

Miniminormer för internationellt skydd som är tillämpliga på Europeiska unionen

Stater har en suverän rätt att skydda människor som flyr för att de riskerar att utsättas för förföljelse, tortyr, godtyckliga försvinnanden och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Rätten att ge skydd garanteras av internationell konventionsrätt och får inte betraktas som en fientlig handling av den stat där den skyddsökande personen är medborgare.¹ I denna rapport avser ”skyddsökande” alla de som ansöker om internationellt skydd enligt internationella flykting- och människorättsliga instrument, oavsett om ansökan har beviljats eller inte.

Staters suveräna rätt att ge internationellt skydd är inskriven i lag i alla europeiska liberala demokratier. De har alla lagar och regler om hur skyddsökande personer ska ges tillträde till territoriet och få tillgång till en asylprövning, hur de ska behandlas så länge de befinner sig inom statens jurisdiktion samt så länge de är tagna i förvar, vilket kan vara motiverat i ett fåtal fall. Detta följer av att europeiska stater har ställt sig bakom rättsstatsprincipen.

Europeiska stater har utövat denna suveräna rätt när de har valt att underteckna och ratificera internationella och europeiska konventioner om mänskliga rättigheter. Europa är den kontinent där staterna i störst utsträckning ratificerar

konventioner om mänskliga rättigheter (efter Sydamerika).² Valet att göra det är ett uttryck för att staten utövar sin suveränitet. När en stat väl har undertecknat och ratificerat en konvention är det statens plikt att fullgöra de skyldigheter som den frivilligt har åtagit sig. En stat kan alltid dra sig ur en konvention, men det är mycket ovanligt.³

Europas stater har undertecknat och ratificerat de flesta av FN:s människorättskonventioner, som alla bygger på den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.⁴ Många stater har också erkänt de organ som inrättats för att ta emot och fälla avgöranden i enskilda klagomål om överträdelse av konventionerna. Viktiga konventioner i Europa är den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)⁵ och den europeiska sociala stadgan.⁶ Dessa konventioner fastställer normer, tillsammans med domstolar och tvistlösningsorgan som inrättats för att behandla klagomål som rör konventionerna. På EU-nivå antogs stadgan om de grundläggande rättigheterna⁷ år 2000, och år 2009 införlivades den med EU-fördragen.

Många konventioner om mänskliga rättigheter anger statens skyldigheter gentemot skyddsökande, antingen direkt eller indirekt. 1951 års konvention

¹ Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (antagen 28 juli 1951, trädde i kraft 22 april 1954) 189 UNTS 137 (CSR51) Ur inledningen: "[...] att alla stater under erkännande av flyktingproblemets sociala och humanitära beskaftenhet måtte göra allt som står i deras makt för att förhindra detta problem att bli en orsak till spänning mellan stater".

² Se OHCHR, "Dashboard" <<https://indicators.ohchr.org>> (läst 28 september 2023).

³ Ryska federationens val att dra sig ur den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ECHR) och att träda ur Europarådet fullbordades den 31 december 2022. Ryssland hade redan fått sin rösträtt indragen till följd av invasionen av Ukraina den 24 februari 2022.

⁴ Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (antogs 10 december 1948) UNGA Res 217 A(III) (UDHR).

⁵ Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i dess ändrade lydelse (antogs 10 november 1950, trädde i kraft 3 september 1953) CETS No 005 (ECHR).

⁶ Europeisk social stadga (antogs 18 oktober 1961, trädde i kraft 1 juli 1999) CETS No 163 (ESC).

⁷ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [2012] EUT C 326 (EUCFR).

om flyktingars rättsliga ställning (CSR51)⁸ är den främsta referensen, men när det gäller att fastställa normer är ytterligare åtta internationella konventioner relevanta: konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR),⁹ konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR),¹⁰ konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD),¹¹ konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT),¹² konventionen om avskaffande av all form av diskriminering av kvinnor (CEDAW),¹³ konventionen om barnets rättigheter (CRC),¹⁴ konventionen om skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (CED)¹⁵ och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).¹⁶

De organ som övervakar genomförandet av dessa konventioner har varit mycket aktiva när det gäller att fastställa normer för skyddsökande. Många av de fall som gäller asylområdet har riktats mot europeiska länder. Inom Europa har tillämpliga miniminormer också slagits fast av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, kommittén för sociala rättigheter och EU-domstolen. Det finns en hög grad av samstämmighet mellan europeisk och internationell nivå när det gäller miniminormer för skyddsökande personers mänskliga rättigheter. När skillnader uppstår, vilket de ibland gör, brukar de minska eller försvinna med tiden, allteftersom olika organ och domstolar kommer med klagoranden.

