



EUROPAPOLITISK ANALYS

EU:s nya asylsystem efter migrationspakten: milstolpe med osäker framtid

Bernd Parusel*

Sammanfattning

Efter långdragna förhandlingar och svåra motsättningar mellan medlemsstaterna lyckades EU våren 2024 att enas om en stor reform av det gemensamma europeiska asylsystemet. Det antagna lagstiftningspaketet, som bygger på EU-kommissionens "nya migrations- och asylpakt" från 2020, innehåller ett tiotal rättsakter som introducerar en mängd förändringar och nya inslag. Olika aspekter såsom gräns- och asyلفörfaranden, ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och nödåtgärder i krissituationer slås ihop till en helhet. Det nya systemet ska börja tillämpas sommaren 2026.

Den här Europapolitiska analysen undersöker det slutliga resultatet av EU:s nya migrations- och asylpakt i en historisk och framåtblickande kontext. Bernd Parusel, forskare i statsvetenskap vid Sieps, går igenom hur EU:s asylpolitik kommer att förändras till följd av den nya lagstiftningen och vilka konsekvenser reformen kan tänkas få. Han menar att pakten innebär en centralisering av migrationshanteringen i EU och ett skifte mot fler direkt bindande regler och därmed ökad harmonisering.

Författaren ser dock också ett antal risker, exempelvis att asylrätten försvagas och att det nya systemet på grund av sin komplexitet blir svårt att tillämpa på ett rättssäkert sätt. Dessutom kan migrationsfrågornas politiska sprängkraft innebära att det nya systemet inte lever upp till förväntningarna, ifrågasätts och förändras igen.

* Bernd Parusel är forskare i statsvetenskap på Sieps.

Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Inledning

Efter flera år av oenighet nådde EU:s medlemsstater, Europaparlamentet och EU-kommissionen våren 2024 en kompromiss om en omfattande reform av det gemensamma europeiska asylsystemet. Reformen har sin grund i den ”nya pakten om migration och asyl” som kommissionen presenterade 2020 samt ett antal tidigare lagförslag. Kompromissen består av flera omarbetade och några helt nya rättsakter som medför en rad nyheter när det gäller bland annat screening av asylsökande, asylförfaranden vid EU:s yttre gränser, ansvarsfördelning bland medlemsstaterna och undantagsbestämmelser för migrationskriser.

Det nya systemet är komplext. De omarbetade och nya rättsakterna (sammanlagt åtta förordningar och ett direktiv) publicerades i EU:s officiella tidning den 22 maj 2024 och har nu trätt i kraft. De flesta av de nya reglerna (se Tabell 2) kommer dock inte att tillämpas förrän sommaren 2026 eftersom systemet kräver omfattande förändringar i medlemsstaternas nationella asylsystem. Genomförandet av pakten är primärt medlemsstaternas ansvar, men även på EU-nivå, framför allt inom EU-kommissionen och i EU-byråer som asylbyrån EUAA (*European Union Agency for Asylum*), behöver organisationsförändringar göras. I juni 2024 publicerade kommissionen en implementeringsplan som ska bistå berörda aktörer med genomförandet.

I den här Europapolitiska analysen görs en översiktlig genomgång av paktens syften, slutliga utformning och mest väsentliga beståndsdelar. De rättsakter som nu har trätt i kraft jämförs med det gemensamma europeiska asylsystemets tidigare utformning och analyseras ur ett konsekvensperspektiv. De centrala frågeställningarna är vilka nyheter pakten innehåller, på vilka punkter paktens slutliga utformning skiljer sig från EU:s tidigare asylsystem, och vilka konsekvenser den nya lagstiftningen kan komma att få. På grund av det nya systemets komplexitet kan inte alla

bestämmelser i den nya lagstiftningen redovisas och analyseras – målet är snarare att fokusera på de viktigaste inslagen.

När det gäller konsekvenserna berörs olika dimensioner, som till exempel respekten för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, lagstiftningens effektivitet och paktens stabilitet på längre sikt. Analysen riktar sig till politiska beslutsfattare, aktörer som arbetar operativt inom migrationsområdet samt forskare, media och andra intresserade grupper. Målsättningen är att hjälpa läsaren att förstå och kunna bedöma de förändringar som EU:s nya asylsystem medför.

2. Historisk bakgrund: varför behövde EU:s asylsystem reformeras?

Tre faktorer kan förklara varför EU genom åren har utvecklat ett gemensamt asylsystem.

- För det första har EU skapat en gemensam marknad utan inre gränskontroller. För att människor skulle kunna röra sig fritt inom området ansåg de politiska beslutsfattarna att gemensamma regler för vilka som får korsa unionens yttre gränser måste tas fram. Hanteringen av asylsökande blev tidigt en central del av detta. Framväxten av ett gemensamt asylsystem i EU kan därmed beskrivas som en spill-over-effekt av rörelsefriheten inom unionen.¹
- För det andra har forskare visat att politiska beslutsfattare i medlemsstaterna ofta mötte motstånd när de ville reformera nationella asylregler och att de därför sökte möjligheter att flytta det politiska beslutsfattandet i vissa asylfrågor till en annan (och högre) arena, EU-nivån, för att på så sätt kringgå begränsningar på hemmaplan. Denna teori har kallats för ”venue-shopping”.²
- För det tredje har erfarenheter av migrationsrörelser till EU visat att nationell politik och lagstiftning i en medlemsstat kan påverka migrationsrörelser till andra

¹ Petra Bendel och Ariadna Ripoll Servant (2017): ”Asylum and Refugee Protection – EU policies in crisis”, i: Ariadna Ripoll Servant och Florian Trauner: *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London, Routledge.

² Virginie Giraudon, (2020): ”European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping”, *Journal of Common Market Studies* 38(2), 251–271.

