، أو إعادتهم فوراً في حال وصولهم إليها. وهذا يثير قلق خاص لأنه يعني أن المسؤولية عن مراقبة المهاجرين قد تحولت إلى بلدان خارج الاتحاد الأوروبي وبالتالي فإن لجوء أولئك المهاجرين إلى آليات حقوق الإنسان داخل الاتحاد الأوروبي يصبح مقيداً من الناحية القانونية أو مستحيلاً من الناحية العملية. وفضلاً عن ذلك، فإن عملية "الاستعانة بآليات خارجية" تهدف، فيما يبدو، إلى وضع المهاجرين تحت مراقبة محكمة من جانب بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي، دون أن يقدم الاتحاد الأوروبي إلى آليات حقوق الإنسان في تلك البلدان ما يقابل ذلك من دعم مالي وتقني، وبالتالي يسمح للاتحاد الأوروبي بأن ينفذ يديه من المسؤولية عن ضمان حقوق الإنسان للأشخاص الذين يحاولون الوصول إلى أراضيهم.

٥٩- ولا يصاحب هذا التحول في المراقبة الحدودية إلى دول أخرى الذي يثير القلق، ضمانات مناسبة لحقوق الإنسان. والتركيز منصب بشكل متزايد، فيما يبدو، على قدرات البلدان على منع المهاجرين غير النظاميين من مغادرة أراضيهم، بدلاً من ضمان حقوق المهاجرين في الحصول على حماية مناسبة ضمن عملية مشروعة لمراقبة المهاجرين.

#### (أ) بناء القدرات المتعلقة بمراقبة الحدود الخارجية

٦٠- تتمثل أحد السبل الهامة التي يمكن للاتحاد الأوروبي بواسطتها تعزيز الاستعانة بآليات خارجية لمراقبة الحدود، في تقديم المساعدة لبناء قدرات الموظفين الأجانب المسؤولين عن مراقبة الحدود. وقد علم المقرر الخاص بوجود برامج عديدة يمولها الاتحاد الأوروبي لتحسين التعاون وتدريب حراس الشواطئ والحدود وغيرهم من الموظفين الحكوميين في بلدان العبور وبلدان المنشأ المسؤولين عن مراقبة الحدود.

٦١- ولا يعني هذا أن تحسين قدرات البلدان التي لا تولي دائماً الأولوية لإدارة الهجرة هو بالضرورة نهج خاطئ. فعلى العكس، يمكن للتدريب الفعال الذي يؤكد على حقوق الإنسان بوصفها عنصراً أساسياً لإدارة الهجرة أن يكون أداة هامة لضمان حقوق المهاجرين. وبصفة خاصة، فإن تحسين التنسيق والمهارات فيما يتعلق بعمليات البحث والإنقاذ في عرض البحار قد يكون له أثر أساسي لإنقاذ حياة المهاجرين المعرضين للخطر. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن زيادة قدرات البحث والإنقاذ في البحر الأبيض المتوسط لها بلا شك أهمية كبيرة للغاية

لإنقاذ حياة المهاجرين المعرضين للخطر في عرض البحر، فإن تعزيز قدرات حراس الحدود في الدول المجاورة قد يكون ببساطة محاولة لضمان عدم السماح للقوارب مطلقاً بمغادرة المياه الإقليمية لذلك البلد، وتسهيل عودة سريعة للمهاجرين على متن هذه السفن إلى إقليم البلد الذي غادروا منه. وهذا هو الحال بصفة خاصة عندما لا توجد في البلدان التي يتم إعادة المهاجرين إليها هياكل أساسية تحترم على النحو الواجب حقوق الإنسان للمهاجرين. ويعزز من هذا القلق أن مثل هذه السياسات تؤدي إلى اللجوء إلى محاولات احتيالية أخرى للوصول إلى أراضي الاتحاد الأوروبي. وبالتالي فإنها تعزز من عصابات التهريب، ويزداد ضعف المهاجرين ويصبح الفساد أكثر فعالية ويتفشى الاستغلال بصورة أكثر وتصبح انتهاكات حقوق الإنسان أكثر انتشاراً وخطورة، وبالتالي تصبح حياة الكثير من الأشخاص أكثر عرضة للخطر من السابق.

#### (ب) اتفاقات إعادة القبول

٦٢- إن أفضل أداة يستخدمها الاتحاد الأوروبي للتعاون على نطاق واسع مع بلدان ثالثة بشأن موضوع الهجرة غير النظامية هو اتفاقات إعادة القبول. وترمي مثل هذه الاتفاقات إلى ضمان عودة المهاجرين غير النظاميين إلى بلدان المنشأ وبلدان العبور. وأكثر أهمية، فإن اتفاقات إعادة القبول التي وقعتها بلدان الاتحاد الأوروبي غالباً ما تتضمن التزامات إضافية بإمكانية إعادة مواطني بلد ثالث وأشخاص عديمي الجنسية إلى البلد الذي دخلوا منه إلى الاتحاد الأوروبي. وحتى يومنا هذا، يطبق ١٣ بلداً من بلدان الاتحاد الأوروبي اتفاقات إعادة القبول<sup>(٢٢)</sup>.

٦٣- وبصفة خاصة، لا يزال المقرر الخاص يشعر بالقلق إزاء التفاوض بشأن هذه الاتفاقات وإبرامها وبصفة خاصة إزاء الطريقة المتبعة لإدماج ضمانات حقوق الإنسان فيها. واتفاقات إعادة القبول، قد وُضعت، فيما يبدو، مع بلدان ثالثة على الرغم من عدم وجود نظام للجوء يعمل بصورة سليمة أو عدم وجود موارد أو هياكل أساسية لإدارة التدفقات الكبيرة من المهاجرين بصورة تكفل بفعالية الحماية الصحيحة لحقوق الإنسان. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الاتفاقات تُطبق لإرغام البلدان الموقعة عليها لا على إرجاع مواطنيها فحسب بل مواطني بلدان ثالثة أيضاً، الأمر الذي قد يثير مخاوف خاصة بشأن حقوق الإنسان لأولئك الأشخاص.

٦٤- وفضلاً عن ذلك، يلاحظ المقرر الخاص أن هذه الاتفاقات تستخدم بصورة متزايدة من جانب كل من الاتحاد الأوروبي والدول الموقعة عليها كأداة للتفاوض - مع حوافز قوية لكلا الطرفين بما في ذلك إلغاء شرط الحصول على تأشيرة الدخول أو اتفاقات التسهيل للطرف الموقع، وإعادة القبول بالنسبة للاتحاد الأوروبي. وكلاهما لا يدجان بصورة تلقائية حقوق الإنسان. فمثلاً أعلمت تركيا الاتحاد الأوروبي قبل أن يضع حروفه الأولى على

(٢٢) وفضلاً عن ذلك، تندرج أحكام إعادة القبول في اتفاقات عديدة أخرى للاتحاد الأوروبي، بما فيها اتفاق كوتونو مع ٧٩ بلداً من أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادئ.

الاتفاق المبرم بينه وبينها بشأن إعادة القبول، أنها تتوقع منه أن يمنح اللجنة الأوروبية ولاية للشروع في مفاوضات بشأن إعفاء المواطنين الأتراك من الحصول على تأشيرة للدخول إلى منطقة شنغن، ودعا المجلس اللجنة إلى اتخاذ خطوات لإلغاء شرط الحصول على تأشيرة الدخول كمنظور تدريجي وبعيد الأمد، مقابل التوقيع على اتفاق إعادة القبول. ومع ذلك، فإن الاتفاق يركز بصورة حصرية على مكافحة الهجرة ولا يكفل بصورة كافية احترام حقوق الإنسان للمهاجرين. وقد علم المقرر الخاص أن اللجنة أوصت بإدراج شرط وقف التنفيذ في كل اتفاق لإعادة القبول ينص على الوقف المؤقت لاتفاقات إعادة القبول في حالة وجود خطر وشيك وجسيم لانتهاك حقوق الإنسان<sup>(٢٣)</sup>. وهذه آلية هامة ينبغي بالتأكيد تنفيذها بصورة منهجية. وفضلاً عن ذلك، تم التأكيد للمقرر الخاص بأن إجراءات إلغاء شرط الحصول على تأشيرة الدخول يقترن بالضرورة بخطة عمل تنطوي على مجموعات من المعايير المفصلة. ويلاحظ المقرر الخاص أنها ينبغي أن تتضمن أحكاماً صريحة لحقوق الإنسان للمهاجرين بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين.

٦٥ - وثانياً، حدث انتشار في الاتفاقات الثنائية المبرمة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وبلدان المنشأ أو العبور، التي غالباً ما يكون هدفها هو نفسه أي أساساً ضمان إعادة السريعة للمهاجرين الذين يصلون إلى دولة من دول الاتحاد الأوروبي، إلى بلد من البلدان التي دخلوا بواسطته إليه. وعلى النحو الذي لاحظته المقرر الخاص فإن هذا الاتجاه أصبح واضحاً بصورة متزايدة في إيطاليا حيث تم التوقيع على اتفاقات إعادة القبول، بين إيطاليا ومصر وتونس، دون إدراج ضمانات صحيحة لحقوق الإنسان للأشخاص العائدين<sup>(٢٤)</sup>. وينطبق نفس الشيء على اتفاق إعادة القبول بين اليونان وتركيا.

#### (ج) شراكات التنقل

٦٦ - يلاحظ المقرر الخاص أيضاً أنه تم ضمن إطار النهج العالمي للهجرة والتنقل، الإشادة بنموذج شراكة التنقل بوصفه أداة سياسية ابتكارية ومعقدة لتعزيز الحوار المحدد الوجهة والتعاون مع بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي في طائفة واسعة من المجالات المتعلقة بالهجرة والتنقل.

٦٧ - ومع ذلك، لاحظ المقرر الخاص أن الشراكات تستخدم، فيما يبدو، كوسيلة لكي يواصل الاتحاد الأوروبي تنفيذ جدول أعماله الرامي إلى تعزيز عمليات مراقبة الحدود من خلال إتاحة فرص عمل محدودة ومشروطة مسبقاً، ومتاحة إلى حد كبير للمهاجرين المهرة، وتقديم وعود بإلغاء تأشيرة الدخول/تيسير الحصول عليها، وبشأن تدابير تؤدي بفعالية إلى الاستعانة بآليات خارجية لمراقبة الهجرة. ويتضمن ذلك إجراء تعديلات على نظم مراقبة

(٢٣) COM(2011) 76 final, 23 February 2011.

(٢٤) انظر A/HRC/23/46/Add.3.

الحدود، وإبرام اتفاقات إعادة القبول مع الاتحاد الأوروبي، والتوقيع على اتفاقات عمل مع وكالة فرونتكس. وفضلاً عن ذلك، فإن شركات التنقل تقوم، فيما يبدو، على تبادل هذه التدابير مقابل إتاحة فرص للهجرة المؤقتة لفئات عمال بعينها. ويمكن وفقاً لذلك وصف شركات التنقل على أنها آلية لضمان الاستعانة بآليات خارجية لمراقبة الحدود، مقابل الرقابة الشديدة على فرص الهجرة والحد منها<sup>(٢٥)</sup>.

