

# EN RÄTTIGHETSBASERAD GRANSKNING AV EU:S ASYL- OCH MIGRATIONSPAKT

2024-06-20



En rättighetsbaserad granskning av EU:s asyl- och migrationspakt. Utgångspunkten för granskningen är de rättigheter som alla EU:s medlemsstater har åtagit sig att följa, bland annat EU-stadgan, den Europeiska konventionen till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna och FN:s flyktingkonvention.

Civil Rights Defenders är en politiskt och religiöst obunden människorättsorganisation. Vi försvarar människors medborgerliga och politiska rättigheter samt stöder och samarbetar med människorättsförsvarare globalt och i Sverige.

Vi granskar stater och andra makthavare samt utkräver ansvar när lagstiftningen eller dess tillämpning står i strid med de medborgerliga och politiska rättigheterna. Vi granskar lagar, lagförslag och myndighetsutövning samt driver rättsprocesser mot stater och andra makthavare som kränker människors rättigheter.

+46 (0)8 545 277 30

[info@crd.org](mailto:info@crd.org)

[www.crd.org](http://www.crd.org)

# INNEHÅLL

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
<b>2. SAMMANFATTNING</b> .....	<b>6</b>
SCREENINGFÖRORDNINGEN .....	6
ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN.....	6
FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING .....	7
FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE .....	7
EURODACFÖRORDNINGEN .....	7
<b>3. EN RÄTTIGHETSBASERAD GRANSKNING AV EU:S ASYL- OCH MIGRATIONSPAKT</b> .....	<b>9</b>
SCREENINGFÖRORDNINGEN .....	9
VAD ÄR SCREENINGFÖRORDNINGEN? .....	9
HUR PÅVERKAR SCREENINGFÖRORDNINGEN SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?.....	10
Ökad användning av förvar.....	10
Brist på tillräckliga rättssäkerhetsgarantier .....	12
Den oberoende övervakningsmekanismen .....	13
ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN (APR).....	14
VAD ÄR ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN?.....	14
HUR PÅVERKAR ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?.....	14
Bristande rättssäkerhetsgarantier .....	15
Ökad användning av förvar.....	17
FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING (RAMM) .....	18
VAD ÄR FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING? .....	18
HUR PÅVERKAR FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?.....	19
Överföringar i strid med mänskliga rättigheter.....	20
Ökad användning av förvar.....	20
Rätten till ett effektivt rättsmedel.....	20
Ensamkommande barns rättigheter.....	21
FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE.....	22
VAD ÄR FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE? .....	22
HUR PÅVERKAR FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?.....	22

Utökad användning av förvar .....	22
Barns rättigheter .....	22
Diskriminering .....	23
EURODACFÖRORDNINGEN .....	23
VAD ÄR EURODACFÖRORDNINGEN? .....	23
HUR PÅVERKAR EURODACFÖRORDNINGEN SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA? .....	24
Rätten till privatliv och integritet .....	24
Skydd mot användning av våld eller onödigt tvång .....	25
<b>4. REKOMMENDATIONER TILL SVERIGE VID IMPLEMENTERING AV EU:S ASYL- OCH MIGRATIONSPAKT .....</b>	<b>26</b>

# 1. INLEDNING

Efter den så kallade flyktingkrisen 2015 togs initiativ till ett nytt gemensamt asylsystem i EU och förslag till detta presenterades 2016. Förhandlingarna körde dock fast. I september 2020 lade EU-kommissionen fram ett förslag om en ny pakt om migration och asyl. Syftet med förslaget var att inrätta en ram för en gemensam, effektiv och motståndskraftig strategi för asyl och migration inom EU, minimera sekundära förflyttningar inom unionen och ge mer stöd till de medlemsstater som är mest exponerade för migrationen. Den 14 maj 2024 gav ministerrådet grönt ljus till pakten som kommer att börja tillämpas år 2026. Asylprocedurförordningen, Eurodacförordningen och Screeningförordningen kommer börja tillämpas den 12 juni 2026 och förordningen om asyl- och migrationshantering samt förordningen om krissituationer och force majeure kommer börja tillämpas den 1 juli 2026.

Civil Rights Defenders ser en risk för att pakten kommer leda till en ökad användning av förvar för både vuxna och barn, snabba asylprocesser som inskränker rätten till en individuell asylprövning samt rättsosäkra förfaranden som begränsar rätten till rättvis rättegång. Civil Rights Defenders anser därför att EU:s asyl- och migrationspakt undergräver den grundläggande mänskliga rättigheten till asyl och flera andra mänskliga rättigheter. EU:s asyl- och migrationspakt riskerar även att misslyckas med sitt syfte att skapa en obligatorisk och solidarisk migrationspolitik mellan EU:s medlemsstater. Vi är oroadade över att regleringen kommer att förvärpa och institutionalisera hotspot-problematiken vid EU:s yttre gränser.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 115.

## 2. SAMMANFATTNING

Pakten består sammanlagt av nio förordningar och ett direktiv.<sup>2</sup> I denna granskning har vi valt att fokusera på följande fem förordningar:

- Screeningförordningen
- Asylprocedurförordningen
- Förordning om asyl- och migrationshantering
- Förordningen om krissituationer och force majeure
- Eurodacförordningen

### SCREENINGFÖRORDNINGEN

I Screeningförordningen föreslås att asylsökande ska genomgå en screening utanför EU:s gränser för att avgöra om en individ får tillgång till en asylprocess eller inte. Medan screeningförfarandet pågår har asylsökande inte rätt att vistas på medlemsstatens territorium, vilket troligen kommer att leda till kraftigt ökad användning av förvar vid EU:s yttre gränser, även för ensamkommande barn och barnfamiljer.

Civil Rights Defenders anser att screeningförordningen riskerar att undergräva skyddet för de mänskliga rättigheterna, framför allt på grund av att screeningförfarandet bedöms leda till ökad användning av förvar, saknar tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och kan begränsa tillgången till grundläggande rättigheter såsom hälsa och rättshjälp.

### ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN

I asylprocedurförordningen anges bland annat att ett system med gränsförfaranden, och påskyndade gränsförfaranden, för bedömning av asylansökningar och återvändande ska införas.

Efter screening avgörs om en asylsökande ska få sin asylansökan prövad i ett gränsförfarande. Gränsförfaranden blir obligatoriska för vissa asylsökande, bland annat de som kommer från ett land där mindre än 20 procent av asylansökningarna godkänns. Även ensamkommande barn och barnfamiljer kommer att kunna prövas i dessa förfaranden. Medan gränsförfarandet pågår har den asylsökande inte rätt att resa in på medlemsstatens territorium.

Civil Rights Defenders ser att asylprocedurförordningen kommer leda till en systematisk och utökad användning av (de facto) förvar och begränsad tillgång till grundläggande rättigheter såsom information, juridisk hjälp och tolk. De korta tidsgränserna för att lämna in och besluta om överklaganden, bristen på suspensiv effekt av överklaganden liksom bristen på tillgång till rättshjälp riskerar även att strida mot rätten till effektivt rättsmedel och rättvis rättegång.

---

<sup>2</sup> Om du vill läsa mer om övriga rättsakter: [Legislative files in a nutshell - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e300042c-327d-47e3-992d-cd198b40f43b/default.aspx)

Civil Rights Defenders är också oroade över att fördelningen av asylsökande baserad på deras nationalitet kommer leda till diskriminering och öka risken för godtycklighet då det begränsar möjligheterna att ta hänsyn till individers individuella asylskäl.

## **FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING**

Genom förordningen om asyl- och migrationshantering konstrueras en solidaritetspool som kan aktiveras när en medlemsstat är under migrationstryck. Medlemsstaterna ska varje år bidra till solidaritetspoolen genom:

- att bevilja mottagande av asylsökande från en annan EU-medlemsstat i den egna medlemsstaten,
- att ge ekonomiska bidrag till antingen andra EU-länder eller tredjeland till stöd för asylhantering eller återvändande eller
- alternativa bidrag som kan utgöras av till exempel kapacitetsstärkande verksamhet eller stöd till personal inom ramen för arbete med migration, mottagande, asyl, återvändande eller gränskontroll.