När EU:s medlemsstater är parter till internationella konventioner om mänskliga rättigheter (alla utom Ungern när det gäller konventionen om påtvingade försvinnanden) har de åtagit sig att följa de normer som fastställs där. Med andra ord har de samtyckt till att vara bundna (*consent to be bound*). Som medlemmar i Europarådet är de på samma sätt skyldiga att följa Europakonventionen och Europadomstolens domar. Stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår i EU:s primärrätt och är därmed tillämplig i alla medlemsstater som en del av EU-rätten (och såsom den tolkas av EU-domstolen).

Om normerna skiljer sig åt måste stater rätta sig efter den norm som bäst skyddar individens rättigheter, eftersom staterna är bundna av alla dessa rättsområden. De kan inte välja bland normerna i ett försök att tillämpa lägre rättighetsnivåer. Det skulle innebära att staten bryter mot sina åtaganden enligt internationell rätt, Europakonventionen eller EU:s primärrätt samt vara ett brott mot staternas skyldigheter inom ett eller flera av rättsområdena. EU-rätten tar hänsyn till att det kan uppstå skiftande normer: artikel 52.3 i stadgan erkänner särskilt risken för att EU-rätten och Europakonventionen kan skilja sig åt och föreskriver att EU:s normer måste motsvara Europakonventionens normer. Det innebär att EU kan tillförsäkra ett mer långtgående skydd än Europakonventionen, men aldrig

⁸ CSR51 (n 1). Bland forskare saknas en gemensam syn på huruvida flyktingkonventionen är en människorättskonvention eller ingår i den separata kategorin flyktingkonventioner, se Tom Clark och François Crépeau, "Mainstreaming Refugee Rights. The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law" (1999) 17(4) Netherlands Quarterly of Human Rights 389.

⁹ Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (antogs 16 december 1966, trädde i kraft 23 mars 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR).

¹⁰ Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (antogs 16 december 1966, trädde i kraft 3 januari 1976) 993 UNTS 3 (ICESCR).

¹¹ Konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (antogs 7 mars 1966, trädde i kraft 4 januari 1969) 660 UNTS 195 (CERD).

¹² Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (antogs 10 december 1984, trädde i kraft 26 juni 1987) 1465 UNTS 85 (CAT).

¹³ Konvention om avskaffande av all form av diskriminering av kvinnor (antogs 18 december 1979, trädde i kraft 3 september 1981) 1249 UNTS 13 (CEDAW).

¹⁴ Konvention om barnets rättigheter (antogs 20 november 1989, trädde i kraft 2 september 1990) 1577 UNTS 3 (CRC).

¹⁵ Konvention om skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (antogs 20 december 2006, trädde i kraft 23 december 2010) 2716 UNTS 3 (CED).

¹⁶ Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (antogs 13 december 2006, trädde i kraft 3 maj 2008) 2515 UNTS 3 (CRPD).

mindre.¹⁷ Därför skiljer vi i denna rapport mellan europeisk människorättslagstiftning (särskilt enligt Europakonventionen) och EU:s primärrätt (enligt stadgan). År 2018 upprepade de flesta europeiska stater att de står bakom internationella normer genom att rösta för FN:s två globala ramverk för flyktingar och migranter (*Global Compact on Refugees* och *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*).