Tabell 1: **Det gemensamma europeiska asylsystemet (1:a generationen)**

Kort beteckning	Fullständig beteckning	Datum för ikraftträdande
Eurodacförordningen	Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen	15 december 2000
Massflyktsdirektivet	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta	7 augusti 2001
Mottagandedirektivet	Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna	6 februari 2003
Dublinförordningen (Dublin II)	Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat	17 mars 2003
Skyddsgrunds- direktivet	Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet	20 oktober 2004
Asylprocedur- direktivet	Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus	2 januari 2006

Kopplad till Dublinförordningen finns också en förordning från EU-kommissionen som förtydligar tillämpningen av Dublinreglerna: Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

medlemsstater. När ett land blir mindre attraktivt eller vidtar avskräckningsåtgärder kan asylsökande i stället försöka att söka sig till andra stater. Genom historien har flera exempel på samband av detta slag förekommit, till exempel mellan Sverige och Danmark.³

Det ursprungliga asylsystemet, som ofta benämns Ceas (*Common European Asylum System* eller *det gemensamma europeiska asylsystemet*) antogs under åren 2000–2005 som en följd av slutsatser om behovet av en gemensam europeisk asylpolitik som Europeiska rådet tog vid ett möte i Tammerfors 1999. Ceas bestod initialt i huvudsak av fyra direktiv och två förordningar (se Tabell 1).

Med undantag av massflyktsdirektivet omarbetades dessa asylrättsliga instrument under perioden 2011–2013 i syfte att öka graden av harmonisering

och sammanhållning inom EU.⁴ Detta kan kallas för andra generationens Ceas.

Under åren 2014–2016 ökade antalet asylsökande i EU kraftigt, inte minst till följd av kriget i Syrien. Framför allt 2015 utsattes det gemensamma systemet för stor press som gjorde att Ceas i flera hänseenden slutade att fungera som det var tänkt. Dublinförordningens vanliga ansvarsregler och Schengenområdets bestämmelser sattes tidvis ur spel då många skyddsökande kunde resa in i EU utan att registreras och flera länder på grund av det höga antalet hade svårt att pröva vilken stat som var ansvarig för asylprövningen. På många håll i EU blev handläggningstiderna i asylärenden mycket långa och mottagandesystemen klarade inte av att hantera den snabba ökningen. Inre gränskontroller infördes mellan ett antal medlemsstater.⁵

³ Se till exempel Fabian Barthel och Eric Neumayer (2015): "Spatial Dependence in Asylum Migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(7), 1131–1151. Se också avsnitt 4.5.5 ("Komparativa förhållanden och dynamiska effekter" i betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54).

⁴ Se Bernd Parusel och Jan Schneider (2017): *Reforming the Common European Asylum System. Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes*, Stockholm, Delegationen för migrationsstudier.

⁵ Elizabeth Collett och Camille Le Coz (2018): *After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis*, Bryssel, Migration Policy Institute Europe.

Flyktingsituationen 2014–2016 visade också att den kvantitativa ansvarsfördelningen inom EU blev mycket ojämn – både i absoluta tal och relativt till medlemsstaternas befolkning. Medan vissa medlemsstater registrerade ett rekordhøgt antal sökande berördes andra medlemsstater bara delvis eller inte alls. Detta ledde till förnyade politiska diskussioner om principerna om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning som, enligt EU-fördragen, egentligen ska styra unionens gemensamma migrations- och asylpolitik.⁶

I forskningen har ytterligare brister och problem beskrivits och vissa av dessa har haft stor påverkan på den politiska debatten när det gäller asyl och flyktningmottagande:

- Ett av de mest grundläggande problemen med det europeiska asylsystemet är att det för många asylsökande inte finns några säkra och lagliga vägar för att resa till EU och ansöka om skydd. Å ena sidan har EU en skyldighet att upprätthålla asylrätten, vilket bekräftas både i EU:s primär- och i sekundärrätt samt i många politiska uttalanden. Å andra sidan gör farhågor om ett för høgt antal skyddsökande att man aktivt arbetar för att göra det svårt för människor att komma till EU för att använda sig av asylrätten. Faktorer som visumkrav för viktiga ursprungsländer, transportörsansvar och gränshinder bidrar till detta så att de flesta asylsökande (utom de som kommer från viseringsfria länder) hänvisas till farliga resvägar och hjälp av människosmugglare.⁷
- För att motverka fenomenet att människor söker asyl i flera medlemsstater eller skickas fram och tillbaka mellan olika medlemsstater ingick flera europeiska länder den så kallade Dublin-konventionen 1990. Med utvecklingen av ett gemensamt europeiskt asylsystem införlivades

denna konvention med vissa ändringar och förtydliganden i EU:s rättssystem genom en EU-förordning. Tanken var att Dublin-regelverket skulle göra det möjligt att för varje enskilt fall fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig att pröva en asylansökan, att människor snabbt skulle ges tillträde till ett asylförfarande och att sekundära förflyttningar (att asylsökande reser vidare inom EU och ansöker om asyl i flera medlemsstater) skulle undvikas. I praktiken har dock detta system av olika skäl aldrig fungerat fullt ut. Stora variationer när det gäller asylbeslutspraxis, mottagandevillkor och asylförfaranden har gjort att människor trots Dublin-regelverket har förflyttat sig vidare mellan medlemsstaterna och att procedurerna ofta tar lång tid. Dublin är i praktiken ofta ett väntrum snarare än en garanti på snabbt tillträde till asylprövning.⁸

- Beroende på var inom EU en person söker asyl kan chanserna att få skydd se mycket olika ut. För flera i migrationssammanhang centrala ursprungsländer, exempelvis Afghanistan, har beviljandegraderna (det vill säga andelen ansökningar som leder till att skydd beviljas) i olika medlemsstater varierat – inte bara med några få procentenheter utan med upp emot 95 procentenheter.⁹ Nationella myndigheter i olika medlemsstater gör ibland mycket olika bedömningar av säkerhetssituationen och andra skyddsgrundande omständigheter i ett och samma ursprungsland. Att en person sannolikt får avslag i en medlemsstat men skydd i en annan är ett grundläggande rättviseproblem och en viktig delförklaring bakom fenomenet sekundära rörelser.
- Förutom skillnader mellan medlemsstater när det gäller beslut i asylärenden bidrar också variationer i asylförfaranden och

⁶ Artikel 80 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kräver att EU:s politik inom områdena gränskontroll, asyl och invandring ska styras av ”principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna”. Vidare anges att ”[v]arje gång det är nödvändigt ska de unionsakter som antas enligt detta kapitel innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip.”