Syftet med förordningen om asyl- och migrationshantering är att säkerställa rättvisa mellan EU:s medlemsstater vid hanteringen av asylansökningar. Civil Rights Defenders anser dock att förfarandet för hur överföringar av asylsökande ska genomföras riskerar att leda till begränsningar av asylsökandes rättigheter. Förordningen saknar även obligatoriska krav på omfördelning, och det är därmed osäkert om den kommer att lyckas uppnå sitt mål att skapa en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i praktiken.

## **FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE**

Förordningen om krissituationer och force majeure innehåller förslag på en beredskapsplan för migration vid krissituationer, som vid mycket omfattande migrationstryck, instrumentalisering, naturkatastrofer eller pandemier. I en krissituation ska medlemsstaterna tillfälligt ges möjlighet att kraftigt utöka omfattningen av gränsförfarandena. EU-kommissionen avgör efter ansökan från en medlemsstat när en krissituation föreligger.

Civil Rights Defenders anser den ökade tillämpningen av gränsförfaranden kommer att leda till en systematisk och utökad användning av (de facto) förvar och underminerar möjligheten att söka asyl.

## **EURODACFÖRORDNINGEN**

Eurodac är EU:s gemensamma databas för fingeravtryck som används för att identifiera asylsökande och avgöra vilken medlemsstat som är skyldig att pröva en asylansökan. I den nya Eurodacförordningen anges att databasen nu även ska kunna användas för att kontrollera olaglig invandring, underlätta återvändande samt bistå de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall.

Insamling och hantering av biometriska data utgör en inskränkning av rätten till skydd för privatliv och integritet. Civil Rights Defenders ifrågasätter nödvändigheten i att samla in biometriska uppgifter från barn så unga som sex år. Det är också oroväckande att förordningen inte tydligt säkerställer att inget psykiskt eller fysiskt tvång ska användas vid insamling av personuppgifter, i synnerhet när det rör insamling av uppgifter från barn.



## 3. EN RÄTTIGHETSBASERAD GRANSKNING AV EU:S ASYL- OCH MIGRATIONSPAKT

### SCREENINGFÖRORDNINGEN

#### VAD ÄR SCREENINGFÖRORDNINGEN?

I Screeningförordningen anges att alla tredjelandsmedborgare som

- söker asyl vid en gränskontroll,
- försöker korsa EU:s yttre gräns illegalt,
- anträffas vid landstigning efter en sök- och räddningsinsats eller
- påträffas på medlemsstatens territorium utan nödvändiga tillstånd<sup>3</sup>

ska genomgå en screening.

Screeningen syftar till att upprätthålla kontrollen över vilka personen som vistas i Schengenområdet, påskynda förfarandet för att fastställa en individs rättsliga status<sup>4</sup> samt avgöra vilket rättsligt förfarande individen ska omfattas av. Screeningen ska ske inom loppet av sju dagar – alternativt tre dagar om den sker inom en medlemsstats territorium – och omfattar en identitetskontroll, säkerhetskontroll, hälsokontroll, identifiering av utsatta individer och registrering av biometriska uppgifter.

Efter individen har genomgått screeningprocessen avgör medlemsstaten om individen ska:

- få tillgång till en asylprocess (reguljärt eller i ett gränsförfarande),
- nekas inresa,
- omfattas av ett återvändandeförfarande eller
- delta i en omlokaliseringsprocess i enlighet med förordningen om asyl- och migrationshantering.

Under screeningprocessen saknar individen rätt att inträda på en medlemsstats territorium, trots att screeningen kommer genomföras på medlemsstaternas mark. Detta brukar kallas "the legal fiction of non-entry"<sup>5</sup> och innebär att individer som befinner sig på EU:s territorium inte kommer anses inresta. Medlemsstaterna ska införa nationell lagstiftning som ser till att migranterna kvarblir utanför territoriet och förblir tillgängliga för myndigheterna som utför screeningen.

---

<sup>3</sup> Om inget tyder på att de redan genomgått en kontroll vid EU:s yttre gränser.

<sup>4</sup> Avgöra om de är asylsökande eller ej.

<sup>5</sup> Om du vill läsa mer om vad detta innebär: [Legal fiction of non-entry in EU asylum policy \(europa.eu\)](https://europa.eu/legal-fiction-of-non-entry-in-eu-asylum-policy)

De som erbjuder rättslig hjälp till migranter ska ha effektiv tillgång till tredjelandsmedborgarna under screeningförfarandet. Medlemsstaterna får dock begränsa denna tillgång genom nationell lagstiftning om det är nödvändigt för att upprätthålla säkerhet, allmän ordning eller för att möjliggöra administrativ hantering av en gränskontroll eller anläggning där screeningen utförs så länge det inte innebär att tillgången till tredjelandsmedborgarna blir allvarligt begränsad eller omöjliggjord. Det är inte möjligt att pröva resultatet av screeningen i domstol, alltså inte möjligt att överklaga beslutet.

Enligt förordningen ska en oberoende övervakningsmekanism inrättas av medlemsstaterna för att övervaka screeningprocessens förenlighet med mänskliga rättigheter.

## **HUR PÅVERKAR SCREENINGFÖRORDNINGEN SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?**

EU har åtagit sig att respektera den grundläggande mänskliga rätten till asyl genom art. 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och art. 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Unionen ska utforma en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och säkerställa principen om "non-refoulement."<sup>6</sup> Det framgår även av art. 19 i EU-stadgan att kollektiva utvisningar är förbjudna samt att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande behandling.

Civil Rights Defenders anser att Screeningförordningen riskerar att undergräva skyddet för de mänskliga rättigheterna, framför allt på grund av att screeningförfarandet bedöms leda till ökad användning av förvar, saknar tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och kan begränsa tillgången till grundläggande rättigheter såsom rätten till hälsa och rättshjälp. Det är positivt att en oberoende övervakningsmekanism ska inrättas för att övervaka screeningprocessens förenlighet med de mänskliga rättigheterna. Medlemsstaterna måste dock tillse att denna mekanism förblir oberoende, har tillräckliga resurser och garanteras tillgång till förfarandet den ska övervaka.

### **Ökad användning av förvar**

Medan screeningförfarandet pågår har asylsökande inte juridisk rätt att vistas på medlemsstatens territorium, trots att de befinner sig där ("the legal fiction of non-entry"). Vanligtvis tillämpas detta i transitzoner på internationella flygplatser då personer befinner sig mellan ankomstgaten och en passkontroll.<sup>7</sup> Användning av denna rättsliga konstruktion i en migrationskontext innebär dock bland annat en ökad risk för olaglig förvarsanvändning. Medlemsstaterna är nämligen skyldiga att tillse att asylsökande inte inträder på territoriet under screeningförfarandet.

Förordningen kräver inte att skyldigheten uppfylls genom användning av förvar, men vi vet från tidigare erfarenhet att screeningprocesser har lett till ökad användning av (de facto) förvar

---

<sup>6</sup> [Art. 78 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.](#)

<sup>7</sup> [Legal fiction of non-entry in EU asylum policy \(europa.eu\)](#)

vid medlemsstaternas yttre gränser.<sup>8</sup> EU-kommissionen själv konstaterade 2013 att "gränsförfaranden endast kan användas under särskilda omständigheter, då de förutsätter förvarstagande."<sup>9</sup> EU-domstolen har också förtydligat att förvar innebär "en tvångsåtgärd som förtar en individ hans eller hennes rörelsefrihet genom att kräva att han eller hon kvarblir i ett begränsat och stängt område." Möjligheten att i praktiken lämna området påverkar inte bedömningen, förutsatt att det är olagligt att lämna området eller det begränsar individens möjlighet att få asyl i landet.<sup>10</sup> För att tillse att migranter inte inträder på EU:s territorium under screeningprocessen kommer medlemsstaterna behöva begränsa deras rörelsefrihet genom att kvarhålla dem vid platsen där screeningen utförs.<sup>11</sup> Civil Rights Defenders ser därför en stor risk för att regleringen kommer leda till en systematisk användning av (de facto) förvar vid EU:s yttre gränser, vari migranters fysiska och psykiska hälsa riskerar att allvarligt skadas.<sup>12</sup>