٦٨- ويساور المقرر الخاص القلق إزاء عدم وضوح الطبيعة القانونية لمثل هذه الاتفاقات. فهي معاهدات غير ملزمة وهي أساساً صكوك قانونية غير ملزمة تنطوي على قدر كبير من المرونة. وفضلاً عن ذلك، وبسبب طبيعتها غير الملزمة، لا يوجد أي ضمان يكفل تعهد أو امتثال الدول الأعضاء المشاركة فيها، أو البلد الثالث، للمبادرات أو الالتزامات المتعهد بها، لأنه لا توجد أية وسيلة للإرغام على التطبيق ولا توجد أية وسيلة لإجراء تقييم مستقل. وفي هذا السياق، لا يوجد أي إطار واضح يمكن من خلاله إدماج حقوق الإنسان بصورة تلقائية في شركات التنقل. وخلافاً لذلك، فإن الطبيعة الكامنة لها المتمثلة في أنها صكوك مصممة لغرض بعينه، ستحول، في الواقع، من أن تكون صكوكاً فعالة في تعزيز سياسة موحدة لحقوق الإنسان بشأن الهجرة، مع بلدان ثالثة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة الغامضة للمفاوضات تعني أيضاً أن من المحتمل أن لا تكون حقوق الإنسان قد أدمجت فيها بالضرورة. فمثلاً، يتم التفاوض بشأن شركات التنقل مع المديرية العامة للشؤون الداخلية ولكن أيضاً مع الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، الأمر الذي قد يؤدي، في الواقع، إلى بعض الخلط بين الأولويات والاختصاصات وبالتالي يؤثر على إدماج حقوق الإنسان بشكل منسق في كل من هذه البرامج ولا سيما عندما تتفاوض المديرية العامة للشؤون الداخلية بشأن اتفاقات إعادة القبول في حين تكون الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية هي الجهة التي لديها الولاية بشأن التعاون في مجال حقوق الإنسان بشكل عام.

## ٦- عدم كفاية درجة تقاسم المسؤولية مع دول الحدود الخارجية

٦٩- ولاحظ المقرر الخاص أيضاً الحاجة إلى زيادة درجة تقاسم المسؤوليات فيما يتعلق بالهجرة داخل الاتحاد الأوروبي. فاليونان وإيطاليا هما بلدان أسندت إليهما مهمة إدارة حدود هامة خارجية للاتحاد الأوروبي، وبالتالي فهما البلدان اللذان يتلقيا أعداداً كبيرة من المهاجرين غير النظاميين. ومع ذلك، وفي إطار النظام الحالي، يتم أخذ بصمات أصابع المهاجرين الذين يتبين أنهم دخلوا إلى الاتحاد الأوروبي بصورة غير قانونية، وحزنها في قاعدة بيانات بيومترية إلكترونية. وهذا الإجراء قد يؤدي إلى وضع يصبح فيه المهاجرون غير النظاميين، بفعل الواقع، غير قادرين على مغادرة بلدان حدودية مثل إيطاليا واليونان. وقد التقى المقرر الخاص

(٢٥) اللجنة الأوروبية، التقرير السنوي الثالث عن الهجرة واللجوء (٢٠١١)، بروكسل، ٣٠ أيار/مايو ٢٠١٢، COM (2012) 250 final, pp. 9-10. انظر أيضاً المرفق الفقرة ١٠.

بالعديد من مثل أولئك المهاجرين الذين دخلوا الاتحاد الأوروبي وأخذت بصمات أصابعهم، ومن ثم غادروا إلى بلدان أعضاء أخرى في الاتحاد الأوروبي لبناء حياتهم. ومع ذلك، وعندما يتم الكشف عن كونهم غير قانونيين، يتم إعادتهم إلى حدود الدولة التي كانت أول نقطة دخلوا منها إلى الاتحاد الأوروبي، وغالباً ما لا يكون لديهم فيها أية روابط أو مشاريع قابلة للدوام. فضلاً عن ذلك، فإن أولئك المهاجرين غالباً ما يصبحون محاصرين في هذه الدول الحدودية لأنهم لا يستطيعون السفر إلى بلدان أخرى داخل الاتحاد الأوروبي، أو العودة بأمان إلى بلدانهم الأصلية.

٧٠- وثانياً، تنص لائحة دبلن الثانية على أنه كقاعدة عامة، لا يمكن للمتلتمس اللجوء أن يقدم طلباً للجوء إلا في البلد الذي دخل فيه أولاً إلى الاتحاد الأوروبي. وبما أن ملتمسي اللجوء المحتملين يدركون في الغالب هذه الحقيقة، فإنهم قد يتجنبون تقديم طلب بالحماية وبالتالي إعطاء بصمات أصابعهم، في البلد الذي يدخلونه لأول مرة إلى الاتحاد الأوروبي، لكي يلتصقون بحماية دولية في دولة عضو يعتقدون أن حظوظهم وفرصهم للاندماج لفترات أطول ستكون أفضل. ومن الناحية العملية، فإن ذلك يؤدي إلى تجنب الأشخاص الذين هم بحاجة للحماية، تقديم طلباتهم، والسعي إلى مواصلة رحلاتهم إلى بلدان أخرى أعضاء في الاتحاد الأوروبي، وغالباً ما يكون ذلك من خلال طرق خطيرة، مما يزيد من ضعف أوضاعهم.

٧١- وبالتالي لاحظ المقرر الخاص أن تطبيق نظام دبلن قد يفاقم، في الواقع، من التحديات التي تواجهها دول الحدود في إدارة نظام يعاني بالفعل من أعداد كبيرة من طلبات اللجوء، وذلك من حيث ظروف الاستقبال وإجراء اللجوء نفسه. وعلى الرغم من أن المادة ٨٠ من معاهدة سير عمل الاتحاد الأوروبي تنص على تقاسم المسؤوليات فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإن النظام الذي وضع في إطار دبلن لا يتطابق، فيما يبدو، مع مثل هذا المبدأ. وخلافاً لذلك، فإن إرغام بلد ما يكون هو النقطة الأولى للدخول، على تحمل مسؤولية تجهيز معظم طلبات اللجوء هو أمر لا يمكن للبلدان التي تقع على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي أن تتحمله وأن ذلك قد يسهم في الوصول الصعب إلى نظام اللجوء، وهو ما لاحظته المقرر الخاص في اليونان. وعلى الرغم من أن المقرر الخاص لاحظ أن إعادة صياغة لائحة دبلن سيؤدي إلى إدخال بعض التحسينات، بما في ذلك إنشاء آلية للإنذار المبكر، فإنه يشير إلى أن ذلك لن يجد حلاً للمشاكل الهيكلية الهامة التي يثيرها نظام دبلن.

٧٢- وثمة مشكلة شاملة أخرى هي عدم وجود نظام مؤسسي لجمع شمل أسر المهاجرين غير النظاميين المستفيدين من حماية التبعية، وملتمسي اللجوء، وبصفة خاصة الأطفال المهاجرين غير المصحوبين. وعلى الرغم من أن نظام دبلن ينص، في الواقع، على إرسال القصر غير المصحوبين إلى دولة عضو من الدول التي يتواجد فيها أحد أقارب أو أوصياء القاصر، فإن ذلك لا يتم، في الغالب، عملياً بسبب انعدام القدرات والتنسيق. وينبغي دائماً إرسال الأطفال غير المصحوبين، أيّاً كان وضعهم الإداري، إلى بلدان يكون لديهم فيها بعض

الروابط الأسرية، عندما يكون ذلك في مصلحتهم الفضلى. ويأمل المقرر الخاص أن يساعد النظام الأوروبي المشترك المتعلق باللجوء في إيجاد حلول لهذه المسائل.

## ٧- الاعتراف بـ "عوامل الجذب" ومعالجتها

٧٣- وفضلاً عن ذلك، ينبغي للاتحاد الأوروبي أن لا ينجح من معالجة العوامل التي تجذب المهاجرين غير النظاميين. وبصفة خاصة، ينبغي التصدي للطلب في أوروبا على القوى العاملة الموسمية القليلة المهارات والتي يمكن بسهولة استغلالها. وينبغي للاتحاد الأوروبي أن يولي الأولوية إلى وضع برامج فعالة تتعلق بتأشيرات العمل في القطاعات التي تتطلب مهارات قليلة<sup>(٢٦)</sup> منها العمل الزراعي الموسمي فيما بين أعمال أخرى. وبالفعل، تعترف اللجنة نفسها أن فتح قنوات قانونية للدخول إلى الاتحاد الأوروبي قد يتبين أنه أكثر فعالية وأقل كلفة من تطبيق تدابير عقابية وربما أنه يسهم أيضاً في الحد من الهجرة غير النظامية. وفي هذا الصدد، يلاحظ المقرر الخاص أن التوجيه المتعلق بالعمال الموسميين قد يؤدي إلى جعل الهجرة الموسمية أسهل بالنسبة للعمال من ذوي المهارات القليلة. ومع ذلك يلاحظ أن عدد التأشيرات الصادرة في إطار هذا البرنامج ستظل خاضعة للسلطة التقديرية للدول الأعضاء. وثمة ثغرة أخرى في هذا التوجيه هي أنه لا ينص على أية حلول في الأجل البعيد بل إنه قد يؤدي إلى أن يصبح المهاجر في وضع غير قانوني في حال تجاوزه مدة البقاء المنصوص عليها في تأشيرة الدخول.

٧٤- وفضلاً عن ذلك، ينبغي اتخاذ تدابير لمعاقبة أصحاب العمل الذين يستغلون ضعف المهاجرين ولا سيما المهاجرين غير النظاميين من خلال دفع أجور قليلة لهم أو استغلالهم أو إرغامهم على العمل في ظروف قذرة وصعبة أو خطيرة بصورة فعالة. وفي هذا الصدد، يمكن للتوجيه المتعلق بالعقوبات التي توقع على أصحاب العمل، والتوجيه المتعلق بضحايا الجريمة، أن يؤدي دوراً هاماً في حماية المهاجرين غير النظاميين من الاستغلال. والسؤال الأول هو بالطبع سؤال يتعلق بالتنفيذ الكامل والصحيح لهذه المبادئ في القانون الوطني، وقد أكدت اللجنة للمقرر الخاص أنها لم تتلأ في استخدام صلاحياتها كوصي على المعاهدات لضمان التنفيذ الصحيح والفعال للتوجيه المتعلق بالعقوبات التي توقع على أصحاب العمل. ومع ذلك، يتعين على الاتحاد الأوروبي أيضاً أن يستثمر المزيد من الطاقات لضمان تمكين المهاجرين من الوصول إلى الآليات التي وضعت لحمايتهم، دون الخوف من ترحيلهم بصورة منهجية. ومثلاً، وعلى الرغم من أن المادة ٦ من التوجيه المتعلق بالعقوبات التي توقع على أصحاب العمل يتضمن عدداً من الأحكام التي تمكن المهاجرين غير النظاميين من تقديم شكاوى فإنها غير مطبقة عملياً<sup>(٢٧)</sup>.

(٢٦) هناك مبادرات عديدة تتعلق بذلك مثل مبادرة Blue Card Directive، انظر المرفق، الفقرات ٣٨-٣٩.

(٢٧) FRA Annual Report 2012, forthcoming 2013.

## رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

### ألف - الاستنتاجات

٧٥- على الرغم من وجود عدد من الإنجازات الهامة عملياً على الصعيدين السياسي والمؤسسي، فإن الاتحاد الأوروبي يركز اهتمامه إلى حد كبير على وقف الهجرة غير النظامية من خلال تعزيز عمليات الرقابة على الحدود الخارجية. ويزيد الخطاب السياسي الشامل الذي تكرره الدول الأعضاء والذي يُدرج الهجرة غير النظامية ضمن نطاق الإجرام والأمن من المشروعات المسندة إلى الممارسات التي تنطوي على الاستعانة بآليات خارجية لمراقبة الحدود من قبيل احتجاز المهاجرين، و"الرد"، وإعادة القبول.

٧٦- ويسلم المقرر الخاص بأن العديد من هذه الآليات ليست غير مشروعة في حد ذاتها. ولكنه لاحظ في كل بعثة قطرية من بين البعثات الأربع التي أجراها، أن حقوق الإنسان والضمانات القانونية لم تدرج فيها على النحو الصحيح، مما يقوض مشروعيتها وقانونيتها وسريتها.