⁷ Bernd Parusel (2020): *Pieces of the Puzzle – Managing Migration in the EU*, Bryssel/Stockholm, Fores/European Liberal Forum, 39–47.

⁸ Francesco Maiani (2016): *The Reform of the Dublin III Regulation*, Study for the LIBE Committee, Brussels, European Parliament.

⁹ Se exempelvis Parusel och Schneider 2017, s. 100–101. Stora skillnader framgår också av Europeiska asylbyråns årliga rapporter, senast European Union Agency for Asylum (2014): *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*. Luxemburg, Publications Office of the European Union, 189–190.

mottagandevillkoren till fenomenet sekundära förflyttningar. I vissa fall har mottagandevillkoren i medlemsstater (exempelvis Grekland, Italien och Ungern) varit så undermåliga att domstolar i andra medlemsstater i omgångar helt eller delvis stoppat Dublinöverföringar med hänvisning till systematiska brister.¹⁰

För att förbättra det gemensamma asylsystemets funktionssätt presenterade EU-kommissionen ett antal reformförslag 2016. Skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet skulle göras om till förordningar för att skapa större samsyn och harmonisering. Dublinsystemet skulle kompletteras med en obligatorisk fördelningsmekanism som skulle tvinga alla medlemsstater att dela på ansvaret för asylmottagning på ett mer solidariskt sätt.

Europaparlamentet krävde ett ännu mer ambitiöst ansvarsfördelningssystem. Förstalandsprincipen i Dublin skulle tas bort och omfördelningsmekanismen skulle även innehålla vissa valmöjligheter för asylsökande när det gäller ansvarig medlemsstat.¹¹ Reformpaketet blev dock inte verklighet eftersom ingen enighet uppnåddes mellan medlemsstaterna i den känsliga frågan om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning. Flera medlemsstater motsatte sig kategoriskt tanken att asylsökande skulle omfördelas inom unionen och att alla länder skulle bli tvungna att ta emot asylsökande genom bindande fördelningsprinciper.¹²

Trots att den stora reformen misslyckades utvecklades den gemensamma migrationspolitiken ändå vidare efter flyktingsituationen 2015, främst när det gäller kontrollen av EU:s yttre gränser, med bland annat en stor förstärkning av EU:s gräns- och kustbevakningsbyrå Frontex.¹³ EU investerade också mer i migrationsförebyggande

och migrationshinder insatser i länder utanför unionen, inte minst i Nordafrika.¹⁴ Efter två bindande men tillfälliga beslut om ad hoc-omfördelningar av asylsökande bland medlemsstaterna arbetade ett antal medlemsstater periodvis med att ta över asylsökande från bland annat Grekland på frivillig basis.¹⁵ Det tidigare stödkontoret för asylfrågor (EASO – *European Asylum Support Office*) fick ett större mandat och heter nu EUAA (*European Union Agency for Asylum*).

3. En omstart: den nya migrations- och asylpakten

Efter valet till Europaparlamentet 2019 och tillsättningen av en ny EU-kommission gjordes ett nytt försök att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet. Den svenska EU-kommissionären Ylva Johansson träffade företrädare för alla medlemsstater och presenterade sedan en ”ny migrations- och asylpakt” i september 2020.¹⁶

Pakten kan beskrivas som ett komplext lagstiftningspaket som bestod av ett flertal förslag på förordningar och rekommendationer:

1. En ny ”migrationshanteringsförordning” som syftade till ett mer solidariskt ansvarstagande för asylsökande bland medlemsstaterna och som skulle ersätta den nuvarande Dublinförordningen. Den tidigare tanken om en obligatorisk omfördelning av asylsökande övergavs till förmån för en mer flexibel solidaritetsmekanism med olika alternativ till omfördelningar.
2. En ny ”screeningförordning” föreslogs för att införa en snabb procedur för identifiering och registrering av människor som reser in i EU irreguljärt, det vill säga utan de resehandlingar

¹⁰ Florian Trauner (2016): ”Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure”, *Journal of European Integration*, 38:3, 311–325.

¹¹ Parusel 2020, 25.

¹² Rebecca Thorburn Stern (2021): *EU:s migrationspakt – vart är unionen på väg?* Europapolitisk analys 2021:13epa, Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier.

¹³ Bernd Parusel (2022): *Should They Stay or Should They Go? Frontex's fundamental rights dilemma*, Stockholm, European Policy Analysis 2022:22epa, Svenska institutet för europapolitiska studier.

¹⁴ Bernd Parusel (2023): *The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks*, Perspective, Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier.

¹⁵ Se exempelvis Evangelia (Lilian) Tsourdi (2020): ”COVID-19, Asylum in the EU, and the Great Expectations of Solidarity”, *International Journal of Refugee Law*, 32(2), 374–380.

¹⁶ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt*, COM(2020) 609 final.

som krävs. Från denna screening skulle de slussas vidare till antingen en asyl- eller en återvändandeprocedur som i vissa fall skulle ske vid gränsen.

3. En omarbetning av det befintliga asylprocedurdirektivet till en förordning skulle föreskriva olika typer av asyلفörfaranden, med ett snabbt gränsförfarande som huvudsaklig nyhet.
4. Ett nytt instrument för akuta krissituationer skulle ersätta det massflyktsdirektiv som sedan mars 2022 har tillämpats på flyktingar från Ukraina.¹⁷
5. En ny mekanism skulle införas för att hantera människor som tas i land efter sjöräddningsinsatser, exempelvis på Medelhavet.
6. Ett nytt regelverk för urval och mottagande av kvotflyktingar skulle skapa enhetlighet i denna specifika typ av flyktingmottagande.

I pakten ingick även rekommendationer om lagliga migrationsvägar samt förslag på rättsakter som hade presenterats tidigare men inte antagits, som exempelvis en ny skyddsgrundsförordning och ett omarbetat direktiv om mottagandevillkor.