I denna rapport fastställer vi de internationella miniminormer för skyddsökande som är tillämpliga på EU. Vi fokuserar på fyra grundläggande aspekter av skyddsökandes rättigheter: tillträde till territoriet och skydd mot avvisning och utvisning; tillgång till asylförfaranden; mottagningsvillkor, inklusive familjeåterförening, samt begränsningar när det gäller frihetsberövande (förvar). Vi är noga med att skilja mellan önskvärd bästa praxis och obligatoriska miniminormer som fastställts som rättsligt bindande av aktuella internationella fördragsorgan och europeiska domstolar. Vårt fokus ligger på det sistnämnda: vad kräver internationell och europeisk rätt (särskilt Europakonventionen och EU:s primärrätt) att stater ska tillförsäkra skyddsökande? Svaret på den frågan sammanfattar vi här nedan, medan rapporten innehåller källor och förklaringar.

Normerna

1. Tillträde till territoriet och skydd mot utvisning: principen om *non-refoulement*

- Stater måste respektera förbudet mot avvisning och utvisning av skyddsökande (principen om *non-refoulement*). Detta innebär att en person som antingen anländer till en stats gränser eller som vistas inom dess jurisdiktion och som uppger sig vara flykting inte godtyckligt kan vägras inresa eller avvisas eller utvisas om följden är att återvändande sker till en plats där risken att utsättas för förföljelse, tortyr, godtyckliga försvinnanden och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, förekommer. Europarådets och EU:s lagstiftning om mänskliga rättigheter förbjuder dessutom kollektiv avvisning och utvisning. Skyldigheten att inte avvisa

och utvisa är absolut, vilket innebär att medlemsstaterna exempelvis inte kan ange nationell säkerhet som skäl för avvisning eller utvisning.

- Om avvisning eller utvisning sker till ett tredjeland som inte är det land som den sökande söker skydd från måste den avvisande eller utvisande staten beakta risken för att det mottagande landet utvisar den skyddsökande till ett land där sådan risk föreligger.
 - Staternas skyldigheter i fråga om mänskliga rättigheter, inklusive principen om *non-refoulement*, gäller inte bara inom staternas territorium utan överallt där de utövar jurisdiktion. Jurisdiktionen gäller med andra ord där stater eller deras ombud har rätt till myndighetsutövning gentemot eller faktiskt kontrollerar personer som vistas utomlands.
 - Endast under mycket begränsade omständigheter kan stater förlita sig på andra länders diplomatiska försäkringar om att en persons återvändande inte innebär att denne kommer att utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller andra liknande brott mot den internationella rätten. Det finns specifika krav på hur sådana diplomatiska försäkringar ska vara utformade. Den avvisande eller utvisande staten ska bland annat kunna följa upp att de faktiskt efterlevs. Efterlevnaden ska också övervakas av ett objektivt och opartiskt organ. Den avvisande eller utvisande staten måste bedöma om det går att lita på det mottagande landets försäkringar, bland annat mot bakgrund av hur landet förhåller sig till de mänskliga rättigheterna och huruvida det har upprätthållit förbudet mot tortyr.
- ### 2. Tillgång till asylförfarandet
- Var och en som uppger behov av internationellt skydd till myndigheterna i en stat har rätt att få sin ansökan prövad fullt ut och rättvist.
 - För att garantera tillgång till asylförfarandet måste stater behandla alla sökande på ett icke-diskriminerande sätt.

¹⁷ EUCFR (n 7) artikel 52.3: ”I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

- Stater måste skyndsamt registrera asylansökningar som ett första steg i förfarandet samt tillhandahålla dokument som skyddar dem mot att gripas och avlägsnas.
- Skyddssökande måste få tillgång till tolkning, information och ett ombud som kan hjälpa dem att förstå och delta i asylförfarandet.
- Stater måste säkerställa att asylprocessen leder till effektiva beslut om asylansökningar. Detta innebär personliga intervjuer med skyddssökande och kvalificerade beslutsfattare som fattar beslut i god tid.
- Sökandena ska underrättas om beslut och ha en faktisk rätt att överklaga. Om ett beslut överklagas måste skyddsbehovet prövas utifrån de faktiska omständigheter som då föreligger, och ett tidigare beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas förrän ett nytt beslut har fattats.
- Stater måste vidta åtgärder för att se till att sökande med särskilda behov har tillgång till asylförfarandet och får hjälp med att lämna in sin ansökan.
- Stater får endast påskynda asylförfarandet under vissa omständigheter och under förutsättning att nödvändiga skyddsåtgärder har vidtagits. Detta gäller även förfaranden för att avgöra huruvida en ansökan är grundad eller inte. Om ett påskyndat förfarande används får det inte ske på bekostnad av ett kvalitativt och rättvist förfarande. Vid beslut om ogrundade ansökningar (beslut om att en ansökan inte kommer att behandlas i sak på grund av exempelvis bristande ansvar hos den stat till vilken ansökan har lämnats) måste det övervägas om ett annat land kommer att återta en sökande och behandla honom eller henne i enlighet med flyktingkonventionens normer. Det innebär att det andra landet bland annat måste respektera principen om *non-refoulement*, ge den sökande tillgång till ett rättvist och effektivt asylförfarande, tillåta henne eller honom att stanna kvar medan ansökan prövas och, om personen bedöms vara flykting, erkänna