٧٧- فمثلاً، شهد المقرر الخاص بصورة متكررة إتباع إجراءات غير مناسبة فيما يتعلق بالاحتجاز، بما في ذلك عدم احترام الضمانات القانونية والإجرائية والموضوعية، واحتجاز أشخاص دون وجود احتمال لإبعادهم، واحتجاز الأطفال، وعدم وجود بدائل للاحتجاز. وبالمثل فإن إجراءات الإعادة ولا سيما تلك التي تيسرها اتفاقات إعادة القبول، لا تقدم الضمانات اللازمة.

٧٨- وبالإضافة إلى ذلك، فإن تأثير الاتحاد الأوروبي كمنظمة إقليمية لها صلاحيات في مجال الهجرة هو أمر لا يمكن تجاهله. فنظراً للأهمية التي تعلقها البلدان المجاورة فيما يتعلق بتيسير الحصول على تأشيرة الدخول أو إلغائها لأغراض التنمية، فإنه يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يُصر على وجود إطار لحقوق الإنسان في جميع المفاوضات التي يجريها بشأن الهجرة. ويمكن وصف أي نهج يغفل عن إدماج حقوق الإنسان والضمانات القانونية بالكامل بأنه نهج قمعي ويقوض من قدرة الاتحاد الأوروبي على التصرف كنموذج لحماية حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم.

٧٩- وفضلاً عن ذلك، فإن مثل هذا النهج لن يفيد إلا في زيادة كره الأجانب، والتمييز ضد المهاجرين وتهميشهم، وقد يترتب عليه تمكين ثقافة الإفلات من العقاب فيما يتعلق بانتهاك حقوق المهاجرين، وتعزيز مواقف معادية للهجرة، والمشاركة أيضاً في زيادة العنف اللفظي والبدني ضد المهاجرين، وهو ما يحدث حالياً في اليونان.

٨٠- وفضلاً عن ذلك، ينبغي التصدي لأي قصور في معالجة عوامل جذب المهاجرين غير النظاميين، ولا سيما طلب أوروبا على قوة عاملة موسمية سهلة الاستغلال. ويمكن

لمكافحة الهجرة غير النظامية أن تكون محددة الهدف وأكثر فعالية عن طريق بذل جهود حقيقية لمعاملة المهاجرين بكرامة وتزويدهم بإمكانية اللجوء إلى إجراءات تشمل ضمانات قانونية قوية ودعم اقتصادي واجتماعي. وسياسات الهجرة التي تقوم على الردع هي سياسات تتناقض بصورة جوهرية مع الالتزامات المترتبة على حقوق الإنسان. وينبغي احترام الحقوق وإتباع إجراءات شفافة كما ينبغي عدم إعاقة الوصول إلى العدالة، لضمان تأمين حقوق الإنسان للمهاجرين مثلهم مثل غيرهم من الأفراد. ومثل هذا النهج لن يكون متطابقاً مع الالتزامات القانونية بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي، فحسب، بل سيشكل أيضاً خطوة هامة نحو الاعتراف بالمشاركة الإيجابية للمهاجرين في أوروبا.

## باء- التوصيات

٨١- إذا كان الغرض من وضع سياسة مشتركة للهجرة في الاتحاد الأوروبي هو تقديم قيمة إضافية لحقوق المهاجرين، فعندئذ من الواجب إيلاء اهتمام خاص أيضاً لضمان المشروعية وتقييم سلامة الأسس التي وُضعت بموجها البرامج الحالية بوجه أفضل، مع التركيز بصفة خاصة على سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق المهاجرين غير النظاميين.

### توصيات عامة

٨٢- مواصلة تنفيذ النهج القائم على حقوق الإنسان فيما يتعلق بالهجرة وإدارة الحدود، وضمان إيلاء الاعتبار الأول دائماً لحقوق المهاجرين بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين.

٨٣- الاعتراف بأن الإغلاق المحكم للحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي هو أمر مستحيل، وبأن المهاجرين سيواصلون الوصول إليها على الرغم من جميع الجهود المبذولة لإيقافهم، وأن قمع الهجرة غير النظامية يؤدي في مرحلة ما إلى نتائج عكسية، لأنه يسوق المهاجرين إلى مزيد من الاحتيا، وبالتالي يمكن عصابت التهريب، ويخلق ظروف الإبعاد والتهميش التي تعزز انتهاكات حقوق الإنسان مثل التمييز والعنف ضد المهاجرين.

٨٤- النظر في فتح أبواب المزيد من قنوات الهجرة النظامية بما في ذلك بالنسبة للعمال ذوي المهارات القليلة الأمر الذي يعكس الاحتياجات الفعلية للأيدي العاملة في الاتحاد الأوروبي، ويؤدي إلى الحد من حالات عبور الحدود بشكل غير نظامي والحد من تهريب المهاجرين.

٨٥- وضع مجموعة من المعايير الدنيا والمنسقة لحقوق المهاجرين غير النظاميين بما يتماشى مع قانون حقوق الإنسان الدولي. وفي هذا الصدد، إيلاء الاعتبار الواجب لتقرير وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية بشأن "الحقوق الأساسية للمهاجرين غير

النظاميين في الاتحاد الأوروبي" وحث جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

٨٦- التشجيع على زيادة التضامن وتقاسم المسؤوليات فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالحدود والتماس اللجوء والهجرة، وفقاً للمادة ٨٠ من معاهدة سير العمل في الاتحاد الأوروبي والتوجيهات المتعلقة بتعزيز التعاون بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجال اللجوء. وفي هذا الصدد، النظر بصورة أساسية في تنقيح لائحة دبلن المعاد صياغتها والمبادئ التي تقوم عليها والتي تؤدي في صيغتها الحالية إلى تثقيل كاهل نظام اللجوء التابع لدول الحدود الخارجية بشكل يؤدي إلى نتائج عكسية.

٨٧- تبسيط سياسة الهجرة داخل الاتحاد الأوروبي، وضمان احترام حقوق الإنسان للمهاجرين، عملياً، إلى جانب احترام المساءلة والشفافية. وفي هذا الصدد، النظر في إنشاء آلية دائمة للتقييم وللرصد المستقل كجزء لا يتجزأ من سياسات وممارسات الاتحاد الأوروبي في مجال مراقبة الهجرة.

٨٨- الإعلان عن أية اتفاقات تُبرم بشأن مراقبة الهجرة، وجعلها شفافة، وعدم دعم وإبرام اتفاقات مع بلدان لا تكون قادرة على أن تثبت أنها تحترم وتحمي حقوق الإنسان للمهاجرين.

٨٩- تجنب تجريم المهاجرين غير النظاميين عند الإشارة إليهم في الكلام أو السياسات أو الممارسات، والعدول عن استخدام المصطلحات غير الصحيحة مثل "المهاجر غير الشرعي".

٩٠- وضع إجراءات ومبادئ توجيهية لضمان التنفيذ الفعال لعمليات الإنقاذ في عرض البحر. وفي هذا السياق، اعتماد قواعد لتشجيع السفن المملوكة للقطاع الخاص على مساعدة القوارب المعرضة للخطر.

٩١- ضمان إيلاء الاعتبار الأول لحقوق الإنسان لجميع المهاجرين المعنيين، عند التفاوض بشأن أي اتفاقات للتعاون في مجال الهجرة مع بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك الاتفاقات المتعلقة بإعادة القبول والتعاون التقني مع حراس السواحل أو شراكات التنقل. وينبغي لذلك أن يشمل الدعم التقني والمالي على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر ما يلي:

- تمكين المهاجرين من الوصول إلى العدالة؛
- حصول منظمات المجتمع المدني المعنية بحقوق المهاجرين على الدعم؛
- حصول جميع الشركاء في التعاون بشأن قانون حقوق الإنسان على التدريب.

٩٢ - التشجيع على إيجاد بدائل للاحتجاز قابلة للدوام دون الإصرار على زيادة تعزيز الاحتجاز كآلية للحد من الهجرة من خلال دعم توسيع شبكات مراكز الاحتجاز. وينبغي أن يكون الاحتجاز دائماً بمثابة تدبير يتخذ في الملاذ الأخير وينبغي عدم احتجاز الأطفال مطلقاً.

٩٣ - ضمان التنفيذ الكامل للتوجيه المتعلق بالإعادة في جميع الدول الأعضاء بغية تحسين الضمانات الإجرائية والمعايير الدنيا وظروف الاحتجاز، وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفضلاً عن ذلك، ضمان وصول جميع المهاجرين المحتجزين بشكل فعال إلى العدالة، بما في ذلك:

- الوصول إلى محامين أكفاء؛
- الوصول إلى مترجمين شفويين ومترجمين تحريريين أكفاء؛
- الوصول في الوقت المناسب وبصورة فعالة إلى القضاء أي إلى المحاكم وهيئات التحكيم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلخ؛
- الوصول إلى برامج المساعدة القانونية والمساعدة القضائية؛
- الوصول إلى المنظمات غير الحكومية؛
- الوصول إلى السلطات القنصلية؛
- الوصول إلى إجراءات اللجوء؛
- الرصد الخارجي الفعال والمستقل لجميع مرافق احتجاز المهاجرين.

٩٤ - ضمان وصول جميع المهاجرين إلى العدالة. وبصفة خاصة، ضمان التنفيذ الصحيح لآليات تقديم الشكاوى المتاحة أمام المهاجرين غير النظاميين على النحو المنصوص عليه في التوجيه المتعلق بالعقوبات التي توقع على أصحاب العمل للتمكين من تطبيقها بشكل فعال وتجنب معاقبة مقدمي الشكاوى في الواقع بسبب أوضاعهم الإدارية.

٩٥ - وضع حلول قابلة للبقاء للمهاجرين الذي لا يمكن إعادتهم إلى بلدانهم الأصلية بسبب الأحوال فيها أو بسبب عدم تعاون السلطات القنصلية. وينبغي أن يتضمن ذلك تزويدهم بوضع مناسب.

توصية محددة موجهة إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي

إلى مجلس الوزراء

٩٦ - إعادة النظر في المصطلحات المستخدمة وتطبيق مصطلح "لاجئ غير نظامي" بدلاً من مصطلح "لاجئ غير شرعي".

٩٧- النظر في إصدار توجيهات تتعلق بالتفاوض بشأن اتفاقات إعادة القبول مع بلدان المنشأ وحدها، على النحو الذي توصي به المفوضية في بلاغها المتعلق بتقييم اتفاقات إعادة القبول التي يرميها الاتحاد الأوروبي.

إلى اللجنة الأوروبية

٩٨- الشروع بنشاط في اتخاذ إجراءات التعدي ضد الدول الأعضاء التي لا تنفذ بصورة صحيحة قوانين الاتحاد الأوروبي المتعلقة بحقوق المهاجرين.

٩٩- مواصلة إدماج حقوق الإنسان في المديرية العامة للشؤون الداخلية، وفي هذا الصدد النظر في إنشاء جهة تنسيق في مجال حقوق الإنسان في المديرية العامة.

إلى البرلمان الأوروبي

١٠٠- ضمان تنفيذ ضمانات حقوق الإنسان بصورة فعالة في جميع التشريعات التي تؤثر على المهاجرين، من خلال استخدام صلاحيته كمشارك في وضع التشريعات.

١٠١- مواصلة الإصرار على استخدام مصطلحات صحيحة في سياسة الهجرة.

إلى الممثل الخاص لحقوق الإنسان والدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية

١٠٢- اتخاذ الخطوات لتأطير النقاش حول الهجرة غير النظامية بشكل مختلف مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والانتقال من الخطابات المتعلقة بالأمن إلى اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان.

١٠٣- الإصرار على إدماج حقوق الإنسان في المفاوضات التي تُجرى بشأن شراكات التنقل.