”På grund av lagförslagens komplexitet och politisk oenighet blev förhandlingarna svåra och långdragna, både i Europaparlamentet och bland medlemsstaterna i rådet.”

På grund av lagförslagens komplexitet och politisk oenighet blev förhandlingarna svåra och långdragna, både i Europaparlamentet och bland medlemsstaterna i rådet. Långvariga motsättningar mellan olika medlemsstater fanns kvar, inte minst i frågan om och hur asylsökande skulle omfördelas inom unionen för att uppnå ett jämnare

ansvarstagande. Medan Medelhavsländerna ville se så mycket avlastning (genom omfördelning) som möjligt ville andra länder framför allt begränsa sekundära förflyttningar av asylsökande inom unionen och vissa var helt emot obligatoriska omfördelningar. Genom åren hade ett antal länder anslutit sig till Visegradländernas långvariga motstånd mot tvingande omfördelning, efter regeringsskiftet hösten 2022 även Sverige.¹⁸

Under det svenska ordförandeskapet i rådet våren 2023 nådde dock medlemsstaterna en gemensam ståndpunkt kring två centrala rättsakter inom pakten, asylprocedurförordningen och migrationshanteringsförordningen. De sista kompromisserna kom sedan till under det efterföljande spanska ordförandeskapet varpå förhandlingar med Europaparlamentet i det så kallade trilogformatet tog vid. Institutionerna kom till slut överens strax innan jul 2023. De slutliga omröstningarna skedde den 10 april 2024 i Europaparlamentet och den 14 maj 2024 i rådet. Den 22 maj 2024 publicerades rättsakterna i EU:s officiella tidning.

Med ikraftträdandet av den nya migrations- och asylpaktens rättsliga instrument går EU nu in i det gemensamma europeiska asylsystemets tredje upplaga. Ceas är nu mer omfattande och har en mer bindande verkan än de två tidigare generationerna. Asylprocedurdirektivet och skyddsgrundsdirektivet har blivit förordningar, Dublinförordningen ersätts av en mer omfattande migrationshanteringsförordning, och Ceas kompletteras med ytterligare förordningar som handlar om screening av inresande personer vid EU:s yttre gränser, en återvändandeprocedur vid gränsen, en förordning för hanteringen av migrationskriser och ett gemensamt ramverk för vidarebosättning av kvotflyktingar.

Det nya systemet berörs därutöver av en rad andra rättsakter som också reformerats under de senaste åren, framför allt Kodexen om Schengengränserna.¹⁹

¹⁷ Bernd Parusel och Valeriia Varfolomieieva (2022): *The Ukrainian Refugee Situation: Lessons for EU Asylum Policy*, Europapolitisk analys 2022:16epa, Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier.

¹⁸ Bernd Parusel (2023): ”Ordförandeskapet och migrationspolitiken – Förhandlingsframgångar med osäkra konsekvenser”, i: Rikard Bengtsson (red.), *För Europa i en ny tid – Sveriges ordförandeskap i EU 2023*, Stockholm, Santérus Förlag, 132–156.

¹⁹ Steve Peers (2024): *Restoring the Borderless Schengen Area: Mission Impossible?* European policy analysis 2024:12epa, Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier.

Tabell 2: **EU:s nya asylsystem**

Kort beteckning	Fullständig beteckning	Tillämpas från och med
Screening-förordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024)	12 juni 2026
Asylprocedur-förordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348, 22.5.2024)	12 juni 2026
Förordning om ett gränsförfarande för återvändande	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 (EUT L, 2024/1349, 22.5.2024)	12 juni 2026
Migrationshanteringsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (EUT L, 2024/1351, 22.5.2024)	1 juli 2026
Kris- och force majeureförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 av den 14 maj 2024 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147 (EUT L, 2024/1359, 22.5.2024)	1 juli 2026
Eurodacförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 (EUT L, 2024/1358, 22.5.2024)	12 juni 2026
Skyddsgrunds förordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU (EUT L, 2024/1347, 22.5.2024)	1 juli 2026
Mottagandedirektiv	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L, 2024/1346, 22.5.2024)	12 juni 2026
Vidarebosättnings-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147 (EUT L, 2024/1350, 22.5.2024)	Tillämpas (förutom en artikel) sedan juni 2024
Europeiska asyl-byrån	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010 (EUT L 468, 30.12.2021)	19 januari 2022

4. Kompromissens viktigaste beståndsdelar

4.1 Screeningförfordningen

EU har sedan tidigare gemensamma regler för kontrollen av unionens yttre gränser. För att täppa till eventuella luckor i den gemensamma gränsförvaltningen och adressera eventuella otydligheter när det gäller hanteringen av personer som korsar en yttre EU-gräns för att söka asyl kompletteras gränskontrollerna nu med ett nytt "screeningförfarande". Det ska säkerställa att tredjelandsmedborgare som korsar en yttre gräns identifieras, registreras och snabbt hänvisas till lämpliga följdförfaranden, det vill säga ett asylförfarande eller ett återvändandeförfarande. Screeningförfordningen är en helt ny rättsakt, även om screening kan ha gjorts tidigare utifrån nationella regler.

"[screeningförfarandet] ska säkerställa att tredjelandsmedborgare som korsar en yttre gräns identifieras, registreras och snabbt hänvisas till lämpliga följdförfaranden [...]"

Screeningen ska tillämpas på (1) personer som påträffas i samband med att de utan tillstånd passerar en medlemsstats yttre gräns, (2) personer som tas i land efter en sök- och räddningsinsats på havet, och (3) personer som söker internationellt skydd vid ett gränsovergångsställe utan att uppfylla inresevillkoren. Det omfattar därmed inte bara personer som söker asyl, men för de som gör det blir proceduren det första steget innan en annan procedur tar vid. Screening ska förutom vid de yttre gränserna också genomföras inom en medlemsstats territorium när en tredjelandsmedborgare vistas där olagligt och påträffas vid till exempel en inre utlänningskontroll och det finns anledning att anta att personen inte har kontrollerats vid inresa.