För att tillse att användningen av förvar sker på ett sätt som är förenligt med de mänskliga rättigheterna måste förutsättningarna för när en individ kan placeras i förvar tydligt definieras i lagstiftning, endast användas när det är strikt nödvändigt och under så kort tid som möjligt.<sup>13</sup> Personer som är placerade i förvar måste också få information om beslutet på ett språk som de förstår samt tillgång till effektiv domstolsprövning och rättshjälp vid granskning av beslutets lagenlighet.<sup>14</sup> Att förordningen saknar uttryckliga kriterier för när eller om förvar kan användas riskerar dock att leda till användning av (de facto) förvar utan tydligt stöd i lag och utan nödvändiga rättssäkerhetsgarantier. Detta är en allvarlig inskränkning av rätten till personlig frihet och säkerhet såsom den uttrycks i art. 6 EU-stadgan och art. 5 EKMR.<sup>15</sup>

Särskilt allvarligt är att barn inte undantas från screeningprocessen utanför EU:s territorium. Europadomstolen har tydligt slagit fast att barn inte ska sättas i förvar, om detta inte är ytterst nödvändigt.<sup>16</sup> FN:s barnrättskommitté och UNHCR har därtill uttalat att en förvarsplacering

---

<sup>8</sup> [Vista de Pre-entry screening and border procedures as new detention landscape in the EU Pact on Migration and Asylum. The Spanish borders as a laboratory for immobility policies \(uca.es\)](#) s. 8.

<sup>9</sup> [Communication from the Commission to the European Parliament, COM\(2013\) 411, 2013.](#)

<sup>10</sup> [C-924/19 PPU och C-925/19 PPU; C-808/18.](#)

<sup>11</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 93.

<sup>12</sup> [Time to rethink large refugee centres in Europe - The Lancet Public Health](#)

<sup>13</sup> [Mikolenko v. Estonia, no. 10664/05, 8 oktober 2009](#) p. 60; [Soldatenko v. Ukraine, no. 2440/07, 23 oktober 2008](#), p. 110-111, [C528/15](#) p. 37-40.

<sup>14</sup> [Art. 5\(2\) EKMR; Art. 9\(2\) ICCPR; Moghaddas v. Turkey, 46134/08, 15 februari 2011](#), p. 46; [Conka v. Belgium 51564/99, 5 februari 2002](#), p. 44. Se även [art. 5\(4\) EKMR; art 9\(4\) ICCPR](#). För mer information om omfattningen av prövningen se [A and Others v. the United Kingdom, 3455/05 \[GC\], 19 februari 2009](#) p. 202.

<sup>15</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 95.

<sup>16</sup> [Popov v. France, no. 39472/07, 19 januari 2012](#), p. 140-141.

aldrig kan vara förenlig med barnets bästa, och därför alltid bör vara förbjuden.<sup>17</sup> En ordning som förutsätter en generell användning av (de facto) förvar även för barn strider därför både mot Europakonventionen och barnkonventionen. Medlemsstaterna måste tillse att barn och deras familjer inte separeras vid gränsområdena samt att förhållandena är anpassade efter barns särskilda behov av skydd och vård.<sup>18</sup>

### **Brist på tillräckliga rättssäkerhetsgarantier**

Resultatet av den screening som migranter vid EU:s gränser kommer genomgå får avgörande konsekvenser för deras möjlighet att beviljas asyl i ett EU-land. Det är därför viktigt att screeningprocessen är rättssäker och möjliggör rätten till en individuell och objektiv asylprövning. Civil Rights Defenders bedömer att Screeningförordningen av flera skäl riskerar att inskränka på denna rättighet.

Screeningförordningen är ett exempel på implementering av den så kallade hotspot-modellen som redan idag tillämpas vid exempelvis de grekiska och italienska gränserna. Hotspots är fysiska platser där nationella myndigheter kan identifiera nyanlända, registrera asylansökningar och genomföra återvändanden. Vi vet dock att användning av hotspot-modellen har lett till överfulla flyktingcenter, i vilka migranter saknat tillgång till hälso- och sjukvård och andra grundläggande mänskliga rättigheter.<sup>19</sup>

Hotspot-modellen har tidigare även lett till flera rättssäkerhetsproblem i praktiken. Vi är oroad över att Screeningförordningen saknar tillräckliga garantier för att tillse att dessa inte förvärras när hotspot-modellen institutionaliseras. EU:s Fundamental Rights Agency (FRA) har exempelvis varnat för att asylsökande vid Grekland och Italiens gränser saknat tillgång till information som är nödvändig för att de ska kunna söka asyl, ofta på grund av bristande tillgång till tolk.<sup>20</sup>

Art. 47 EU-stadgan anger att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång. EU-kommissionen har framhållit att screeningprocedurerna syftar till att samla in information och därför inte utgör ett "beslut som påverkar individens rättigheter."<sup>21</sup> Civil Rights Defenders anser dock att hänsyn måste tas till den vikt som resultatet av screeningen har för individens efterföljande möjligheter att beviljas asyl.<sup>22</sup> Beroende på utfallet av screeningen kan individen hänvisas till

---

<sup>17</sup> [Art. 37 barnkonventionen; Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families and Committee on the Rights of the Child, Joint General comment No. 4 \(2017\) and No. 23 \(2017\), CMW/C/GC/4, CRC/C/GC/23](#) para. 10-13. United Nations High Commissioner for Refugees: [UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context](#).

<sup>18</sup> [Tarakhel v. Switzerland \[GC\] no. 29217/12, 4 november 2014](#), p. 119-122.

<sup>19</sup> [The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? \(europeanpapers.eu\)](#) s. 173.

<sup>20</sup> [Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy – February 2019 \(europa.eu\)](#) s. 36.

<sup>21</sup> [Proposal for a regulation introducing a screening for third country nationals at the external borders](#).

<sup>22</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 106.

ett återvändandeförfarande, ett gränsförfarande eller en ordinär asylprocess. I ljuset av den avgörande påverkan screeningproceduren har på möjligheten att beviljas asyl inom EU borde processen omfattas av skyddet i art. 47 EU-stadgan.<sup>23</sup>

Art. 47 EU-stadgan garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel genom domstolsprövning. Att resultatet av screeningen inte är möjligt att överklaga är således inte förenligt med kraven som framställs i EU-stadgan. Vidare är Civil Rights Defenders oroade över möjligheten att begränsa tillgången till rättshjälp för att "möjliggöra administrativ hantering av en gränskontroll eller anläggning där screeningen utförs."<sup>24</sup> Tillgång till rättshjälp är grundläggande för att tillgodose rätten till asyl och förhindra att avlägsnanden sker i strid med principen om non-refoulement.<sup>25</sup> Genom att utöka medlemsstaternas utrymme att begränsa tillgången till rättshjälp riskerar rätten till asyl att undergrävas i praktiken.

När hotspot-modellen tillämpats tidigare vet vi även att tillgången till jurister varit låg. I februari 2019 fanns till exempel 6 jurister närvarande på Lesbos i Grekland, jämfört med 4 975 asylsökande.<sup>26</sup> Erfarenhet talar således för att det faktum att screeningen genomförs vid EU:s yttre gränser kommer medföra en ökad risk för att jurister, människorättsförsvarare och läkare får sämre möjlighet att bistå sökande i processen.<sup>27</sup>

EU-domstolen har därtill fastslagit att nationella myndigheter vid bedömning av barns asylskäl måste genomföra en fullständig prövning av barnets bästa innan de fattar ett beslut om återvändande.<sup>28</sup> Att barn inte undantas från screeningprocessen riskerar därför även att strida mot barnets bästa, då beslutsprocessen förkortas.

### Den oberoende övervakningsmekanismen

Det är positivt att förordningen innehåller krav på att medlemsstaterna ska inrätta en oberoende övervakningsmekanism för att granska screeningprocessens förenlighet med grundläggande mänskliga rättigheter. Vid implementeringen av övervakningsmekanismen måste medlemsstaterna dock tillse att mekanismen kan garantera sitt oberoende gentemot medlemsstaterna samt få effektiv tillgång till screeningproceduren.