إلى وكالة فرونتكس

١٠٤- ضمان احترام حقوق الإنسان لجميع المهاجرين بما في ذلك للمهاجرين غير النظاميين في جميع عملياتها، بما في ذلك من خلال تطبيق نهج يقوم على حقوق الإنسان بالنسبة لأنشطة مثل بناء القدرات والتدريب والرصد والإبلاغ عن الحالات ونشر مفوضين لزيارة المواقع.

١٠٥- النظر في تعزيز دور واستقلالية المفوضين المعيّنين بالحقوق الأساسية.

١٠٦- ضمان التنفيذ الفعال لاستراتيجية وخطة العمل المتعلقة بحقوق الأساسية.

١٠٧- ضمان أن تتم جميع المقابلات التي يجريها الموظفون الزوار لوكالة فرونتكس مع المهاجرين في مراكز الاحتجاز وفقاً للإطار القانوني الذي ينص على تقديم ضمانات مناسبة لحقوق الإنسان.

### إلى وكالة الحقوق الأساسية

١٠٨ - مواصلة عملها الهام المتمثل في الإبلاغ عن الشغرات المتعلقة بحقوق الإنسان والتحديات التي يواجهها المهاجرون، بما في ذلك المهاجرون غير النظاميين، في الاتحاد الأوروبي وحدوده الخارجية، وتقديم التوصيات بشأن كيفية تحسين الأوضاع.

## Annex

*[English only]*

### **Legal, institutional and policy framework related to migration and border management**

#### **A. Legal, institutional and policy framework with regard to migration**

1. With the entry into force of the 1999 Amsterdam Treaty, migration and asylum policies including the Schengen Acquis were officially incorporated into the legal framework of the EU, and this led to Member States' agreement to extend the competence of the EU to make binding rules in almost all areas of migration and asylum law. Title IV provided the EU with the competence to enact legislation on visa policy, border control, as well as "illegal immigration and illegal residence, including the repatriation of illegal residents" (Art. 62 and 63 (3b) EC). The EU also decided to adopt a series of directives on asylum, refugees and displaced persons (Art 63 (1) and (2)).

2. The Lisbon Treaty coming into force in 2009 further extended the scope of EU migration and asylum law. Article 67.1 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) provides that the EU shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States. Article 67.2 provides that the EU shall ensure the absence of internal border controls for persons and shall frame a common policy on asylum, immigration and external border control, based on solidarity between Member States, which is fair towards third-country nationals. Article 68 tasks the European Council with defining the strategic guidelines for legislative and operational planning within the area of freedom, security and justice. Article 79.1 provides that the EU shall develop a common immigration policy aimed at ensuring, at all stages, the efficient management of migration flows, fair treatment of third-country nationals residing legally in Member States, and the prevention of, and enhanced measures to combat, "illegal" immigration and trafficking in human beings.

3. Article 80 TFEU requires that the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, govern all policies enacted under articles 77-79 (border checks, asylum and immigration).

4. The TFEU article 4.2(j) provides that the EU and its Member States share competence in the area of freedom, security and justice. Member States may thus exercise their competence to the extent that the EU has not exercised its competence, or has decided to cease exercising it (TFEU article 2.2). The principle of subsidiarity requires that the EU does not take action in areas of shared competence unless "the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level" (Article 5.3 of the Treaty on European Union).

5. Member States maintain the right to determine volumes of admission of third-country nationals coming from third countries to their territory in order to seek work, whether employed or self-employed (TFEU Article 79.5).

## 1. The European Council's five-year programmes

6. The European Council has adopted three programmes on justice and home affairs since 1999: Tampere (1999-2004), The Hague (2005-2009) and Stockholm (2010-14). The Tampere Programme established initial common immigration and asylum policies, common rules for family migrants, access to long-term residence, and the first phase of the Common European Asylum System. Building on this, the Hague Programme designed an agenda for migration-related issues, which incorporated the second phase of the Common European Asylum System; legal migration and combatting illegal employment; integration of third-country nationals; the importance of cooperating with third countries in asylum and migration policy (the Global Approach to Migration in 2005); and management of migration flows. The Hague Programme recognized that “[l]egal migration will play an important role in enhancing the knowledge-based economy in Europe, in advancing economic development, and thus contributing to the implementation of the Lisbon strategy”, and asked the Commission to present a policy plan on legal migration “including admission procedures, capable of responding promptly to fluctuating demands for migrant labour in the labour market”. The Hague Programme also created the EU border agency, Frontex, in order to develop integrated management of the EU’s external borders.

7. The Stockholm Programme outlines the policy and legislative agenda for the EU on migration, integration of migrants, asylum and external border controls for 2010-2014, and implements the new provisions on migration and asylum provided by the Lisbon Treaty. Its priorities include: improving external border management by strengthening cooperation between EU States and introducing stricter border controls to combat “illegal” immigration and cross-border crime; developing EU visa policies to facilitate legal access to Europe; ensuring that people in need of international protection and vulnerable people are granted entry into Europe; creating the Common European Asylum System; strengthening Frontex and coordinating its work with the European Asylum Support Office (EASO); building partnerships with non-EU countries; and designing a migration policy that benefits EU States, countries of origin and migrants and which incorporates both integration initiatives and a sound return policy.

8. Furthermore, the Stockholm Programme recognizes the need to develop a comprehensive and flexible migration policy, centred on solidarity and responsibility, and addressing the needs of both EU countries and migrants. It should take into consideration the labour-market needs of EU countries, while minimising brain-drain from non-EU countries. Vigorous integration policies that guarantee the rights of migrants must also be put in place. Furthermore, it notes that a common migration policy must include an effective and sustainable return policy, while work needs to continue on preventing, controlling and combating “illegal” immigration. It also notes the need to strengthen dialogue and partnerships with non-EU countries (both transit and origin), in particular through the further development of the Global Approach to Migration. It also calls for the further development of integrated border management, including the reinforcement of the role of Frontex in order to increase its capacity to respond more effectively to changing migration flows. An action plan provides a roadmap for the implementation of political priorities set out in the Stockholm Programme.

## 2. Global Approach to Migration and Mobility

9. The Global Approach to Migration (GAM) was adopted in 2005, as the EU’s framework for dialogue and cooperation with non-EU countries of origin, transit and destination. In November 2011, the Commission put forward a renewed Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) which confirmed that migration is at the top of the EU’s political agenda, and that the GAMM should be considered the overarching framework of EU External Migration Policy. The renewed GAMM has four priority areas: i) better

organizing legal migration and fostering well-managed mobility; ii) preventing and combating “illegal” migration and eradicating trafficking in human beings; iii) maximising the development impact of migration and mobility; and iv) promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum. The protection of human rights of migrants is enshrined as a cross-cutting priority in the GAMM. Constant attention ought to be dedicated to the human rights of migrants, in particular vulnerable groups.

10. The most developed bilateral instrument of the GAMM is the “mobility partnership” (MP) with third countries, offering a political framework for an enhanced and tailor-made dialogue and cooperation with third countries in a wide range of fields related to migration and mobility, with concrete actions covering the four priority areas of the GAMM. The MPs provide a broad range of measures including development cooperation, visa facilitation, circular migration, and the fight against irregular migration, including readmission. MPs have been signed with Armenia, Cape Verde, Georgia and Moldova. Negotiations for the conclusion of MPs with Azerbaijan, Morocco and Tunisia are underway. Furthermore, a structured dialogue on migration, mobility and security has been launched with Jordan, which possibly can also lead to establishing a Mobility Partnership. Similar dialogues will follow with other countries in the Southern Mediterranean region, when the political situation so permits.

### **3. The Common European Union Migration Policy**

11. In 2008, the Commission presented a Communication entitled “A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools”. The Communication puts forward 10 common principles with concrete actions for their implementation, on the basis of which the common EU migration policy will be formulated. These principles are mainstreamed under the three main strands of EU policy, i.e. prosperity, solidarity and security. Under “prosperity”, the Commission puts forward the promotion of legal immigration, which should be governed by clear, transparent and fair rules; matching skills with EU labour market needs; and integration of legal immigrants. Under “solidarity”, the Commission puts forward mutual trust, transparency, shared responsibility and joint efforts; efficient and coherent use of available means, considering the particular challenges that the external borders of certain EU countries are confronting; and partnership with non-EU countries. Under “security”, the Commission puts forward the development of a common visa policy; integrated border management; the development of a consistent policy for fighting “illegal” immigration and trafficking in human beings; and effective and sustainable return policies.

### **4. European Pact on Immigration and Asylum**

12. In the light of the Commission’s Communication on a Common Immigration Policy, the European Council decided to adopt the European Pact on Immigration and Asylum.

13. The European Pact on Immigration and Asylum was adopted in 2008, and forms the basis for immigration and asylum policies common to the EU and its Member States. Its principles, which were reaffirmed by the Stockholm Programme, set out five basic commitments: to organize legal immigration to take account of the priorities, needs and reception capacities determined by each Member State, and to encourage integration; to control “illegal” immigration by ensuring that “illegal” immigrants return to their countries of origin or to a country of transit; to make border controls more effective; to construct a Europe of asylum; and create a comprehensive partnership with the countries of origin and of transit in order to encourage the synergy between migration and development.

14. The Pact restated that “illegal” immigrants on Member States’ territory must leave that territory, giving preference to voluntary return. It also agreed to use only case-by-case regularization, rather than generalized regularization, and to conclude readmission agreements at EU or bilateral level, to ensure that “illegal” immigrants are deported.

15. The Pact further provided for an increase in aid for training and equipping migration officials in countries of origin and transit. Furthermore, the European Council agreed to complete the establishment of a Common European Asylum System, including a European Asylum Support Office, and noted that the strengthening of European border controls should not prevent access to protection systems by those people entitled to benefit under them.

16. The Pact reaffirmed its attachment to the GAMM, and agreed to conclude EU-level or bilateral agreements with countries of origin and transit, including on opportunities for legal migration; the control of “illegal” immigration; readmission; and the development of the countries of origin and transit.

17. Finally, the European Council prescribed annual debates on immigration and asylum policies, and invited the Commission to present an annual report on the implementation of this Pact and of the Stockholm Programme.

## **5. EU Action on Migratory Pressures**

18. The consequences of the Arab Spring, mainly in Italy and Malta, as well as the migration flows at the Greece-Turkey border during 2011, led to reflections within the EU on how to best respond to these “migratory pressures”. The “EU Action on migratory pressure - A strategic response” was adopted by the Justice and Home Affairs Council in April 2012. Its cover note refers to the “political commitment of Member States in the fight against illegal immigration”, and it includes a list of priority areas where efforts need to be stepped up and monitored in order to prevent and control existing pressures that derive from irregular immigration as well as abuse of legal migration routes, including strengthening cooperation between the EU and third countries of origin and transit on migration management; enhancing migration management, including cooperation on return practices; enhanced border management at the external borders; particularly preventing “illegal” immigration at the Greek-Turkish border; addressing abuse of legal migration channels; and safeguarding and protecting free movement by preventing abuse by third country nationals.

## **6. The European Neighbourhood Policy (ENP)**

19. The European Neighbourhood Policy (ENP) was first outlined in a Commission Communication on Wider Europe in March 2003 (COM(2003) 104 final), followed by a Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy in May 2004 (COM(2004) 373 final), aiming to avoid new dividing lines at the borders of the enlarged EU. The Commission’s Strategy Paper noted that EU partners were facing increased challenges in the field of justice and home affairs, such as migration pressure from third countries, trafficking in human beings and terrorism, and that border management was likely to be a priority in most ENP Action Plans. Regarding regional and sub-regional co-operation in the Mediterranean, the Commission noted the importance of improving border management, including cooperation in the fight against “illegal” immigration.

20. The ENP framework is proposed to 16 of the EU’s closest neighbours – Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Occupied Palestinian Territory, Syria, Tunisia and Ukraine. The ENP remains distinct from the process of enlargement. Central to the ENP are the bilateral Action Plans

between the EU and each of the 12 ENP partners. These set out an agenda of political and economic reforms with short and medium-term priorities. The ENP is not yet fully “activated” for Algeria, Belarus, Libya and Syria as no Action Plans have been agreed with these countries.