Screening vid gränserna ska genomföras inom högst sju dagar och screening inom territoriet inom tre dagar. Förfarandet omfattar hälso- och sårbarhetskontroller,²⁰ verifiering av personens identitet, registrering av alfanumeriska (till exempel namn och medborgarskap) och biometriska uppgifter (fingeravtryck och ansiktsbild), en säkerhetskontroll och ifyllande av ett screeningformulär. Medlemsstaterna måste säkerställa att personer som genomgår screening är tillgängliga för myndigheterna, vilket kan innebära att de i praktiken tas i förvar vid gränsen eller i en transitzon. Personer i screeningen anses inte ha rest in i EU:s territorium även om de befinner sig där rent fysiskt.²¹

Screeningen avslutas med att personen hänvisas till ett återvändandeförfarande, ett gränsförfarande för asyl eller ett vanligt asylförfarande. Det är därmed också ett sorteringsinstrument. Om en annan medlemsstat blir ansvarig för en person som söker asyl under screeningen, i enlighet med den nya migrationshanteringsförfordningen (se avsnitt 4.4), hänvisas personen till den medlemsstaten.

Förfordningen innehåller vissa särskilda garantier för barn och ensamkommande barn, som till exempel har rätt till stöd av en medföljande vuxen eller lämplig företrädare. Medlemsstaterna ska också inrätta en oberoende övervakningsmekanism när det gäller individernas grundläggande rättigheter under screeningprocessen.

4.2 Asylprocedurförfordningen

Asylprocedurförfordningen reglerar hur prövningen av en persons asylskäl ska gå till. Istället för ordet "procedur" används i den svenska versionen av förordningen ordet "förfarande". Målet med förordningen är att effektivisera, förenkla och harmonisera medlemsstaternas asylförfaranden.²²

Precis som de tidigare EU-direktiven om asylprocedurer (från 2005 och 2013) ger förordningen asylsökande rätt att stanna i en medlemsstat fram till dess ett beslut fattats om

²⁰ Med sårbarhetskontroller menas att screeningen ska visa om individer till exempel är statslösa, tortyroffer eller på annat sätt sårbara så att de snabbt kan få nödvändigt stöd.

²¹ Detta har på engelska kallats för "the fiction of non-entry", se till exempel Lyra Jakuleviciene (2024): "EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?" *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 juni.

²² Förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024, skäl 1.

deras ansökan.²³ De tidigare reglerna om personliga intervjuer, rättslig rådgivning och rättsligt bistånd, särskilda garantier och medicinsk undersökning är kvar i förordningen med vissa ändringar. Det blir till exempel obligatoriskt för medlemsstaterna att spela in intervjuer och en ny bestämmelse reglerar åldersbedömning av asylsökande som kan vara minderåriga. Reglerna för rättsmedel mot avslag, avvisning och utvisning ändras så att tidsfristerna för att lämna in ett överklagande generellt sett blir kortare. Ett överklagande kommer inte alltid att ha en suspensiv verkan.

”Den sannolikt viktigaste nyheten med förordningen är att det kommer att finnas olika typer av asylförfaranden, framför allt ett snabbare förfarande vid gränsen och ett längre normalförfarande.”

Den sannolikt viktigaste nyheten med förordningen är att det kommer att finnas olika typer av asylförfaranden, framför allt ett snabbare förfarande vid (eller i närheten av) gränsen (”gränsförfarande”) och ett längre normalförfarande.²⁴

Gränsförfarandets syfte är främst att personer som har låg sannolikhet att få skydd snabbt ska få avslag och avvisas. I normalförfarandet provas personer som har något bättre utsikter att få asyl och stanna i EU. Normalförfarandet innebär bättre villkor för de sökande och större rättssäkerhet.²⁵

Olika typer av asylförfaranden

Vissa persongrupper *måste* medlemsstaterna hantera inom ramen för gränsförfaranden och vissa *får* de hantera inom ramen för gränsförfaranden.

Gränsprocedurer är ett *måste* för asylsökande som (1) anses ha vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller förstöra handlingar, (2) utgör en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, eller (3) kommer från länder med låg andel bifall (20 procent eller lägre) i EU.²⁶

Däremot *får* en medlemsstat tillämpa gränsprocedurer även i andra fall, till exempel (1) när en asylansökan lämnas in vid ett gränsövergångsställe vid en yttre gräns eller i ett transitområde, (2) när en person påträffas i samband med otillåten passage av en yttre gräns, (3) efter landsättning efter en sök- och räddningsinsats på havet och (4) efter omfördelning av en asylsökande i enlighet med migrationshanteringsförordningen.

Sökande som är föremål för gränsförfaranden får inte resa in på territoriet utan betraktas som inte inresta så länge förfarandet pågår. För att gränsförfarandet ska kunna genomföras kan medlemsstaterna behöva bygga särskilda anläggningar (vid eller i närheten av sina yttre gränser) och tillhandahålla tillräckliga personalresurser. Det är anledningen till att medlemsstaterna får tillämpa en övre gräns på antalet personer som de hanterar i gränsprocedurer. Vad denna gräns är beräknas utifrån det nya konceptet ”tillräcklig kapacitet”. För hela EU ska den tillräckliga kapaciteten initialt vara 30 000 personer. Denna kapacitet (som inte relaterar till något tids spann utan ska gälla vid varje given tidpunkt) ska sedan gradvis byggas ut. Utifrån ett antal parametrar ska EU-kommissionen beräkna en tillräcklig kapacitet för varje medlemsstat. När antalet asylsökande i en medlemsstat överstiger medlemsstatens tillräckliga kapacitet får den hänvisa asylsökande till det vanliga asylförfarandet även om de egentligen ska provas inom ramen för ett gränsförfarande.

Gränsförfarandet måste normalt slutföras inom 12 veckor från registreringen. Tiden förlängs till upp till 16 veckor om en annan medlemsstat är ansvarig och personen överförs dit. Tidsfristen kan också förlängas i krissituationer (enligt krisförordningen, se avsnitt 4.5).

Ett normalt asylförfarande ska användas för personer med en högre sannolikhet att få skydd (genomsnittlig beviljandegrad högre än 20 procent) men också för personer som redan befunnit sig i en medlemsstat, exempelvis med visum eller någon

²³ Med vissa undantag för till exempel personer som utgår ett säkerhetshot eller ska utlämnas till annan stat.