---

<sup>23</sup> [ECRE, Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation, COM \(2020\)612.](#)

<sup>24</sup> [Art. 8\(6\) Screeningförordningen.](#)

<sup>25</sup> [Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy – February 2019 \(europa.eu\); Hirsi Jamaa and Others v. Italy \(GC\), no. 27765/09, 23 February 2012 p. 185-186.](#)

<sup>26</sup> [Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy – February 2019 \(europa.eu\)](#) s. 38. Notera att fem var finansierade av UNCHR. Fler jurister utsända av NGO:s fanns tillgängliga för att bistå särskilt utsatta grupper, såsom ensamkommande barn.

<sup>27</sup> [Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#)

<sup>28</sup> [TQ v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(C-441/19\)](#)

## ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN (APR)

### VAD ÄR ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN?

I asylprocedurförordningen anges bland annat att ett system med gränsförfaranden och påskyndade gränsförfaranden för bedömning av asylansökningar och återvändande ska införas.

Efter screening avgörs om en asylsökande ska få sin asylansökan prövad i ett gränsförfarande. Gränsförfaranden blir obligatoriska för individer som sökt asyl vid EU:s yttre gränser, blivit gripen när de illegalt korsat gränsen, landstigit efter en sök- och räddningsaktion eller omlokaliserats i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen (RAMM). Det krävs också att individen anses ha vilselett myndigheterna, anses utgöra ett hot mot nationell säkerhet eller kommer från ett land där mindre än 20 procent av asylansökningarna beviljas. Även ensamkommande barn och barnfamiljer kommer som huvudregel kunna prövas i dessa förfaranden. Asylsökande som inte omfattas av villkoren för gränsförfaranden får sin asylansökan prövad inom ramen för det normala förfarandet som sker på medlemsstatens territorium.

Gränsförfaranden ska som huvudregel ske vid eller nära gränsen, eller i så kallade transitzoner. Medan gränsförfarandet pågår har den asylsökande inte rätt att resa in på medlemsstatens territorium, trots att de befinner sig där ("the legal fiction of non-entry").<sup>29</sup> Beslut i ett gränsförfarande får avse om en ansökan kan tas upp till prövning. Om ansökan prövas i ett så kallat påskyndat förfarande får även grunderna för ansökan prövas i gränsförfarandet. Ett påskyndat förfarande kan tillämpas på asylsökande som anses ha begränsade förutsättningar att beviljas skydd inom EU, till exempel de som kommer från ett så kallat säkert tredje land. Ett säkert tredje land definieras bland annat som ett land varmed EU ingått ett avtal vari länderna kommit överens om att acceptera relevant internationell rätt och principen om non-refoulement.

Det påskyndade förfarandet ska inte ta mer än 12 veckor, inklusive överklagande. I det påskyndade gränsförfarandet tillåts bara överklagande i en instans. För den som får avslag på sin asylansökan ska en återvändandeprocess inledas omedelbart. Återvändandeprocessen får också endast ta 12 veckor att genomföra.

### HUR PÅVERKAR ASYLPROCEDURFÖRORDNINGEN SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?

Civil Rights Defenders ser att de gränsförfaranden som regleras i asylprocedurförordningen kommer leda till en systematisk och utökad användning av (de facto) förvar som strider mot rätten till personlig frihet och säkerhet enligt art. 6 EU-stadgan och art. 5 EKMR. Systematiska gränsförfaranden är ett exempel på implementering av den så kallade hotspot-modellen som redan idag tillämpas vid exempelvis de grekiska och italienska gränserna. Institutionalisering av hotspot-modellen riskerar att begränsa tillgången till grundläggande rättigheter såsom information, juridisk hjälp och tolk. Särskilt sårbara asylsökande, inklusive vissa ensamkommande barn, undantas inte från obligatoriska gränsförfaranden och riskerar därför också sättas i (de facto) förvar i strid med art. 24(2) och 6 EU-stadgan samt art. 5 EKMR. De

---

<sup>29</sup> Om du vill läsa mer om vad detta innebär: [Legal fiction of non-entry in EU asylum policy \(europa.eu\)](https://europa.eu)

korta tidsgränserna för att lämna in och besluta om överklaganden, bristen på suspensiv effekt av överklaganden liksom bristen på tillgång till rättshjälp riskerar att strida mot rätten till effektivt rättsmedel och rättvis rättegång i art. 47 EU-stadgan. Slutligen riskerar förbudet att inträda på medlemsstaternas territorium under gränsförfarandet, liksom användningen av generella klassificeringar såsom säkra tredje länder och 20-procentgränsen, att undergräva den grundläggande mänskliga rättigheten till asyl enligt art. 18 EU-stadgan samt principen om non-refoulement enligt artikel 19 EU-stadgan, art. 3 EKMR och art. 33 FN:s flyktingkonvention.

### **Bristande rättssäkerhetsgarantier**

Principen om non-refoulement är grundläggande för skyddet av de mänskliga rättigheterna och förbjuder stater från att avlägsna människor från sitt territorium till en plats där de riskerar allvarliga människorättskränkningar som exempelvis förföljelse eller tortyr. Principen uttrycks bland annat i FN:s flyktingkonvention art. 33, art. 78 i fördraget för Europeiska unionens funktionssätt, art. 18–19 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och art. 3 EKMR.<sup>30</sup> Principen återfinns även i svensk lagstiftning genom 12 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

Principen om non-refoulement får inte begränsas av något skäl. Varje asylsökande måste därför prövas individuellt för att bedöma om sökanden riskerar att utvisas i strid med principen.<sup>31</sup> Principen förbjuder även utvisning av individer till länder som i sin tur kan komma att utvisa asylsökanden till ett land där de riskerar tortyr, förföljelse eller andra allvarliga människorättskränkningar (så kallad "kedje-refoulement").<sup>32</sup>

Civil Rights Defenders anser att asylprocedurförordningen av flera skäl riskerar att undergräva rätten till asyl och principen om non-refoulement genom införandet av obligatoriska gränsförfaranden och snabbspårsförfaranden som ska genomföras utan rätt att inträda på EU:s territorium.

Art. 47 i EU-stadgan garanterar att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol. Slutligen ska rättshjälp ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad i domstol. I praktiken har dock tillämpningen av gränsförfaranden och den så kallade hotspot-modellen lett till brist på rättshjälp, då få jurister funnits tillgängliga vid gränsområdena.<sup>33</sup>

Enligt asylprocedurförordningen ska vissa asylprövningar ske inom ramen för ett påskyndat förfarande. Det innebär att både prövningen av individens asylskäl samt överklagande ska avgöras inom 12 veckor. Asylsökanden har 5-10 dagar på sig att lämna in ett överklagande.

---

<sup>30</sup> [Saadi v. Italy, no. 37201/06, 28 februari 2008](#) p. 138.

<sup>31</sup> [Aued v. Bulgaria, no. 46390/10, 11 oktober 2011](#) p. 101.