21. The ENP, which is chiefly a bilateral policy between the EU and each partner country, is further enriched with regional and multilateral co-operation initiatives: the Eastern Partnership (launched in Prague in May 2009), the Union for the Mediterranean (the Euro-Mediterranean Partnership, formerly known as the Barcelona Process, re-launched in Paris in July 2008), and the Black Sea Synergy (launched in Kiev in February 2008).

22. In March 2011, the Commission and the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy issued a joint Communication on a Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the southern Mediterranean (COM(2011) 200 final), setting out the immediate response to the unfolding historic events of the Arab Spring. Combined with the revision of the neighbourhood policy, this resulted in a “New response to a changing neighbourhood” (COM(2011) 303). The new policy was also a response to the call of the EU’s Eastern European partners for closer political association and deeper economic integration with the EU (JOIN(2012) 14 final).

## **7. High Level Working Group on Asylum and Migration**

23. The High Level Working Group on Asylum and Migration was established by the Council in 1998 to prepare cross-pillar action plans for countries of origin and transit of asylum seekers and migrants. Its objective is to strengthen the external dimension of the EU’s asylum and migration policies based on dialogue, cooperation and partnership with countries of origin and transit. The focus is primarily on the GAMM.

## **8. Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA)**

24. Following the entry into force of the Amsterdam Treaty in 1999, the Committee of Permanent Representatives (COREPER) decided on the working structures for establishing an area of Freedom, Security and Justice. SCIFA was set up as part of a new working structure to prepare the Council’s discussions with regard to immigration, frontiers and asylum. SCIFA is comprised of senior officials of the Member States with responsibilities for determining strategic guidelines for EU cooperation on immigration, frontiers and asylum.

## **9. General Programme on Solidarity and Management of Migration Flows (2007 – 2013)**

25. The General Programme “Solidarity and Management of Migration Flows” aims to ensure the fair sharing of responsibilities between EU countries for the financial cost that arises from the integrated management of the external borders of the EU and the implementation of common asylum and migration policies. The Programme consists of four funds:

- The External Borders Fund funds infrastructure and equipment for EU external borders and visa policy, and the national components of the Schengen Information System / the Visa Information System.
- The European Return Fund funds voluntary and forced returns, joint return operations, cooperation between EU countries and countries of return, improving return management, and reintegration assistance in the country of return.

- The European Refugee Fund funds capacity-building for asylum procedures and reception infrastructure, integration of refugees, resettlement, and emergency measures.
- The European Fund for the integration of third-country nationals funds integration measures, such as language courses, courses of civic orientation, and pre-departure measures in non-EU countries.

26. Through these four funds, the EU seeks to strengthen its common migration, asylum and border policies, and also to uphold European solidarity, to ensure that those EU countries that face the largest financial costs are adequately supported.

27. In addition, there are two programmes on Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related Risks; and on Prevention of and Fight against Crime.

28. The Commission has proposed to merge these six mechanisms into two: The Asylum and Migration Fund and the Internal Security Fund. The Asylum and Migration Fund will focus on people flows and integrated migration management, and will support actions addressing all aspects of migration, including asylum, regular migration, integration and the return of irregularly staying migrants.

29. The Internal Security Fund will support the implementation of the Internal Security Strategy and the EU approach to law enforcement cooperation, including the management of the EU's external borders. It will be used to finance the development and maintenance of IT systems ("Smart Borders Package", consisting principally of an Entry/Exit System and a Registered Travellers' Programme); introduction and operation of EUROSUR; reinforce the Schengen governance; boost the operational potential of Frontex; and support the development and implementation of relevant EU policies in the EU, as well as in and with third countries.

#### **10. The Facilitation Directive**

30. Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence (the Facilitation Directive), aims "to combat the aiding of illegal immigration both in connection with unauthorised crossing of the border in the strict sense and for the purpose of sustaining networks which exploit human beings". It provides that all Member States shall adopt "appropriate sanctions" on any person who intentionally assists a person who is not an EU national to enter, or transit across, the territory of a Member State in breach of the laws of the State concerned; or who for financial gain, intentionally assists a migrant to reside within the territory of a Member State in breach of the laws of the State concerned.

#### **11. The Carrier Sanctions Directive**

31. Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data (the Carrier Sanctions Directive) notes that "In order to combat illegal immigration effectively and to improve border control, it is essential that all Member States introduce provisions laying down obligations on air carriers transporting passengers into the territory of the Member States." The Directive "aims at improving border controls and combating illegal immigration by the transmission of advance passenger data by carriers to the competent national authorities" (Art 1). Member States shall take the necessary steps to establish an obligation for carriers to transmit at the request of the authorities responsible for carrying out checks on persons at external borders, by the end of check-in, information concerning the passengers they will carry to an authorized border-crossing point through which these persons will enter the territory of a Member State (Art 3.1). Member States

shall take the necessary measures to impose dissuasive, effective and proportionate sanctions on carriers which, as a result of fault, have not transmitted data or have transmitted incomplete or false data (Art 4.1).

## **12. The Employer Sanctions Directive**

32. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally-staying third-country nationals (the Employer Sanctions Directive) aims at strengthening cooperation among Member States “in the fight against illegal immigration and in particular that measures against illegal employment should be intensified”. The Directive prohibits “the employment of illegally staying third-country nationals in order to fight illegal immigration,” and provides sanctions for those who employ them.

33. Member States shall prohibit the employment of illegally staying third-country nationals (Art 3.1) and oblige employers to require that a third-country national before taking up the employment holds and presents to the employer a valid residence permit or other authorization for his or her stay (Art 4.1.a). Sanctions shall include financial sanctions and payments of the costs of return of illegally employed third country nationals in those cases where return procedures are carried out (Art 5.2). Member States shall ensure that the employer shall be liable to pay any outstanding remuneration to the illegally employed third-country national (Art 6.1.a), and shall enact mechanisms to ensure that illegally employed third-country nationals may introduce a claim against their employer and eventually enforce a judgment against the employer for any outstanding remuneration.

34. Article 13.1 provides that Member States shall ensure that there are effective mechanisms through which third-country nationals in illegal employment may lodge complaints against their employers. Furthermore, Article 13.4 envisages the granting, on a case-by-case basis, of temporary residence permits to victims who are children, as well as to victims of particularly exploitative working conditions, who cooperate with the justice system. Member States shall ensure that effective and adequate inspections are carried out on their territory to control employment of illegally staying third-country nationals (Art 14.1).

## **13. The Seasonal Workers Directive**

35. On 13 July 2010, the Commission submitted a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment (Seasonal Workers Directive). It was presented as part of the EU’s efforts to develop a comprehensive immigration policy, and was the first proposal focused mainly on low-skilled workers. The Directive is currently at first reading.

36. The proposal sets out the criteria for admission of third-country seasonal workers, in particular the existence of a work contract or a binding job offer that specifies a salary equal to or above a minimum level; a valid travel document; sickness insurance; evidence of having accommodation; and sufficient resources during his/her stay to maintain him/herself without having recourse to the social assistance system of the Member State concerned. Third-country nationals who are considered to pose a threat to public policy, public security or public health shall not be admitted (Art 5).

37. Seasonal workers shall be entitled to working conditions, including pay and dismissal as well as health and safety requirements at the workplace, applicable to seasonal work as laid down by law, regulation or administrative provision and/or universally applicable collective agreements (Art 16). Employers are required to provide evidence that the seasonal worker will have accommodation ensuring an adequate standard of living during

his/her stay (Art 14). To make enforcement more effective, complaints mechanisms should be put in place (Art 17). The maximum period of stay is set at six months in any calendar year, as well as the explicit obligation to return to a third country after that period (Art 11); there is no possibility of status change. Provision is made for facilitating the re-entry in a subsequent season (Art 12). The Directive does not provide for entry of family members.

#### **14. The Blue Card Directive**

38. Council Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (the Blue Card Directive) aims to improve the EU's ability to attract highly qualified workers from third countries. It sets out the conditions of entry and residence for more than three months in the territory of the Member States of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment as EU Blue Card holders, and of their family members (Art 1). The admission criteria include a valid work contract or binding job offer for highly qualified employment; documents attesting the relevant higher professional qualifications; a valid travel document; sickness insurance; and not being considered to pose a threat to public policy, public security or public health (Art 5). The Directive does not affect the right of a Member State to determine the volume of admission of third-country nationals entering its territory for the purposes of highly qualified employment (Art 6).

39. EU Blue Card holders shall enjoy equal treatment with nationals of the Member State issuing the Blue Card, as regards, *inter alia*, working conditions; freedom of association; education and vocational training; recognition of diplomas; branches of social security; pensions; access to goods and services, and free access to the territory of the Member State concerned (Art 14).

#### **15. The Single Permit Directive**

40. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (Single Permit Directive) was adopted in December 2011. The Directive lays down a single application procedure leading to a combined title encompassing both residence and work permits within a single administrative act, aimed at contributing to simplifying and harmonising the rules applicable in Member States. It also provides a common set of rights to third-country workers legally residing in a Member State, based on equal treatment with nationals of that Member State. The Directive is without prejudice to the Member States' powers concerning the admission of third-country nationals to their labour markets (Art 1).

41. The Directive applies to third-country nationals who apply to reside in a Member State for the purpose of work; as well as third-country nationals who have already been admitted to a Member State either for the purpose of work or for other purposes, as long as they are allowed to work (Art 3).

42. Third-country workers shall enjoy equal treatment with nationals of the Member State where they reside with regard to, *inter alia*, working conditions; freedom of association and affiliation; education and vocational training; recognition of diplomas; branches of social security; tax benefits; access to goods and services; and advice services afforded by employment offices (Art 12).

## 16. The Long-Term Residence Directive

43. Council Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (Long-Term Residence Directive) created a single status for non-EU nationals who have been lawfully resident in an EU country for at least five years.

44. The Directive sets out the terms for conferring and withdrawing long-term resident status granted by a Member State in relation to third-country nationals legally residing in its territory, and the rights pertaining thereto. The Directive applies to third-country nationals residing legally in the territory of a Member State. It does not apply to students or seasonal workers (Art 3). Member States shall require third-country nationals to provide evidence that they have, for themselves and for dependent family members, stable and regular resources which are sufficient to maintain himself/herself and the members of his/her family, as well as sickness insurance. Additionally, Member States may require third-country nationals to comply with integration conditions, in accordance with national law (Art 5).

45. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards, *inter alia*, access to employment and self-employed activity except exercise of public authority; conditions of employment and working conditions; education and vocational training; recognition of professional diplomas; social security, social assistance and social protection as defined by national law; tax benefits; access to goods and services; freedom of association and affiliation; and free access to the territory of the Member State concerned (Art 11). The Directive also provides protection against expulsion: Member States may take a decision to expel a long-term resident solely where he/she constitutes an actual and sufficiently serious threat to public policy or public security (Art 12).

46. In 2010, an agreement was reached to extend the scope of the Directive to the beneficiaries of international protection.

## 17. The Family Reunification Directive

47. Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification (Family Reunification Directive) determines the conditions for the exercise of the right to family reunification by third country nationals residing lawfully in the territory of the Member States. The Directive applies to third-country nationals ("the sponsor") holding a residence permit issued by a Member State for a period of validity of one year or more, who has reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence. It does not apply to asylum seekers or beneficiaries of temporary protection or subsidiary forms of protection (Art 3). However, Chapter V provides for family reunification of refugees.