²⁴ Gränsprocedurer var tidigare frivilliga för medlemsstater att använda.

²⁵ Precis som screeningförordningen föreskriver även asylprocedurförordningen en övervakningsmekanism gällande grundläggande rättigheter.

²⁶ Bifallsandelar för olika ursprungsländer ska beräknas av EU-kommissionen utifrån de senast tillgängliga årliga uppgifterna från EU:s statistikbyrå Eurostat.

form av uppehållstillstånd. Normalförfarandet ska genomföras inom sex månader, men även den tidsfristen kan förlängas i vissa fall, till exempel när det är fråga om särskilt komplexa asylärenden.²⁷ Tidsfristerna blir däremot kortare när det handlar om ärenden som ska påskyndas för att de till exempel anses vara ogrundade eller för att en person lämnar oriktiga uppgifter.

Säkra länder

Utöver bestämmelser om olika typer av förfaranden innehåller förordningen skrivningar om tredjeländer som betraktas som säkra. En asylansökan från en person som redan har fått skydd i ett annat land (ett så kallat "första asylland") eller som kan hänvisas till ett "säkert tredjeland" för att ansöka om skydd där kan nekas prövning av sin ansökan i EU.²⁸ Dessutom får ursprungsländer, eller delar av ursprungsländer, klassas som "säkra ursprungsländer". Detta gör i så fall att personen kan nekas skydd i EU.

En fråga som diskuterades i slutfasen av förhandlingarna om migrations- och asylpakten var ifall reglerna om säkra länder i asylprocedurförordningen möjliggör en utlokalisering av asylprocessen till länder utanför EU.²⁹ Till skillnad mot det tidigare direktivet ger den nya förordningen medlemsstaterna större friheter att tillämpa bestämmelser om säkra länder, vilket kan leda till att fler ansökningar betraktas som ogrundade. Fortfarande behövs dock individuella bedömningar och personer som ska hänvisas till ett säkert land ska ha en relevant koppling dit.³⁰

4.3 Förordningen om ett gränsförfarande för återvändande

Personer som får avslag på sin asylansökan inom ramen för en gränsprocedur ska hanteras inom ramen för en gränsåtervändandeprocédur. För detta förfarande har en separat rättsakt tagits fram

eftersom den också ska gälla i Danmark och i Schengenländer som inte är EU-medlemsstater.³¹

I förordningen föreskrivs att personer som fått avslag inom ramen för ett gränsförfarande ska uppehålla sig i upp till 12 veckor på platser vid eller i närheten av den yttre gränsen eller i transitzoner. Om sådana platser inte är tillgängliga kan medlemsstaterna använda sig av andra platser på sitt territorium – trots att individerna fortfarande ska betraktas som inte inresta. Som en "sista utväg" kan det handla om förvar. Förfarandet ska avslutas med att återvändande verkställs till hemlandet eller annat land.

4.4 Migrationshanteringsförordningen

Den nya migrationshanteringsförordningen kan betraktas som hjärtat av EU:s nya asylsystem. Förordningen ersätter den tidigare Dublinförordningen och kompletterar den med en ny solidaritetsmekanism. Reglerna kring ansvarsfördelning och solidaritet mellan medlemsstater bäddas också in i en större, övergripande ram för hur EU ska hantera migration och asyl. Olika aspekter, som hittills varit separata inslag i den gemensamma politiken, länkas samman till ett bindande system som förutom EU-interna hanteringsfrågor också innehåller målsättningar för migrationspolitikens externa dimension.

"Den nya migrationshanteringsförordningen kan betraktas som hjärtat av EU:s nya asylsystem."

Gamla och nya ansvarskriterier och tidsfrister

Dublinförordningen byggde på tanken att alla asylsökande ska ha rätt till en prövning i en medlemsstat och att ansvarskriterier behövs för att fastställa en enda ansvarig medlemsstat för varje ansökan. Dessa ansvarskriterier har varit

²⁷ Tidsfristen kan också förlängas när en medlemsstat har oproportionerligt många sökande, när situationen i hemlandet är i förändring, eller när den sökande inte medverkar i förfarandet.

²⁸ Jens Vedsted-Hansen (2024): "Harmonisation of types of asylum procedures: new Regulation, old dilemmas" *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 17 maj.

²⁹ Se till exempel Jorge Liboreiro (2024): "Reform of EU migration policy won't lead to Rwanda-style plans, says Ylva Johansson", *Euronews*, 12 mars.

³⁰ I förordningen anges dock att EU-kommissionen senast den 12 juni 2025 ska se över begreppet säkert tredjeland och vid behov föreslå eventuella riktade ändringar. Förordningen öppnar också upp för att listor över säkra länder tas fram på EU-nivå.

³¹ Dessa länder är inte bundna av asylprocedurförordningen, se Steve Peers (2024): "The new EU asylum laws, part 7: the new Regulation on asylum procedures", *EU Law Analysis*, 28 april.

hierarkiskt upplagda med kriterier om hänsyn till asylsökandes familjeband till personer som redan bor i EU som högsta kriterier. Om inget av ansvarskriterierna inom hierarkin kan tillämpas gäller den så kallade "förstalandsprincipen", det vill säga den medlemsstat är ansvarig där ansökan först registrerats.

Även om ansvarskriteriernas hierarki ändras något gäller Dublinförordningens logik även framöver och den gamla förordningens kriterier fortsätter att gälla med endast mindre justeringar. Familjeband är fortsatt viktiga men nu tas hänsyn till familjer även när dessa har bildats i ett transitland och inte redan i den asylsökandes hemland. Ett nytt kriterium är att om en sökande mindre än sex år före ansökan har fått ett examensbevis eller en annan kvalifikation i en medlemsstat ska den medlemsstaten vara ansvarig. Som den gamla Dublinförordningen möjliggör även den nya migrationshanteringsförordningen diskretionära bedömningar: en medlemsstat får besluta att pröva en asylansökan även om den egentligen inte är ansvarig.