<sup>32</sup> PICUM, [FAQ – non refoulement in the context of the EU Pact on Migration and Asylum](#)

<sup>33</sup> [Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#)

Begränsade tidsfrister för att lämna in överklaganden och pröva sökandens asylskäl riskerar att inskränka rätten till rättvis rättegång enligt art. 47 EU-stadgan.<sup>34</sup> Europadomstolen har också påpekat att korta tidsfrister för överklagande kan undergräva rätten till effektivt rättsmedel och leda till en kränkning av art. 13 EKMR i förening med art. 3 EKMR.<sup>35</sup> Europadomstolen har tydligt fastslagit att en snabb handläggning av en asylansökan aldrig får ta företräde framför effektiviteten av de rättssäkerhetsgarantier som existerar för att skydda den asylsökande från godtyckliga avlägsnanden.<sup>36</sup>

I asylprocedurförordningen anges även att om en asylansökan avslås ska ett beslut om återvändande utfärdas vid samma tid eller utan dröjsmål därefter.<sup>37</sup> Om den asylsökande omfattas av ett påskyndat förfarande eller ett ordinärt gränsförfarande ska sökanden inte ha rätt att stanna kvar medan deras överklagande hanteras, om deras asylansökan avslagits på grund av att den ansetts ogrundad. EU-domstolen har dock uttalat att bristen på så kallad suspensiv verkan av ett beslut om återvändande strider mot art. 47 EU-stadgan.<sup>38</sup> Asylprocedurförordningen strider därmed även i detta avseende mot EU-stadgan och riskerar att leda till att avlägsnanden verkställs i strid med principen om non-refoulement.<sup>39</sup>

Civil Rights Defenders är också oroade över att fördelningen av asylsökande baserad på deras nationalitet kommer leda till diskriminering. FN:s flyktingkonvention anger att "staterna ska tillämpa bestämmelserna i konventionen utan diskriminering på grund av ras, religion eller ursprungsland." Att asylsökande som kommer från så kallade säkra tredje länder eller länder där 20 procent eller mindre av asylansökningarna godkänns ska omfattas av det påskyndade förfarandet är svårt att förena med detta diskrimineringsförbud. Asylsökandens nationalitet riskerar även att leda till (de facto) förvarstagande, vilket också strider mot diskrimineringsförbudet och proportionalitetskravet som fastslås i både EU-stadgan och EKMR.<sup>40</sup>

Fördelningen av enskilda riskerar även att bli godtycklig då det leder till begränsade möjligheter att ta hänsyn till individers individuella asylskäl. Även asylsökande som kommer från länder där beviljandegraden är lägre än 20 procent eller från säkra tredje länder kan ha individuella skyddsskäl till exempel på grund av sin sexualitet, etnicitet eller politiska deltagande.<sup>41</sup> Vad som utgör ett säkert tredje land är dessutom brett definierat i

---

<sup>34</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 103.

<sup>35</sup> [Guide on the case-law - Immigration \(coe.int\)](#)

<sup>36</sup> [I.M. v. France, 9152/09, 2 February 2012.](#)

<sup>37</sup> [Art. 37 asylprocedurförordningen.](#)

<sup>38</sup> [C-181/16](#) p. 58.

<sup>39</sup> [C-181/16](#); [C-562/13](#), p. 52-53; [C-239/14](#) p. 57-58.

<sup>40</sup> [Vista de Pre-entry screening and border procedures as new detention landscape in the EU Pact on Migration and Asylum. The Spanish borders as a laboratory for immobility policies \(uca.es\); Communication from the Commission to the European Parliament, COM\(2013\) 411, 2013; Mikolenko v. Estonia, no. 10664/05, 8 oktober 2009 p. 60; Soldatenko v. Ukraine, no. 2440/07, 23 oktober 2008, p. 110-111; C528/15 p. 37-40. Se även art. 21 EU-stadgan; art. 14 EKMR.](#)

<sup>41</sup> SIEPS, [EU:s migrationspakt – vart är unionen på väg?](#)



förordningen.<sup>42</sup> Sammantaget innebär det att människor kan tvingas återvända till länder där de riskerar att utstå tortyr, felaktiga frihetsberövanden eller till och med berövas livet. Detta strider mot den grundläggande princip om non-refoulement som återfinns bland annat i FN:s flyktingkonvention, EU-stadgan samt art. 2 och 3 EKMR.

Redan idag förekommer brister i tillämpningen av EU:s asylprocedurdirektiv och respekten för de grundläggande rättigheter som uttrycks i EU:s rättighetsstadga samt flyktingkonventionen följs inte alltid – i synnerhet inte vid EU:s yttre gränser.<sup>43</sup> Att ytterligare försvåra för medlemsstaterna att leva upp till dessa åtaganden genom att förkorta och generalisera asylprocessen är därför synnerligen oroväckande.

### Ökad användning av förvar

Inte heller under gränsförfarandena har asylsökande rätt att inträda på EU:s territorium. Det innebär att risken för ökad användning av förvar som uppkommer under screeningförfarandet (se sida 10 ff.) föreligger även under gränsförfarandet. Det kan tilläggas att EU-kommissionen i det första förslaget till asylprocedurförordningen som publicerades 2016 angav att "gränsförfaranden normalt sett förutsätter användningen av förvar."<sup>44</sup>

Europakonventionen och EU-stadgan ställer krav på att användning av förvar alltid ska ha stöd i lag, endast användas när det är strikt nödvändigt och under så kort tid som möjligt. Personer som är placerade i förvar måste också få information om beslutet på ett språk som de förstår samt tillgång till effektiv domstolsprövning och rättshjälp vid granskning av beslutets lagenlighet.<sup>45</sup> Att förordningen saknar uttryckliga kriterier för när eller om förvar kan användas riskerar dock att leda till användning av (de facto) förvar som saknar tydligt stöd i lag och nödvändiga rättssäkerhetsgarantier.<sup>46</sup> Detta är en allvarlig inskränkning av rätten till personlig frihet och säkerhet i art. 6 EU-stadgan och art. 5 EKMR.

Det bör även ifrågasättas om möjligheten att ge asylsökanden information på ett språk som de "rimligtvis borde förstå"<sup>47</sup> är förenligt med art. 5(2) EKMR som kräver att den som blir frihetsberövad ska bli informerad om skälen för frihetsberövandet på ett språk som individen förstår.<sup>48</sup>

I asylprocedurförordningen anges att gränsförfarandet kan pågå i 12 veckor. En potentiell efterföljande återvändandeprocess kan sedan pågå i ytterligare 12 veckor. Asylsökande

---

<sup>42</sup> [Art. 59 asylprocedurförordningen.](#)

<sup>43</sup> Human Rights Watch, [Greece: Camp Conditions Endanger Women, Girls – Asylum Seekers Lack Safe Access to Food, Water, Health Care](#); Infomigrants 'Investigate Greek violations of EU law on migrants' say Human rights groups; Oxfam International, [Diminished, derogated, denied: How the rights to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing.](#)

<sup>44</sup> European Commission, [Explanatory Memorandum COM\(2016\) 467.](#)

<sup>45</sup> PICUM, [Immigration Detention and De Facto Detention: What does the law say?](#)

<sup>46</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 97.

<sup>47</sup> Se exempelvis [Art. 8 asylprocedurförordningen.](#)

<sup>48</sup> [Art. 5\(2\) EKMR.](#)

riskerar därför att placeras i (de facto) förvar i sammanlagt över 6 månader. Europadomstolen har i rättspraxis godtagit användning av förvar vid gränsförfaranden i sju dagar.<sup>49</sup> Civil Rights Defenders anser dock att placering av asylsökande i förvar i 6 månader, utan en bedömning av huruvida förvarstagandet är proportionerligt och ändamålsenligt i det enskilda fallet utgör en kränkning av rätten till personlig frihet och säkerhet.<sup>50</sup>

I art. 24 EU-stadgan anges att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Särskilt sårbara asylsökande, däribland barn, undantas dock inte från de obligatoriska gränsförfarandena och kommer således också kunna sättas i (de facto) förvar under en lång tid. Europadomstolen har tydliggjort att "barnets extrema sårbarhet tar företräde framför överväganden som rör barnets status som illegal migrant."<sup>51</sup> Barn ska därför inte sättas i förvar om detta inte är ytterst nödvändigt.<sup>52</sup> Även FN:s barnrättskommitté har uppmanat alla stater att "fullständigt och skyndsamt avsluta förvarstagandet av barn på grund av deras migrationsstatus" och i stället "tillämpa alternativa metoder som är förenliga med principen om barnets bästa."<sup>53</sup> UNHCR har också uppmanat stater att inte ta barn i förvar då det strider mot barnets bästa.<sup>54</sup> Eftersom asylprocedurförordningen förutsätter en generell användning av (de facto) förvar även för barn strider förordningen i detta avseende också mot principen om barnets bästa i art. 3 barnkonventionen och art. 24 EU-stadgan.

## FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING (RAMM)

### VAD ÄR FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSCHANTERING?

I förordningen om asyl- och migrationshantering finns nya regler kring vilken medlemsstat som är skyldig att ansvara för en asylansökan. I förordningen återfinns regler om kortare deadlines för övertagande av ansvar mellan medlemsstaterna och förenklade återtagandeprocesser jämfört med den nu gällande Dublinförordningen. Den stora förändringen i förordningen är dock den nya solidaritetsmekanismen. Mekanismen är tekniskt komplicerad, men avsedd att säkerställa rättvisa mellan EU:s medlemsstater vid hanteringen av asylsökningar.