denne som sådan och bevilja laglig vistelse. Staterna måste också ta hänsyn till sökandens levnadsvillkor i det mottagande landet.

3. Mottagandevillkor, inklusive familjeåterförening

- Varje skyddssökande är i beroendeställning i förhållande till den stat där han eller hon söker skydd. Denna stat är således ansvarig för skyddssökandes grundläggande behov.
- Stater måste tillhandahålla boende, mat, vatten och sanitet, kläder samt uppehälle som motsvarar gällande existensminimum.
- Alla som söker skydd måste få tillgång till grundläggande hälso- och sjukvård, både fysisk och psykisk.
- Alla minderåriga skyddssökande ska ha tillgång till grundskoleutbildning på samma villkor som statens egna medborgare, gymnasieutbildning på grundval av icke-diskriminering samt vidareutbildning på grundval av meriter.
- Skyddssökande måste ges tillgång till arbetsmarknaden, i form av anställning eller egen verksamhet. Det finns dock möjligheter att skjuta på detta en begränsad tid.
- Den som söker skydd har rätt till familjeåterförening. Tillfälliga uppskov är tillåtna.¹⁸

4. Förvar

- Skyddssökande får inte godtyckligt frihetsberövas. Ett frihetsberövande får med andra ord endast ske med stöd i lag, ha ett legitimt syfte och vara nödvändigt och proportionerligt.
- Som utgångspunkt får stater ta personer i förvar i syfte att dokumentera inresor, registrera ansökningar, fastställa identiteter, hindra personer från att avvika, verkställa avvisningar eller utvisningar samt skydda mot brott och hot mot den nationella säkerheten. I samtliga fall krävs dock individuella proportionalitetsbedömningar och att alternativ till förvar övervägs.

¹⁸ Vi inkluderar familjeåterförening i kapitlet om mottagningsvillkor eftersom de inte kan skiljas åt: det finns ingen rätt till familjeåterförening om en person inte befinner sig på statens territorium eller inom dess jurisdiktion. Familjeåterförening är en del av de rättigheter som gäller på territoriet, såsom tillgång till sociala förmåner.

- Förvar i avvaktan på utvisning är endast motiverat så länge ett avvisnings- eller utvisningsförfarande pågår och så länge det finns rimliga utsikter att genomföra avvisningen eller utvisningen.
- Skyddssökande som frihetsberövats måste behandlas med respekt för de mänskliga rättigheterna. I synnerhet måste de skyddas mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling samt ha rätt till en standard som upprätthåller deras fysiska och psykiska hälsa.
- Skyddssökande som frihetsberövats måste ha tillgång till information om skälen till beslutet om frihetsberövande, inklusive deras rättigheter. Detta inbegriper tillgång till förfaranden som gör det möjligt att bestrida beslutets laglighet och att få kompensation för olagligt frihetsberövande. Den enskilde måste således ha tillgång till effektiva rättsmedel (rättslig prövning eller överklagande).
- Förvar ska vara tidsbegränsat och omfatta kortast möjliga lämpliga period. Frihetsberövandets laglighet måste omprövas med jämna mellanrum och förvarsanläggningarna måste vara föremål för regelbunden oberoende övervakning.
- Förvar kan vara helt olämpligt för vissa personer med särskilda behov. Om dessa personer ändå hålls i förvar måste förhållandena under förvarstiden vara anpassade efter deras behov.