48. The family members who may benefit from family reunification are the sponsor's spouse, their minor children, and the children of the spouse. Reunification with an unmarried partner, adult dependant children, or dependant first-degree relatives in the direct ascending line may also be authorised (Art 4). An application for family reunification may be rejected on grounds of public policy, public security or public health (Art 6). Family reunification may be conditioned upon the sponsor's adequate accommodation; sickness insurance; and stable and regular resources to maintain the family (Art 7). Member States may require the sponsor to have stayed lawfully in their territory for a period not exceeding two years, before having his/her family members join him/her (Art 8). The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to access to education, employment and vocational guidance. After 5 years, the family members shall be entitled to an autonomous residence permit (Art 15).

49. In accordance with a ruling of the European Court of Justice (Case C-540/03), EU Member States must apply the Directive's rules in a manner consistent with the protection of fundamental rights, notably regarding family life and the principle of the best interests of the child.

## **B. Legal, institutional and policy framework with regard to border management**

50. Article 77 of the Treaty on the Functioning of the EU provides that the EU shall develop a policy with a view to ensuring that controls on persons, whatever their nationality, when crossing internal borders within the Union, shall be abolished; develop an efficient monitoring of the crossing of external borders; and the gradual introduction of an integrated management system for external borders.

51. In 2002, the Commission submitted a communication to the Council and Parliament, entitled “Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union”. The Commission noted that “coherent, effective common management of the external borders of the Member States of the Union will boost security and the citizen’s sense of belonging to a shared area and destiny. It also serves to secure continuity in the action undertaken to combat terrorism, illegal immigration and trafficking in human beings.”

52. The Commission then proposed the development of a common policy on management of the external borders of the EU, with five components: A common corpus of legislation; a common co-ordination and operational co-operation mechanism; common integrated risk analysis; staff trained in the European dimension and inter-operational equipment; and burden-sharing between Member States in the run-up to a European Corps of Border Guards. The Commission recommended creating “an External borders practitioners common unit”. This ultimately led to the adoption of the Schengen Borders Code, the establishment of Frontex and the creation of the External Borders Fund.

### **1. The Schengen system**

53. The Schengen Agreement was signed by five States in 1985, outside the legal framework of the then European Community. It was complemented in 1990 by the Convention Implementing the Schengen Agreement (Schengen Convention), which entered into force in 1995, abolishing controls at the internal borders. The Convention also provided common rules regarding visas, carriers’ sanctions, police cooperation, liaison officers, right of asylum and checks at external borders. Gradually, more EU Member States joined, and in 1999 the Treaty of Amsterdam incorporated the Schengen acquis into the EU legal order, effectively creating a territory without internal borders. The Schengen Area currently consists of 26 countries (including 4 non-EU Member States).

54. The Schengen Borders Code, established by Regulation (EC) no 562/2006 of the European Parliament and of the Council, governs the movement of persons across borders, and sets out common rules for border checks and surveillance, entry requirements and refusal of entry. It provides that the abolition of internal border controls does not affect a Member State’s powers to exercise police powers in the border regions and security checks at ports or airports or to adopt legislation containing an obligation to carry identification documents. Exceptionally, where there is a serious threat to public policy or internal security, a Member State may reintroduce border control at its internal borders. Such an action would only be taken as a measure of last resort, and only to the extent and for the duration necessary to mitigate in a proportionate manner the adverse consequences of the exceptional circumstances. The Schengen Borders Code introduced an obligation for border guards to respect human dignity and the non-discrimination principle when conducting border checks, and it sets out the principle of non-refoulement. It makes reference to the principles recognised by the Charter of Fundamental Rights, and provides that Member States shall provide for training on the rules for border control and on fundamental rights. It also provides that Member States shall introduce penalties for the

unauthorized crossing of external borders at places other than border crossing points or at times other than the fixed opening hours, which shall be “effective, proportionate and dissuasive”. The Schengen Practical Handbook for Border Guards provides more detailed rules on carrying out checks at external borders.

55. The Schengen approach to border management is a four tiers access model to Integrated Border Management. The first tier consists of measures in third countries (of origin and transit) such as document experts. The second tier consists of cooperation with neighbouring countries. The third tier deals with control at the border. The fourth tier involves measures within Schengen, such as return.

56. Council Decision 2010/252/EU supplementing the Schengen Borders Code as regards the surveillance of the sea external borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex at the external borders of the Member States of the EU (the external sea borders rule) provides rules on, inter alia, the seizing of ships and apprehending persons on board; and conducting the ship or persons on board to a third country or otherwise handing over the ship or persons on board to the authorities of a third country.

57. In a judgment of 5 September 2012, the European Court of Justice decided that the Council Decision must be annulled in its entirety because it contains essential elements of the surveillance of the sea external borders of the Member States which go beyond the scope of the additional rules governing surveillance which may be adopted in accordance with article 12.5 of the Schengen Borders Code, and only the EU legislature was entitled to adopt such a decision. The Court stated, inter alia, that “the fundamental rights of the persons concerned may be interfered with to such an extent that the involvement of the European Union legislature is required.” The Commission intends to present a legislative proposal in early 2013 to replace the external sea borders rule due to its annulment by the Court.

58. The Schengen Information System (SIS) was created as a shared database used by authorities of the Schengen States to exchange data on certain categories of people and goods, and provides information on migrants who are refused entry. If a person has been registered in SIS, they may be refused entry upon attempting to re-enter the Schengen territory, even if in possession of the required documents. Work on a new, more advanced version of SIS, known as the second generation Schengen Information System (SIS II), is ongoing.

59. The Visa Information System (VIS) is a Schengen instrument which allows Schengen States to exchange data on visa information. It consists of a central IT system and of a communication infrastructure that links this central system to national systems. It connects consulates in non-EU countries and all external border crossing points of Schengen States, and processes data and decisions relating to applications for short-stay visas to visit, or to transit through, the Schengen Area.

## 2. Frontex

60. Frontex was established in 2005 to strengthen and coordinate the surveillance and control of the EU’s external borders and promote integrated border management by coordinating the operational cooperation of EU Member States and Schengen Associated Countries. Its activities were complemented in 2006 by the adoption of the Schengen Borders Code, and in 2007 by the adoption of the External Borders Fund.

61. Established by Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Frontex is charged with coordinating operational cooperation between Member States in the field of management of external borders;

assisting Member States on training of national border guards, including the establishment of common training standards; carrying out risk analyses; following up on the development of research relevant for the control and surveillance of external borders; assisting Member States in circumstances requiring increased technical and operational assistance at external borders; and providing Member States with the necessary support in organizing joint return operations. Frontex may upon request from a Member State deploy a pool of national border guards employed by Member States, called European Border Guard Teams (EBGT), for possible deployment during joint operations and pilot projects.

62. On 31 March 2011, the Frontex Management Board endorsed a Fundamental Rights Strategy, which considers that respect and promotion of fundamental rights are unconditional and integral components of effective integrated border management, and states that Frontex is fully committed to develop and promote a shared understanding of fundamental rights among the entire EU border-guard community and integrate this also into the cooperation with third countries. The Strategy provides that a consultative forum, open also to representatives of the civil society, shall further enrich the overall evaluation and review processes. The Strategy is implemented by an Action Plan, integrated into the Frontex Programme of Work. An annual progress report informs the stakeholders about the implementation of the strategy and the Action Plan.

63. The amended Frontex Regulation (Regulation (EC) 1168/2011) mandated Frontex to draw up and further develop and implement its Fundamental Rights Strategy; establish a Consultative Forum to assist the Executive Director and the Management Board in fundamental rights matters; and designate a Fundamental Rights Officer. The Fundamental Rights Officer is an independent position within Frontex who reports directly to the Management Board and the Consultative Forum. The Fundamental Rights Officer was designated by the Management Board on 27 September 2012 and took office on 17 December 2012. She advises the Executive Director of Frontex on fundamental rights issues and reports on a regular basis and contributes to the internal Frontex mechanism for monitoring fundamental rights, and makes observations to the joint operations and projects from the planning and drafting phase, during implementation, and also to the evaluation. The Consultative Forum, which consists of representatives from the Fundamental Rights Agency, the Council of Europe, the Organization for Security and Co-operation in Europe, UNHCR, the European Asylum Support Office, the International Organization for Migration and nine civil society organisations, provides policy advice.

64. The amended Regulation foresees that Frontex shall draw up and further develop a Code of Conduct applicable to all operations it coordinates. The Code of Conduct shall lay down procedures intended to guarantee the principles of the rule of law and respect for fundamental rights (Art 2.a). Art 5 provides that Frontex shall ensure that all border guards of participating Member States and Frontex staff have received, prior to the participation in operational activities, training in relevant EU law and international law, including fundamental rights and international protection and guidelines for the purpose of identifying persons seeking and directing them towards the appropriate facilities. Moreover, Article 3 introduced an obligation for Frontex Executive Director to terminate or suspend joint operations and pilot projects if he considers that violations of fundamental rights are of a serious nature or likely to persist.

### **3. The External Borders Fund**

65. The External Borders Fund was established by Decision No 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council as part of the General programme “Solidarity and Management of Migration Flows”.

66. Its general objectives include efficient organization of control, covering both checks and surveillance tasks relating to the external borders; efficient management by the Member States of the flows of persons at the external borders; uniform application by border guards of the provisions of Union law on the crossing of external borders; and improvement of the management of activities organised by the consular and other services of the Member States in third countries as regards the flows of third-country nationals into the territory of the Member States.

67. Its specific objectives include improving surveillance systems between border crossing points; gathering information with respect to the evolving situation on the ground; ensuring adequate registration of border crossings; introduction or upgrading of collection of data; improving coordination between authorities operating at border crossing points; improvement of the capacity and the qualifications of border guards; and improving information exchange. The External Borders Fund provides for significant funding (1820 million euros over the period 2007-13) to support the efforts made by EU States to control its external borders. The Fund will be absorbed by the future Internal Security Fund.

#### 4. EUROSUR

68. In February 2008, the European Commission presented a roadmap (COM (2008) 68 final) for establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR) by 2013. The Commission's Communication focused on "enhancing border surveillance, with the main purpose of preventing unauthorised border crossings, to counter cross-border criminality and to support measures to be taken against persons who have crossed the border illegally."

69. The Commission saw the implementation of EUROSUR as a decisive step in the further gradual establishment of a common European integrated border management system, and noted that the External Borders Fund should be the main solidarity mechanism for Member States in sharing the financial burden. In its Communication, the Commission points out the following objectives for the further development of border surveillance: reduction of the number of "illegal" immigrants who manage to enter the EU undetected; increase internal security of the EU as a whole by contributing to the prevention of cross-border crime; and enhancing search and rescue capacity. In order to meet these objectives, the Commission stated that it is necessary to envisage a common technical framework to support Member States' authorities to act efficiently at local level, coordinate at European level and cooperate with third countries in order to detect, identify, track and intercept persons attempting to enter the EU illegally outside border crossing points.

70. The Commission proposed three phases of implementation of EUROSUR: Phase 1 involved the interlinking and streamlining of existing surveillance systems and mechanisms at Member States level, including the setting up of National Coordination Centres with a communication network to exchange data between Member States and Frontex, and support to neighbouring third countries for the setting up of border surveillance infrastructure. Phase 2 involved the development and implementation of common tools and applications for border surveillance at EU level, including satellites and "unmanned aerial vehicles" (drones), noting that extending their operation to coastal areas of third countries would require appropriate agreements with those countries. Phase 3 involved the creation of a common monitoring and information sharing environment for the EU maritime domain, thus integrating all existing sectoral systems which are reporting and monitoring traffic and activities in sea areas under the jurisdiction of the Member States and in adjacent high seas into a broader network.

71. The European Council of 23-24 June 2011 requested the further development of EUROSUR as a matter of priority in order to become operational by 2013. In December

2011, the Commission tabled a legislative proposal for EUROSUR (COM(2011) 873 final), which is currently being negotiated in order to make EUROSUR gradually operational as of 1 October 2013. Once adopted, the EUROSUR Regulation will determine inter alia the competencies and responsibilities of the national coordination centres for border surveillance and of Frontex, requiring them to exchange information via so-called situational pictures at national and European level.