En viktig ändring är att förordningen ålägger varje asylsökande att lämna in sin asylansökan i den medlemsstat där han eller hon först reser in (eller som beviljat honom eller henne visum eller uppehållstillstånd). Detta har länge varit den allmänna uppfattningen om vad som gäller enligt Dublinreglerna i alla fall, men i själva verket innebar de tidigare reglerna bara skyldigheter för medlemsstaterna, inte för asylsökande. De sökande blir nu också skyldiga att följa beslut om överföring till annan medlemsstat och att stanna där. Individer som inte följer dessa skyldigheter kan förlora vissa rättigheter när det gäller materiella mottagandevillkor och den ansvariga medlemsstaten är inte längre skyldig att pröva en asylansökan av en person som olovligen flyttat vidare till annan medlemsstat.

Ansvarsreglerna blir också striktare genom begränsningar av möjligheter att överklaga en överföring till annan medlemsstat, utökade grunder för användning av förvar, längre tidsfrister för medlemsstaternas ansvar och förenklingar av staternas beslutsfattande i överföringsärenden.

Övergripande ram och solidaritetsregler

Den nya förordningen innebär en skyldighet för EU och dess medlemsstater att skapa ett gemensamt system för migrationshantering. Hanteringen ska styras genom en årlig "planeringscykel" som ska säkerställa solidaritet och rättvis ansvarsfördelning. Medlemsstaterna måste fastställa nationella strategier för att hantera migration och asyl, och kommissionen måste bygga vidare på dessa för att anta en (icke-bindande) långsiktig EU-strategi.

"Viktiga inslag i planeringscykeln blir rapporter med lägesbilder, bedömningar och prognoser, nya mötesstrukturer på politisk och på teknisk nivå samt en 'solidaritetssamordnare'."

Viktiga inslag i planeringscykeln blir rapporter med lägesbilder, bedömningar och prognoser, nya mötesstrukturer på politisk och på teknisk nivå samt en "solidaritetssamordnare". Kommissionen ska på årlig basis fastställa vilka medlemsstater som är utsatta för "migrationstryck", riskerar att utsättas för det eller står inför en "betydande migrationssituation". Kommissionen ska sedan lämna förslag till rådet om hur en årlig "solidaritetspool" ska utformas. Solidaritetspoolen ska innehålla minst 30 000 omfördelningar av asylsökande (eller personer som redan har fått skydd) från medlemsstater som är utsatta för migrationstryck samt minst 600 miljoner euro i ekonomiska bidrag.³²

Rådet fattar sedan beslut om solidaritetspoolen varvid omfattningen av de olika solidaritetsformerna får justeras. Medlemsstaterna får välja bland olika solidaritetsåtgärder – inget land tvingas att ta emot omfördelade asylsökande utan länderna kan istället välja ekonomiska bidrag eller alternativa åtgärder. Alternativa åtgärder kan bland annat handla om operativt stöd, kapacitetsuppbyggnad, tjänster, personalstöd, anläggningar och teknisk utrustning. Solidaritetsbidraget för varje medlemsstat ska beräknas utifrån medlemsstatens folkmängd (50 procent) och total BNP (50 procent).

³² De ekonomiska bidragen kan också gå till åtgärder i tredjeländer.

Som ytterligare ett alternativ till en medlemsstats utfästelse att ta emot omfördelade personer finns också ett förfarande för "ansvarskompensationer". Det betyder att omfördelningar av asylsökande under vissa omständigheter kan ersättas med att medlemsstaten tar ansvar för ansökningar från personer som har flyttat dit trots att en annan medlemsstat egentligen är ansvarig för dem.

4.5 Kris- och force majeure-förordningen

Kris- och force majeure-förordningen bygger på tanken att unionen och dess medlemsstater kan ställas inför varierande migrationsutmaningar som kan omfatta "massankomst" av skyddssökande, en force majeure-situation (som en pandemi eller naturkatastrof) eller en situation där ett tredjeland eller annan aktör använder ("instrumentaliserar") migranter och skyddssökande personer för att provocera, sätta press på eller destabilisera en medlemsstat eller hela unionen. För sådana situationer får EU nu särskilda regler som ska stärka beredskapen och motståndskraften samt underlätta samordning och stöd.

Sedan tidigare har EU ett annat instrument för att hantera massflyktsituationer, det så kallade massflyktsdirektivet från 2001. När kommissionen presenterade sitt förslag på ny kris- och force majeure-förordning 2020 var tanken att det nya instrumentet skulle ersätta massflyktsdirektivet. Direktivet kom dock att spela en viktig roll för mottagandet av personer från Ukraina som har flytt från det ryska anfallskriget sedan slutet av februari 2022.³³ Under förhandlingens gång fick förordningstexten också en annan inriktning än direktivet så att de lagstiftande organen till slut landade i att inte avskaffa det gamla direktivet.

Konceptet "instrumentalisering" fanns exempelvis inte med i kommissionens ursprungliga förslag. Begreppet har sin bakgrund i en nödsituation som uppstod i samband med att Belarus sommaren 2021 underlättade för skyddssökande personer att resa från olika länder, främst i Mellanöstern, till Minsk och därifrån vidare till EU:s yttre gränser i Polen, Litauen och Lettland.³⁴ Kommissionen reagerade på dessa händelser genom att föreslå ny lagstiftning som skulle tillåta berörda medlemsstater att vid instrumentalisering göra avsteg från vissa av EU:s vanligtvis gällande asylregler.³⁵ Det blev ingen politisk enighet kring detta förslag men konceptet införlivades sedermera i förslaget på kris- och force majeure-förordning.

Solidaritets- och undantagsregler för kriser

Förordningen innehåller i huvudsak möjliga undantag från reglerna i migrationshanteringsförordningen och asylprocedurförordningen. Tillämpningen av undantagen ska dock inte påverka de grundläggande principerna och garantierna i dessa förordningar samt asylsökandes rättigheter och de måste vara nödvändiga, proportionerliga och lämpliga. Förordningen ska endast användas i undantagsfall. En medlemsstat kan inte själv välja att aktivera förordningen utan måste begära det hos kommissionen. Kommissionen ska sedan ta ett beslut om fastställande av en kris- eller force majeure-situation och i vissa fall måste också rådet ta ett genomförandebeslut.