Avsikten är att konstruera en solidaritetspool som kan aktiveras när en medlemsstat är under migrationstryck. Medlemsstaterna ska varje år bidra till solidaritetspoolen genom:

---

<sup>49</sup> [Saadi v. Italy, no. 37201/06, 28 februari 2008](#)

<sup>50</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#).

<sup>51</sup> [Popov v. France, no. 39472/07, 19 januari 2012](#); [Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, no. 13178/03, 12 oktober 2006](#).

<sup>52</sup> [Rahimi v. Greece, no. 8687/08, 5 april 2011](#).

<sup>53</sup> Committee on the Rights of the Child, [The rights of all Children in the context of Migration](#) p. 78-79.

<sup>54</sup> United Nations High Commissioner for Refugees: [UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context](#).

- att bevilja mottagande av asylsökande från en annan EU-medlemsstat i den egna medlemsstaten,
- att ge ekonomiska bidrag till antingen andra EU-länder eller tredjeland till stöd för asylhantering eller återvändande eller
- alternativa bidrag, som kan utgöras av till exempel kapacitetsstärkande verksamhet eller stöd till personal inom ramen för arbete med migration, mottagande, asyl, återvändande eller gränskontroll.

Varje år ska kommissionen lägga fram ett förslag som kartlägger årets förväntade behov av omförflyttningar av asylsökande och finansiella bidrag till solidaritetspoolen. Kartläggningen är inte bindande och heller inte offentlig. Därefter ska högnivåforumet för solidaritet sammanträda för att fastställa behoven samt medlemsstaternas bidrag för det aktuella året. Forumet består enbart av representanter från medlemsstaterna. Rådet antar sedan en implementeringsakt som fastställer årets bidrag till solidaritetspoolen.

Solidaritetspoolen aktiveras när en medlemsstat befinner sig under migrationstryck. Det är kommissionen som avgör när en medlemsstat befinner sig under migrationstryck i samråd med medlemsstaten. Som ett minimikrav ska minst 30 000 omlokaliseringar kunna ske med hjälp av solidaritetsmekanismen per år.

Åtaganden att acceptera en omlokalisering kan dock ersättas av så kallade ansvarskompensationer. Medlemsstaterna kan frivilligt begära att andra medlemsstater ansvarskompenserar och medlemsstater kan frivilligt erbjuda ansvarskompensation i stället för omlokalisering i vissa fall. Att ansvarskompensera innebär att en medlemsstat accepterar att ansvara för att pröva en asylsökande. Om tillgängliga bidrag i form av löften om att acceptera omlokalisering i solidaritetspoolen är mindre än 30 000 eller mindre än 60 procent av det antal omlokaliseringar som fastställs i rådets implementeringsakt blir det obligatoriskt för medlemsstaterna att bidra genom ansvarskompensationer.

Det är inte obligatoriskt för medlemsstaterna att acceptera omlokalisering och det saknas också sanktioner i pakten om medlemsstaterna inte infriar sina löften att ta emot asylsökande från andra medlemsstater. Det som kan ske om medlemsstaterna inte följer förordningen är sedvanliga sanktioner från EU-kommissionen som finns inskrivna i gällande EU-rättslig lagstiftning, till exempel fördragsbrottsförfaranden.

## **HUR PÅVERKAR FÖRORDNINGEN OM ASYL- OCH MIGRATIONSHANTERING SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?**

Syftet med förordningen om asyl- och migrationshantering är att säkerställa rättvisa mellan EU:s medlemsstater vid hanteringen av asylsökningar. Civil Rights Defenders anser dock att förfarandet för hur överföringar av asylsökande ska genomföras riskerar att leda till begränsningar av asylsökandes rättigheter. Förordningen möjliggör verkställande av överföringar till medlemsländer där sökandena riskerar allvarliga kränkningar av sina grundläggande rättigheter, sänker tröskeln för när förvar kan användas med risk för att asylsökande kommer tas i förvar i strid med EU-domstolens praxis och saknar iakttagande av ensamkommande barns rätt att söka asyl i den medlemsstat där barnet befinner sig. Förordningen saknar även obligatoriska krav på omfördelning och det är därmed osäkert om den kommer lyckas uppnå sitt mål att skapa en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i praktiken.

## Överföringar i strid med mänskliga rättigheter

Förordningen om asyl- och migrationshantering anger att medlemsstaterna inte får genomföra en överföring av asylsökande om överföringen bedöms riskera leda till att sökanden får utstå inhuman eller förnedrande behandling enligt art. 4 EU-stadgan.<sup>55</sup> Civil Rights Defenders bedömer dock att undantaget inte tar tillräcklig hänsyn till avgöranden från EU- och Europadomstolen. Allvarliga rättighetskränkningar som inte omfattas av skyddet enligt art. 4 EU-stadgan, såsom risk för kränkning av rätten till personlig frihet (art. 6 EU-stadgan), rätten till privat- och familjeliv (art. 7 EU-stadgan) och religionsfriheten (art. 10 EU-stadgan) har i praxis ansetts utgöra hinder mot utvisning. Samma skydd borde omfatta även asylsökande som berörs av beslut om överföring.<sup>56</sup> Att förordningen trots allt möjliggör verkställande av överföringar till medlemsländer där sökandena riskerar sådana allvarliga kränkningar av sina grundläggande rättigheter måste därför kritiseras.<sup>57</sup>

## Ökad användning av förvar

Enligt förordningen om asyl- och migrationshantering får asylsökande tas i förvar medan deras överföring till en annan medlemsstat hanteras, om myndigheterna bedömer att det finns en risk för att personen kommer avvika eller om det är nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning. I tidigare lagstiftning har förvar endast kunnat användas om det finns en synnerlig risk för avvikande.<sup>58</sup> Förordningen och asyl- och migrationshantering sänker således tröskeln för när förvar kan användas. Enligt förordningen om asyl- och migrationshantering anses avvikande föreligga om sökanden "inte förblir tillgänglig för de behöriga [...] myndigheterna", till exempel genom att underlåta att meddela frånvaro från ett mottagningscenter.<sup>59</sup> Hur myndigheterna ska avgöra om det föreligger risk för avvikande ska dock avgöras i nationell lagstiftning.

En sådan bred definition för när förvar kan användas är inte i linje med EU-domstolens praxis. EU-domstolen har i stället bedömt att ett avvikande endast ska anses ha skett om personen avsiktligt undandragit sig myndigheterna. Dessutom har fastslagits att förvar endast kan användas om det är nödvändigt och proportionerligt i det enskilda fallet.<sup>60</sup> Med anledning av det breda tillämpningsområdet riskerar förordningen att leda till en oproportionerlig användning av förvar som strider mot art. 6 EU-stadgan och art. 5 EKMR.

## Rätten till ett effektivt rättsmedel

Enligt förordningen om asyl- och migrationshantering ska beslut om överföring kunna överklagas om det anförs att beslutet skulle riskera leda till en kränkning av sökandens

---

<sup>55</sup> [Art. 16 förordningen om asyl- och migrationshantering.](#)

<sup>56</sup> [ECRE-Comments-RAMM.pdf](#) s. 18.

<sup>57</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 127.

<sup>58</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 128.