72. The legislative proposal states that the aim of EUROSUR is to reinforce the control of the Schengen external borders. EUROSUR will establish a mechanism for Member States' authorities carrying out border surveillance activities to share operational information and to cooperate with each other and with Frontex in order to reduce the loss of lives at sea and the number of irregular migrants entering the EU undetected, and to increase internal security by preventing cross-border crimes, such as trafficking in human beings and the smuggling of drugs.

73. The purpose of the legislative proposal is to improve the situational awareness and reaction capability of Member States and Frontex when preventing irregular migration and cross-border crime at the external land and maritime borders (Art 1). This shall be done by establishing a common framework (Art 4), with clear responsibilities and competencies for the national coordination centres for border surveillance in the Member States (Art 5) and Frontex (Art 6), which form the backbone of EUROSUR. These centres, which shall ensure an effective and efficient management of resources and personnel at national level, and Frontex shall communicate with each other via the communication network (Article 7), which would allow to exchange both non-classified sensitive as well as classified information. The cooperation and information exchange between the national coordination centres and Frontex is done via "situational pictures" (Art 8), which shall be established at national (Art 9) and European level (Art 10) as well as for the pre-frontier area (Art 11). Member States and Frontex shall comply with fundamental rights, including data protection requirements, when applying the Regulation (Art 2.3).

74. As regards the cooperation with neighbouring third countries, EUROSUR shall be interlinked with the regional networks set up by Member States with neighbouring third countries in the Baltic Sea, the Black Sea and around the Canary Islands. In addition, a regional network shall be set up with northern African countries in the Mediterranean Sea. The exchange of information which a third country could use to identify persons or groups of persons who are under a serious risk of being subjected to torture, inhuman and degrading treatment or punishment or any other violation of fundamental rights, shall be prohibited (Article 18.2).

75. The use of drones for border surveillance, which was originally proposed, is not an option as long as drones are not allowed to fly in civil airspace, which will still take several years to be accomplished.

76. Member States and Frontex are currently developing, implementing and testing the different components with a view to making EUROSUR operational as of October 2013. The total costs for EUROSUR for the period 2014-2020 have been estimated to amount to 244 million Euros.

## **5. The "Smart Borders" Package**

77. In its Communication of 13 February 2008 preparing the next steps in border management in the European Union, the Commission suggested the establishment of a Registered Traveller Programme (RTP) for pre-vetted, frequent third country travellers in order to allow for facilitated border crossings. The Commission also suggested the establishment of an entry/exit system (EES), entailing the electronic register of the dates

and places of entry and exit of each third country national admitted for a short stay. The proposals were endorsed in the Stockholm Programme in December 2009.

78. A discussion was launched in a 2011 Communication between EU institutions and authorities about the implementation of new systems, in light of their added value, their technological and data protection implications, and their costs. Following up on this, on 28 February 2013, the Commission proposed a ‘smart borders package’ to speed-up, facilitate and reinforce border check procedures for foreigners travelling to the EU. The package consists of a Registered Traveller Programme and an Entry/Exit System, aimed at simplifying life for frequent third country travellers at the Schengen external borders and enhancing EU border security.

79. The Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme (RTP) (COM(2013) 97 final), provides that frequent travellers from third countries would be allowed to enter the EU using simplified border checks, subject to pre-screening and vetting. The RTP will make use of automated border control systems (i.e. automated gates) at major border crossing points such as airports that make use of this modern technology. As a result, border checks of Registered Travellers would be much faster than at present.

80. The Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union (COM(2013) 95 final), provides that the time and place of entry and exit of third country nationals travelling to the EU will be recorded. The system will calculate the length of the authorised short stay in an electronic way, replacing the current manual system, and issue an alert to national authorities when there is no exit record by the expiry time.

81. The purpose of the EES will be to improve the management of the external borders and the fight against irregular migration, by providing a system that will calculate the authorized stay of each traveller; assist in the identification of any person who may not, or may no longer, fulfil the conditions for entry to, or stay on the territory of the Member States; and get a precise picture of travel flows at the external borders and the number of overstayers eg by nationality of travellers.

82. The Preamble states that the Regulation has to be applied in accordance with fundamental rights and principles recognised by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular the protection of personal data (Article 8 of the Charter), the right to liberty and security (Article 6 of the Charter), respect for private and family life (Article 7 of the Charter), right to asylum (Article 18 of the Charter), protection in the event of removal, expulsion or extradition (Article 19 of the Charter), and right to an effective remedy (Article 47 of the Charter).

## 6. The Common Visa Policy

83. The EU has a common list of countries whose citizens must have a visa when crossing the external borders, and a list of countries whose citizens are exempt from that requirement. These lists are set out in Council Regulation (EC) 539/2001 and its successive amendments. Generally, a short-stay visa issued by one of the Schengen States entitles its holder to travel throughout the 26 Schengen States for up to three months within a six-month period. Visas for visits exceeding that period remain subject to national procedures.

84. In 2011 the Commission presented a proposal (COM(2011) 290 final) amending Regulation 539/2001. It proposes establishing a visa safeguard clause for suspending visa liberalization in the event one or more Member States is being confronted by an “emergency situation” characterised by the occurrence of either (a) a sudden increase of at

least 50%, over a six month period, in the number of nationals of a third country found to be illegally staying in the Member State's territory; (b) a sudden increase of at least 50%, over a six month period, in the number of asylum applications from the nationals of a third country for which the recognition rate of asylum applications was less than 3% over the previous six month period; or (c) a sudden increase of at least 50%, over a six month period, in the number of rejected readmission applications submitted by a Member State to a third country for its own nationals.

## **7. Immigration Liaison Officers**

85. On 13 June 2002, the Council agreed on a plan for the management of the external borders of the Member States of the EU, envisaging the setting up of networks of immigration liaison officers posted in third countries. In the conclusions of its meeting of 21 and 22 June 2002, the Seville European Council called for the creation of a network of immigration liaison officers of the Member States before the end of 2002. At its meeting of 28 and 29 November 2002, the Council adopted conclusions on the improvement of the Immigration Liaison Officers Network, noting that a network of liaison officers was in place in most of the countries surveyed in the report, but noting also that there was a need to further strengthen this network. The Thessaloniki European Council of 19 and 20 June 2003 emphasized the need for acceleration of work on adopting the appropriate legal instrument formally establishing the Immigration Liaison Officers Network in third countries, at the earliest possible date.

86. Council Regulation (EC) 377/2004 formalises the network of immigration liaison officers (ILO), and defines "immigration liaison officer" as a representative of one of the Member States, posted abroad by the immigration service or other competent authorities in order to establish and maintain contacts with the authorities of the host country with a view to contributing to the prevention and combating of "illegal" immigration, the return of "illegal" immigrants and the management of legal migration. The immigration liaison officers are tasked with collecting information for "use either at the operation level, or at a strategic level, or both" particularly concerning, inter alia, flows of "illegal" immigrants, routes followed by those flows and their modus operandi.

87. Regulation 377/2004 was amended by Regulation (EU) 493/2011 of the European Parliament and of the Council providing, inter alia, that Representatives of the Commission and Frontex may participate in the meetings organised within the framework of the immigration liaison officers network.

## **C. Legal, institutional and policy framework with regard to the return of irregular migrants**

88. Article 79.2(c) of the Treaty on the Functioning of the European Union provides that the EU shall adopt measures in the area of "illegal immigration and unauthorised residence, including removal and repatriation of persons residing without authorisation".

### **1. The Return Directive**

89. In 2008, the EU adopted common rules for managing the return of irregular migrants (Return Directive, 2008/115/EC). The Directive sets out common standards and procedures for returning "illegally staying third-country nationals", in accordance with "fundamental rights as general principles of Community law as well as international law, including refugee protection and human rights obligations" (Art 1). The Directive requires that a period for voluntary departure be granted (Art 7), and provides for non-custodial

measures during this period (regular reporting to the authorities, deposit of an adequate financial guarantee, submission of documents or the obligation to stay at a certain place).

90. Return decisions and, if issued, entry-ban decisions and decisions on removal shall be issued in writing and give reasons in fact and in law, as well as information about available legal remedies, and Member States shall provide, upon request, a written or oral translation of the main elements of decisions related to return, including information on the available legal remedies in a language the third-country national understands or may reasonably be presumed to understand (Art 12). Art 13 provides the right to an effective remedy to appeal against or seek review of decisions related to return, before a competent authority, which shall have the power to review decisions related to return, including the possibility of temporarily suspending their enforcement. The third-country national concerned shall have the possibility to obtain legal advice, representation and, where necessary, linguistic assistance.

91. Article 9 provides that removal shall be postponed when it would violate the principle of non-refoulement, or for as long as a suspensory effect is granted in accordance with Article 13(2). Removal may also be postponed due to specific circumstances such as the person's physical state or mental capacity, or technical reasons such as lack of transport capacity, or failure of the removal due to lack of identification. When removal has been postponed, Member States should ensure family unity, emergency health care and essential treatment of illness and access to basic education for children, and that the special needs of vulnerable persons are taken into account.

92. Art. 15 provides that detention for the purpose of removal shall only be used if other sufficient but less coercive measures cannot be applied effectively in a specific case, particularly when there is a risk of absconding, or the person concerned avoids or hampers the preparation of return or the removal process.

93. Detention shall only be ordered by administrative or judicial authorities, in writing with reasons being given in fact and in law, and must be subject to speedy judicial review upon request. The third-country national concerned shall be released immediately if the detention is not lawful. The Directive further prescribes a maximum period of detention of 6 months, which may be extended exceptionally to maximum 18 months. When no reasonable prospect of removal exists, a person shall be released immediately.

94. Art. 16 imposes minimum conditions of detention. Detention shall take place as a rule in specialized detention facilities. Third-country nationals in detention shall be allowed - on request - to establish in due time contact with legal representatives, family members and competent consular authorities, and particular attention shall be paid to the situation of vulnerable persons. Emergency health care and essential treatment of illness shall be provided. Relevant and competent national, international and nongovernmental organisations and bodies shall have the possibility to visit detention facilities.

95. Art. 17 limits the detention of children and families, who should only be detained as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. The best interests of the child shall be a primary consideration in the context of the detention of children pending removal.

96. A Commission Communication evaluating the implementation of the Return Directive is scheduled for December 2013.

## **2. The European Return Fund**

97. In its Decision 575/2007/EC, the European Parliament and the Council established the European Return Fund as part of the General Programme "Solidarity and Management of Migration Flows". The general objective of the fund is to support the

efforts made by Member States to improve the management of return through the use of the concept of integrated management and by providing for joint actions to be implemented by Member States or national actions that pursue Community objectives under the principle of solidarity, taking account of Community legislation in this field and in full compliance with fundamental rights. The actions eligible for support include the facilitation of voluntary returns and the simplification and implementation of enforced returns.

98. The European Return Fund provides for significant funding (630 million euros over the period 2007-13) to support the efforts made by EU States for returns. It will be absorbed by the future Asylum and Migration Fund.

### 3. Readmission Agreements

99. Article 79.3 of the Treaty on the Functioning of the European Union provides that the EU may conclude agreements with third countries for the readmission to their countries of origin or provenance of third-country nationals who do not or who no longer fulfil the conditions for entry, presence or residence in the territory of one of the Member States.

100. The EU has entered into several readmission agreements with third countries, facilitating the readmission of irregular migrants, including own nationals as well as third country nationals. The Council has issued negotiating directives to the Commission for 19 countries, and so far 13 EU Readmission Agreements have entered into force. Readmission clauses have been incorporated in agreements such as the European Neighbourhood Policy and visa facilitation agreements. Most recently, an EU-Turkey readmission agreement was initialled in 2012.

101. Furthermore, the ability for EU Member States to continue to conclude bilateral readmission agreements is maintained in Protocol (no 23) to the Treaty on the Functioning of the EU “on external relations of the Member States with regard to the crossing of external borders”, as long as they respect EU law and other relevant international agreements.

102. In the Stockholm Programme, the Council invited the Commission to present an evaluation during 2010 of EU readmission agreements and ongoing negotiations, and to propose a mechanism to monitor the implementation of the agreements. On that basis, the Council should define a renewed, coherent strategy on readmission. Thus, in February 2011, the Commission presented a Communication to the European Parliament and the Council, aiming to evaluate the implementation of the EU Readmission agreements already in force; assess the ongoing readmission negotiations; and provide recommendations for a future EU readmission policy, including on monitoring mechanisms. The Communication recommended that as a rule, future negotiating directives should not cover third country nationals. Only in cases where there is a big potential risk of irregular migration transiting a country’s territory to the EU due to its geographical location, should the third country national clause be included, and only when appropriate incentives are offered. It further recommended that NGOs and international organizations should participate, on a case-by-case basis, in the Joint Readmission Committees, which should work much more closely with relevant actors on the ground in the third countries, including on the monitoring of the treatment of third country nationals.

103. Section 4.3 of the Commission’s Communication deals with possible measures to enhance human rights guarantees in EU Readmission Agreements, including enhancing the access to international protection and legal remedies in practice; providing for suspension clauses for persistent human rights violations in the third country concerned; giving preference to voluntary departure; requiring compliance with human rights for the

treatment of third country nationals readmitted to a transit country; and setting up a post-return monitoring mechanism in the countries of return.

104. In June 2011, the Justice and Home Affairs Council adopted conclusions defining the EU strategy on readmission, stating, *inter alia*, that “combating illegal immigration is a major migration policy goal of the European Union”. The Council considered that more attention should be paid to the main countries of origin, but stated that it will continue, as a general rule, incorporating clauses on the readmission of third country nationals. The Council further stated that Joint Readmission Committees were to be considered as the main tools for monitoring the implementation of EU Readmission Agreements.

## **D. Legal, institutional and policy framework with regard to asylum**

### **1. The Common European Asylum System**

105. Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union states that the EU shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement.

106. The Tampere European Council of 1999 agreed on the establishment of a Common European Asylum System. Under the Tampere programme, between 1999 and 2005, negotiations started on the creation of the Common European Asylum System, aiming to harmonise asylum procedures in the EU and develop higher standards of protection for asylum seekers. Several legislative measures harmonising common minimum standards for asylum at the EU level were adopted, the four most important being the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Reception Conditions Directive, 2003/9/EC); the Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive, 2004/83/EC); the Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (Asylum Procedures Directive, 2005/85/EC); and the Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (Dublin Regulation, 343/2003). Additionally, the Council Regulation concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (EURODAC Regulation, 2725/2000) provides that EU Member States shall take and transmit the fingerprints of every non-EU national above the age of 14 who asks for asylum in their territory, or who is apprehended for crossing their external border unauthorised. Furthermore, the Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (Temporary Protection Directive, 2001/55/EC) allowed for a common EU response to a mass influx of displaced persons unable to return to their country of origin.

107. The Commission’s Policy Plan on Asylum, presented in June 2008, stated that three pillars underpin the development of the Common European Asylum System: First, bringing more harmonization to standards of protection by further aligning the EU States’ asylum legislation, which would require amendments to the Reception Conditions Directive, the Asylum Procedures Directive and the Qualification Directive. Secondly,

effective and well-supported practical cooperation, including through the Asylum Support Office and thirdly, increased solidarity and sense of responsibility among EU States, and between the EU and non-EU countries. The need to improve the “Dublin” system and establish solidarity mechanisms was noted.

108. The EU Member States committed to establishing the Common European Asylum System by 2012. The Council and the European Parliament already reached agreement on the recasts of the Qualification Directive, the Reception Conditions Directive, and the Dublin Regulation, while negotiations on the recasts of the EURODAC Regulation and the Asylum Procedures Directive have entered their final phase, with agreement expected in spring 2013.

109. The recast of the Reception Conditions Directive provides detailed provisions for the detention of asylum seekers during the examination of their asylum application. Article 8(2) provides that when it proves necessary and on the basis of an individual assessment of each case, Member States may detain an asylum applicant, if other less coercive alternative measures cannot be applied effectively. Six grounds for detention are set out in article 8(3): in order to determine or verify identity or nationality; in order to determine those elements on which the application for international protection is based which could not be obtained in the absence of detention, in particular when there is a risk of absconding of the applicant; in order to decide on the applicant’s right to enter the territory; when he or she is detained subject to a return procedure under the Return Directive, and the Member State concerned can substantiate on the basis of objective criteria that there are reasonable grounds to believe that he or she is making the application for international protection merely in order to delay or frustrate the enforcement of the return decision; when protection of national security or public order so requires; or in accordance with Article 28 of the recast Dublin Regulation. Detention of asylum seekers in prisons is allowed, if no specialized detention facility is available, and the detention of unaccompanied children is allowed “in exceptional circumstances”.

110. The recast of the Dublin Regulation maintains the general rule that asylum applications shall be dealt with by the first country of entry into the EU. It includes some improvements, including the obligation to hold a personal interview and procedural safeguards on appeal. The establishment of an early warning, preparedness and crisis management mechanism envisaged under the recast Dublin Regulation article 33 is aimed at contributing to timely identification of protection gaps in EU Member States.

111. In 2014, the Commission will launch a comprehensive “fitness check” by conducting an evidence-based review covering the legal, economic and social effects of the Dublin system including its effects on fundamental rights (Commission Communication on enhanced intra EU solidarity in the field of asylum, COM(2011) 835 final). The Communication aims to develop solidarity in the field of asylum, based on the principles set out in the Communication.

112. In May 2012, the Commission presented a proposal for a recast of the EURODAC Regulation, which merges into a single regulation the proposed amendments for the better functioning of EURODAC, as well as a proposal for law enforcement access to EURODAC. The proposal provides that law enforcement authorities will be given access to EURODAC data, when national fingerprint databases return negative results and where the comparison is necessary for the purpose of the prevention, detection or investigation of terrorist offences or other serious criminal offences; the comparison is necessary in a specific case; and there are reasonable grounds to consider that such comparison with EURODAC data will contribute to the prevention, detection or investigation of any of the criminal offences in question. Additionally, Europol may make requests for comparison with EURODAC data within the limits of its mandate and where necessary for the

performance of its tasks and for the purposes of a specific analysis or an analysis of a general nature and of a strategic type.

## **2. The Refugee Fund**

113. The European Refugee Fund was established by Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council, as part of the General programme “Solidarity and Management of Migration Flows”. It has provided EUR 630 million over the period 2008-13. It aims to ensure solidarity and responsibility sharing within the EU, and supports actions relating to reception conditions and asylum procedures; integration measures; enhancement of Member States’ capacity to develop, monitor and evaluate their asylum policies; and resettlement. The Refugee Fund will be absorbed by the future Asylum and Migration Fund.

## **3. The European Asylum Support Office (EASO)**

114. The Hague Programme proposed the establishment of a European Asylum Support Office. EASO was created by Regulation (EU) 439/2010 of the European Parliament and of the Council, and inaugurated in 2011. It plays a key role in the development of the Common European Asylum System. It was established with the aim of enhancing cooperation on asylum matters and helping Member States fulfil their European and international obligations to protect people in need. EASO acts as a centre of expertise on asylum, and provides support to Member States whose asylum and reception systems are under particular pressure.

# **E. Legal, institutional and policy framework related to human rights**

## **1. The Treaty on European Union**

115. Art 2 of the Treaty on European Union (TEU) provides that the EU is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities.

116. Art 6.1 TEU states that the EU recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000, which shall have the same legal value as the Treaties. Art 6.2 provides that the EU shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Art. 6.3 provides that fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, shall constitute general principles of the Union’s law.

117. Art 21 TEU provides that the EU’s action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law.

## **2. The Charter of Fundamental Rights of the European Union**

118. In June 1999, the Cologne European Council concluded that the fundamental rights applicable at EU level should be consolidated in a charter to give them greater

visibility. The heads of state/government aspired to include in the charter the general principles set out in the 1950 European Convention on Human Rights and those derived from the constitutional traditions common to EU countries. In addition, the charter was to include the fundamental rights that apply to EU citizens as well as the economic and social rights contained in the Council of Europe Social Charter and the Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers. It would also reflect the principles derived from the case law of the Court of Justice and the European Court of Human Rights.

119. The Charter was drawn up by a convention consisting of a representative from each EU Member State and the European Commission, as well as members of the European Parliament and national parliaments. It was formally proclaimed in Nice in December 2000 by the European Parliament, Council and Commission. In December 2009, with the entry into force of the Lisbon Treaty, the Charter was given binding legal effect equal to the Treaties. The Charter applies to the European institutions, as well as to EU Member States when they implement EU law.

120. The Charter reaffirms the rights set out in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Social Charters adopted by the EU and by the Council of Europe and the case-law of the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights.

121. The rights in the Charter are grouped in seven chapters: Dignity, freedoms (including the right to asylum, and protection in the event of removal, expulsion or extradition), equality, solidarity, citizens' rights, justice, and general provisions.

### **3. The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)**

122. The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) was established in 2007 by Council Regulation (EC) No 168/2007, with the objective to provide the relevant institutions, bodies, offices and agencies of the EU and its Member States, when implementing EU law, with assistance and expertise relating to fundamental rights in order to support them when they take measures or formulate courses of action within their respective spheres of competence to fully respect fundamental rights. The FRA is the successor to the former European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). It continues the work of the EUMC in the area of racism, xenophobia and related intolerances, but in the context of a much broader mandate.

### **4. Working Party on Human Rights (COHOM)**

123. The Working Party on Human Rights (COHOM) was created under the Council of the European Union in 1987 (with the extension of its mandate in 2003) and is responsible for human rights issues in the EU's external relations. COHOM contributes to the shaping of the policy of the EU on human rights in its external relations and monitors developments in the area of human rights worldwide. It is composed of experts of the Member States, the European External Action Service and the European Commission.

### **5. EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy**

124. The EU's Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy were adopted by the Council on 25 June 2012. The Strategic Framework states that the EU will "fight discrimination in all its forms [...] and advocating for the rights of [...] migrants [...]" The Action Plan provides that the EU shall "In line with the Communication on the Global Approach to Migration and Mobility, develop a joint framework between Commission and EEAS for raising issues of statelessness and arbitrary detention of migrants with third countries."

**6. The EU Special Representative for Human Rights and the European External Action Service (EEAS)**

125. The appointment of a Special Representative for Human Rights followed the adoption of the EU's Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. The Special Representative's role is to enhance the effectiveness and visibility of EU human rights policy. The Special Representative works closely with the European External Action Service (EEAS). The Special Representative and EEAS are responsible for promoting human rights, guaranteeing full application of the Charter of Fundamental Rights in all aspects of the EU's external actions, and consistency between external action and other policies. The Special Representative and the EEAS also contribute to the programming and management of the geographic and thematic external aid instruments.

**7. The Victims of Crime Directive**

126. The Directive of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime (Victims of Crime Directive 2012/29/EU), states in its Art 1 that the rights set out in the Directive shall apply to victims in a non-discriminatory manner, including with respect to their residence status. Art 5.2 provides that Member States shall ensure that victims who wish to make a complaint with regard to a criminal offence and who do not understand or speak the language of the competent authority be enabled to make the complaint in a language that they understand or by receiving the necessary linguistic assistance. Article 7 provides for the right to interpretation and translation during criminal proceedings. Shelters or any other appropriate interim accommodation shall be provided for victims in need of a safe place due to an imminent risk of secondary and repeat victimisation, of intimidation and of retaliation (Art 9.3(a)).

---