<sup>59</sup> [Art. 2 p. 17 förordningen om asyl- och migrationshantering.](#)

<sup>60</sup> [C-163/17](#)

rättigheter enligt art. 4 EU-stadgan (inhuman eller förnedrande behandling) eller om det finns omständigheter som hänför sig till tiden efter beslutet som är avgörande för en korrekt tillämpning av förordningen. Det finns även särskild reglering kring överklagande av beslut som rör ensamkommande barn. Det finns dock ingen generell rätt att överklaga ett beslut om överföring på grund av att fel medlemsstat angivits som ansvarig eller om förordningen i övrigt har tillämpats felaktigt. Den begränsade möjligheten att överklaga beslut om överföringar framstår inte som förenlig med rätten till effektivt rättsmedel i art. 47 EU-stadgan, i synnerhet inte i ljuset av den stora betydelse ett beslut om överföring har för den asylsökandes livsvillkor.<sup>61</sup>

I förordningen om asyl- och migrationshantering saknas dessutom i majoriteten av fallen, likt tidigare reglering, en skyldighet att ta hänsyn till den asylsökandes önskemål vid överföring till en annan medlemsstat. Vi vet att placering av asylsökande till medlemsstater där de saknar meningsfulla band eller relationer ofta leder till psykiskt lidande för de asylsökande. Oönskade överföringar kan också försvåra integration, vilket i sin tur kan leda till växande ojämlikhet mellan den inhemska befolkningen och nyanlända migranter.<sup>62</sup>

### **Ensamkommande barns rättigheter**

Enligt förordningen om asyl- och migrationshantering är det medlemsstaten dit ett ensamkommande barn först anlände som ansvarar för hanteringen av barnets asylansökan, om barnet saknar familjemedlemmar inom EU och om det är barnets bästa.<sup>63</sup> Det innebär att om barnet senare har anlant till en annan medlemsstat kommer barnet skickas tillbaka till det första ankomstlandet för prövning av dess asylansökan. En sådan ordning går att ifrågasätta med hänsyn till praxis från EU-domstolen som uttalat att ett ensamkommande barns asylansökan ska hanteras i den medlemsstat där barnet senast sökte om asyl och befinner sig.<sup>64</sup> Det är således tveksamt om det finns några omständigheter under vilka det skulle vara förenligt med barnets bästa att genomföra en sådan överföring. Civil Rights Defenders är därför oroliga för att regleringen i strid med EU-domstolens praxis kommer utsätta barn för potentiella överföringar till medlemsstater dit de saknar anknytning och därigenom försena deras tillgång till asyl. En sådan ordning strider mot barnets bästa såsom det uttrycks i art. 24 i EU-stadgan.

---

<sup>61</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 130.

<sup>62</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 130 ff.

<sup>63</sup> [Art. 25\(5\) förordningen om asyl- och migrationshantering.](#)

<sup>64</sup> [C-648/11](#)

## **FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE**

### **VAD ÄR FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE?**

Förordningen om krisituationer och force majeure (krisförordningen) innehåller förslag på en beredskapsplan för migration vid krisituationer, som vid mycket omfattande migrationstryck, instrumentalisering, naturkatastrofer eller pandemier.

I en krisituation ska medlemsstaterna tillfälligt ges möjlighet att kraftigt utöka omfattningen av gränsförfarandena. De som kan få sin asylansökan prövad i ett gränsförfarande utökas, tiden för gränsförfarandet förlängs och möjligheten att pröva asylansökningar i så kallade snabbspår blir större. EU-kommissionen avgör efter ansökan från en medlemsstat när en krisituation, instrumentalisering eller force majeure föreligger. Det är också EU-kommissionen som bedömer vilka undantag från den vanliga regleringen som medlemsstaten får göra. Andra medlemsstater kan också ombes att bidra med solidaritetsåtgärder till den utsatta medlemsstaten.

Undantagen får först göras under tre månader, vilket sedan kan förlängas med tre månader i taget och maximalt pågå under ett år.

### **HUR PÅVERKAR FÖRORDNINGEN OM KRISITUATIONER OCH FORCE MAJEURE SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?**

Genom krisförordningen kommer medlemsstater vid särskilda krisituationer tillåtas göra undantag från den sedvanliga regleringen för gränsförfaranden genom att möjliggöra gränsförfaranden för fler och under längre tid. Civil Rights Defenders anser att tillämpningen av gränsförfaranden kommer leda till en systematisk och utökad användning av (de facto) förvar som strider mot rätten till personlig frihet och säkerhet enligt art. 6 EU-stadgan och art. 5 EKMR. Gränsförfarandena som föreslås i migrationspakten omgärdas dessutom av flera rättssäkerhetsbrister som undergräver rätten till effektivt rättsmedel samt riskerar att leda till avlägsnanden i strid med den grundläggande mänskliga rättigheten till asyl enligt art. 18 EU-stadgan samt principen om non-refoulement enligt artikel 19 EU-stadgan, art. 3 EKMR och art. 33 FN:s flyktingkonvention. Att öka omfattningen av gränsförfarandena i krisituationer ökar dessa risker.

#### **Utökad användning av förvar**

Civil Rights Defenders anser att gränsförfaranden, utan rätt att inträda på medlemsstatens territorium, förutsätter en användning av de facto förvar. En sådan reglering kan inte anses förenlig med rätten till personlig frihet och säkerhet enligt art. 6 EU-stadgan eller art. 5 EKMR. Genom tillämpning av krisförordningen kan tiden som asylsökande omfattas av gränsförfaranden utökas med 6 veckor, vilket innebär att tiden som individer kan komma att spendera i lagstridigt förvar under asylprövningen utökas från tre månader till 4 och en halv månad. Detta utgör en allvarlig inskränkning av rätten till personlig säkerhet och frihet.

#### **Barns rättigheter**

I krisförordningen anges att medlemsstater får hantera alla ansökningar från tredjelandsmedborgare eller statslösa individer som omfattas av instrumentalisering i ett

gränsförfarande, inklusive barn över 12 år. Inga barn undantas dock som huvudregel från gränsförfaranden vid krissituationer eller force majeure. Enligt barnkonventionen är barn alla individer under 18 år.<sup>65</sup> Att skilja på barn enbart på grund av deras ålder är inte förenligt med FN:s barnkonvention – alla barn borde omfattas av samma skydd.<sup>66</sup>

Som nämnt ovan anser Civil Rights Defenders att gränsförfaranden, utan rätt att inträda på medlemsstatens territorium, förutsätter en användning av (de facto) förvar. Forskning visar att även korta perioder i förvar har en långsiktig påverkan på barns mentala och fysiska hälsa och kan leda till bland annat PTSD, depression, suicidala tankar, magont, huvudvärk och andningsproblem. Experter från FN har på grund av detta uttalat att placering av barn i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsrättsliga status utgör en kränkning av deras mänskliga rättigheter och är oförenligt med barnets bästa.<sup>67</sup> Eftersom gränsförfaranden under krisförordningen möjliggör utökade perioder av förvar måste det anses strida mot art. 24 EU-stadgan att inte undanta alla barn från denna process.

### Diskriminering

Som nämnt ovan är Civil Rights Defenders oroade över att fördelningen av asylsökande baserad på deras nationalitet kommer leda till diskriminering och underlåtenhet att bedöma individuella skyddsskäl. FN:s flyktingkonvention anger att ”staterna ska tillämpa bestämmelserna i konventionen utan diskriminering på grund av ras, religion eller ursprungsland.” Att asylsökande som kommer från länder där 20 procent eller mindre av asylansökningarna godkänns alternativt från så kallade säkra tredje länder ska omfattas av det påskyndade förfarandet är svårt att förena med detta diskrimineringsförbud.<sup>68</sup> Detta gör sig särskilt gällande vid tillämpning av krisförordningen, då människor som kommer från länder där mindre än 50 procent av asylansökningarna godkänns kommer omfattas av det påskyndade förfarandet.

## EURODACFÖRORDNINGEN

### VAD ÄR EURODACFÖRORDNINGEN?

Eurodac är EU:s gemensamma databas för fingeravtryck som används för att identifiera asylsökande och avgöra vilken medlemsstat som är skyldig att pröva en asylansökan. I den nya Eurodacförordningen föreslås att databasen nu även ska kunna användas för att

---

<sup>65</sup> Committee on the Rights of the Child, [Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin](#).

<sup>66</sup> [Spotlight on the Best Interests of the Child in Returns of Unaccompanied Children & Reflections for the New Pact on Migration and Asylum – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#)

<sup>67</sup> PICUM, [Recommendations on the Crisis Regulation](#); [Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families and Committee on the Rights of the Child, Joint General comment No. 4 \(2017\) and No. 23 \(2017\), CMW/C/GC/4, CRC/C/GC/23](#).

<sup>68</sup> [European Parliamentary Research Service, The European Commission's New Pact on Migration and Asylum – horizontal substitute impact assessment \(2021\)](#) s. 102.

kontrollera olaglig invandring, underlätta återvändande samt bistå de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall.

I databasen kommer nu både fingeravtryck och ansiktsbilder lagras och jämföras för personer som söker asyl, grips i samband med att de passerar EU:s yttre gränser illegalt eller vistas i en medlemsstat utan tillstånd. Åldersgränsen för vilka personer som ska registreras i databasen sänks också från 14 till 6 år.

## HUR PÅVERKAR EUODACFÖRORDNINGEN SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA?

### Rätten till privatliv och integritet

Rätten till skydd för privatliv och integritet i art. 7 och 8 EU-stadgan inkluderar ett skydd för personuppgifter. Insamling och hantering av biometriska data utgör därför en inskränkning av dessa rättigheter. För att inskränkningen ska anses förenlig med EU-stadgan och EKMR måste den därför ske i enlighet med lag, samt vara nödvändig och proportionerlig i det enskilda fallet. När biometriska uppgifter insamlas från barn måste behandlingen också alltid vara förenlig med barnets bästa enligt art. 24 EU-stadgan och art. 3 barnkonventionen.

Civil Rights Defenders ifrågasätter nödvändigheten i att samla in biometriska uppgifter från barn så unga som sex år, i synnerhet för brottsbekämpande ändamål där inte barnet själv utgör brottsoffret. 24 av 28 medlemsstater inom EU har en straffmyndighetsålder över 14 år, vilket innebär att registrering av 6-14 åringars biometriska uppgifter i syfte att motverka allvarlig brottslighet sällan är ändamålsenlig.<sup>69</sup> Europadomstolen har fastslagit att en generell skyldighet att samla in biometriska uppgifter i syfte att motverka brottslighet är särskilt skadligt när det rör barn, givet deras särskilt sårbara situation och vikten av deras utveckling och integration i samhället.<sup>70</sup> Eftersom det saknas tillräckliga skäl för att tillåta den inskränkning av rätten till privatliv som insamling av biometriska uppgifter innebär kan förordningen i detta avseende inte anses förenlig med art. 7 och 8 EU-stadgan eller art. 8 EKMR.

I Eurodacförordningen anges även att biometriska uppgifter ska insamlas för att bistå med kontrollen av illegal migration inom EU.<sup>71</sup> Denna breda syftesformulering riskerar att leda till oskäliga konsekvenser för barn, som inte kan hållas ansvariga för deras föräldrars beslut att korsa gränsen irreguljärt. EU:s Fundamental Rights Agency (FRA) har också bedömt att insamling av fingeravtryck från barn så unga som 6-14 år inte framstår kunna leda till ett avsevärt ökat antal återvändanden.<sup>72</sup> Det går alltså även av detta skäl att ifrågasätta om regleringen är proportionerlig.

---

<sup>69</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, [The impact of the proposal for a revised Eurodac Regulation](#)

<sup>70</sup> [S and Marper v. United Kingdom, no. 30562/04 and 30566/04, 4 december 2008](#), p. 124-125.

<sup>71</sup> [Art. 1 \(b\) Eurodacförordningen.](#)

<sup>72</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, [The impact of the proposal for a revised Eurodac Regulation](#).



### Skydd mot användning av våld eller onödigt tvång

Tidigare granskningar av FRA har visat att nationella myndigheter har använt onödigt tvång eller våld när vid insamling av fingeravtryck till Eurodac. Att använda tvång eller våld för att inhämta fingeravtryck kan utgöra en kränkning av rätten till mänsklig värdighet i art. 1 EU-stadgan, rätten till integritet i art. 3 EU-stadgan, förbudet mot tortyr, inhuman och omänsklig behandling i art. 4 EU-stadgan samt rätten till personlig säkerhet och frihet enligt art. 6 EU-stadgan.<sup>73</sup>

Att använda fysiskt eller psykiskt tvång för att samla in personuppgifter innebär alltid en stor risk för kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter.<sup>74</sup> Fysiskt eller psykiskt tvång bör därför inte användas för att inhämta biometriska uppgifter. Användning av fysiskt eller psykiskt tvång bör därtill vara absolut förbjudet för barn eller särskilt sårbara individer.<sup>75</sup> I Eurodacförordningen anges dock att även om ingen form av våld ska användas mot minderåriga vid insamling av personuppgifter får medlemsstaterna som en sista utväg utöva en proportionerlig mängd tvång mot barn för att tillse förenlighet med förordningen.<sup>76</sup> Även vuxna kan komma att utsättas för tvångsåtgärder vid insamling av biometriska uppgifter.<sup>77</sup>

Det är oroväckande att förordningen inte tydligt säkerställer att inget psykiskt eller fysiskt tvång ska användas vid insamling av personuppgifter, i synnerhet när det rör insamling av uppgifter från barn. Utan tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att tillse att grundläggande rättigheter respekteras vid insamlingen ser Civil Rights Defenders en risk för att både barn och vuxna kommer utsättas för kränkningar av deras rätt till värdighet, sin kroppsliga integritet samt inhuman eller omänsklig behandling vid insamling av personuppgifter enligt Eurodacförordningen.

---

<sup>73</sup> [Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy – February 2019 \(europa.eu\)](#)

<sup>74</sup> [Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy – February 2019 \(europa.eu\)](#)

<sup>75</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, [The impact of the proposal for a revised Eurodac Regulation](#)

<sup>76</sup> [Art. 14 Eurodacförordningen](#)

<sup>77</sup> [Art. 13 Eurodacförordningen](#)

## 4. REKOMMENDATIONER TILL SVERIGE VID IMPLEMENTERING AV EU:S ASYL- OCH MIGRATIONSPAKT

Under de kommande två åren kommer arbetet med implementeringen av EU:s asyl- och migrationspakt pågå i EU:s medlemsstater. Det innebär att Sverige i vissa frågor har en möjlighet att anpassa den svenska regleringen utifrån nationella förutsättningar. Sverige kan och borde använda den handlingsfrihet som medlemsländerna har för att vidta åtgärder som bidrar till att upprätthålla rättssäkerheten i asylprocessen och skydda migranternas rättigheter. För att skydda migranternas rättigheter och stärka rättssäkerheten för människor som söker skydd från krig och förföljelse bör Sverige:

### **Öka rättssäkerheten i asylprocessen genom att:**

- Undvika tillämpning av påskyndade gränsförfaranden i nationell rätt.
- Ge alla överklaganden suspensiv verkan i nationell domstol.
- Garantera tillgång till juridisk hjälp, information och tolk vid alla screening- och gränsförfaranden.
- Vid fastställande av överklagandefrister i nationell rätt, tillämpa den övre gräns som EU-rätten medger.
- Säkerställa att övervakningsmekanismen för grundläggande rättigheter har fullständig tillgång till processerna den ska övervaka, garantera dess oberoende gentemot nationella myndigheter och se till att den har tillräckliga resurser för att effektivt kunna bidra till ansvarsutkrävande.

### **Minimera användning av förvar eller de facto förvar och avstå av alla former av förvar av barn genom att:**

- Vidta åtgärder för att, i så stor utsträckning som EU-rätten medger, undanta barn från gränsförfaranden.
- Stärka kompetensen vid screening för identifikation av särskilt sårbara individer.
- Garantera att goda levnadsförhållanden kan upprätthållas vid screening- och gränsförfaranden och säkerställa särskilt en effektiv tillgång till hälso- och sjukvård samt utbildning.

### **Avstå från att skicka asylsökande till länder där de riskerar utsättas för människorättskränkningar genom att:**

- Insistera på tydliga principer för vad som utgör ett "säkert tredje land" för återvändande av asylsökande baserade på internationell rätt, landets förmåga att ge effektivt skydd åt asylsökande och den asylsökandes meningsfulla anknytning till landet.

### **Upprätthålla skyddet för vuxna och barns värdighet och fysiska integritet genom att:**

- Förbjuda användning av våld eller onödigt tvång vid inhämtning av biometriska uppgifter i nationell lagstiftning.