En medlemsstat som står inför en krissituation kan begära några av solidaritetsåtgärderna som definieras i migrationshanteringsförordningen. Om andra medlemsstaters utfästelser om omplacering

³³ Parusel och Varfolomieieva 2022.

³⁴ Med flyg från bland annat Irak till Belarus kunde människor resa till Belarus, och från huvudstaden Minsk reste de sedan till EU:s yttre gränser, ofta med förhoppningar om att därifrån kunna ta sig vidare till andra EU-länder och söka asyl. Av allt att döma var denna nya resrutt resultatet av en plan som regimen i Minsk hade utvecklat för att provocera sina västliga grannländer och skapa politisk oro. I de berörda EU-länderna vid den östra landgränsen talades om att Belarus använde skyddssökande som "vapen" och att situationen handlade om "hybridattacker" mot EU. Polen upprättade en spärrzon vid gränsen, utropade undantagstillstånd och försökte stoppa flyktingströmmen. Människor trycktes tillbaka över landgränsen till Belarus och en humanitär katastrof uppstod i gränsområdena eftersom asylsökande gömde sig i skogen utan mat, vatten eller tak över huvudet. De berörda länderna byggde också murar och stängsel. Se Adam Bodnar och Agnieszka Grzelak (2023): "The Polish–Belarusian Border Crisis and the (Lack of) European Union Response", *Białystok Legal Studies*, 28(1), 57–86.

³⁵ Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hantering av instrumentaliseringsituationer på migrations- och asylområdet*, COM/2021/890 final. Se också Lucas Rasche (2022): *The instrumentalisation of migration – how should the EU respond?* Berlin, Hertie School, Jacques Delors Centre, 16 december.

av asylsökande inte räcker kan det bli aktuellt med ”ansvarskompensationer” – det vill säga att dessa medlemsstater tar ansvar för sökande som de i normalfallet skulle ha överfört till den krisdrabbade medlemsstaten.

När det gäller undantag från EU:s vanliga asylregler kan medlemsstater vid krissituationer ta upp till fyra veckor på sig att registrera asylansökningar i stället för fem dagar. Även ändringar i gränsförfarandet blir möjliga. Förfarandet får ta 18 istället för 12 veckor och tillämpas mer flexibelt: Normalt ska personer med låg sannolikhet att få skydd (genomsnittlig beviljandegrad på 20 procent eller lägre) prövas inom ramen för ett gränsförfarande, men vid kriser kan 20-procent-tröskeln höjas eller sänkas så att fler eller färre nationalitetsgrupper hanteras i gränsförfaranden – beroende på vad den krisdrabbade medlemsstaten önskar. Vid instrumentalisering kan till och med alla asylsökande som anses vara föremål för instrumentalisering prövas i gränsförfaranden.³⁶

För det tredje kan en medlemsstat i händelse av force majeure eller massankomst förlänga ett antal tidsfrister i migrationshanteringsförordningens ansvarsregler och överföringar av personer till medlemsstaten kan fördröjas. I händelse av massankomst kan en medlemsstat också befrias från skyldigheter att återta asylsökande från andra medlemsstater.

Utöver dessa undantag, som i många fall innebär sämre villkor för asylsökande, finns också en öppning för en positiv snabbbehandling av vissa grupper. I förordningen anges att kommissionen får rekommendera ett påskyndat asyلفörfarande om objektiva omständigheter tyder på att grupper av personer skulle kunna ha välgrundade asylansökningar. Det kan innebära att skydd kan beviljas inom fyra veckor och utan personlig intervju.³⁷

4.6 Eurodac

En förutsättning för att screeningförfarandet, asylprocedurerna och inte minst ansvarsfördelningsreglerna i migrationshanterings- och krisförordning-

arna ska fungera är att EU har en databas över de personer som kommer till unionen för att söka skydd. Eurodac är en förkortning för *European Dactyloscopy* och skapades ursprungligen år 2000. I systemet registreras asylsökande och personer som korsar en yttre gräns irreguljärt.

Den huvudsakliga inriktningen för revideringen av Eurodac i samband med den övergripande Ceas-reformen var att bredda användningsområdet så att verktyget inte bara kan underlätta för tillämpningen av Dublin-reglerna utan också användas av rättsväsendet, för kontroll av irreguljär migration, för att upptäcka sekundära rörelser och för produktion av statistik. Dessutom vidgas användningen till att omfatta fler persongrupper och fler biometriska uppgifter. Förutom personuppgifter och fingeravtryck ska enligt den nya förordningen även ansiktshalter registreras. Åldern för att samla in data från barn sänks från 14 till 6 år.³⁸ Uppgifter om asylsökande kommer att lagras (som tidigare) i tio år och uppgifter om personer som passerar irreguljärt ska nu lagras i fem år i stället för 18 månader. Förordningen innebär också att Eurodac kan länkas samman med andra EU-databaser för mobilitet och migration.

4.7 Skyddsgrundsförordningen

En grundläggande aspekt i utvecklingen av ett gemensamt asylsystem i EU är vilka personer som har rätt till skydd och vilka rättigheter skyddsbehövande personer ska ha. Detta har under många år styrts av det så kallade skyddsgrundsdirektivet, som med den senaste reformen blir en förordning.

”En grundläggande aspekt i utvecklingen av ett gemensamt asylsystem i EU är vilka personer som har rätt till skydd och vilka rättigheter skyddsbehövande personer ska ha.”

Direktivet etablerade miniminormer, vilket innebär att medlemsstaterna kunde ha högre standarder, så länge dessa var förenliga med direktiven. Genom

³⁶ Även tidsgränsen för gränsproceduren för återvändande (se avsnitt 4.3) kan förlängas.

³⁷ Se Meltem Ineli Cigir (2024): ”Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 10 juni.

³⁸ Ingen form av våld får användas mot underåriga för att säkerställa att de lämnar biometriska uppgifter men ”som en sista utväg” får en proportionell grad av tvång användas mot underåriga.

2024 års förordning tas nu möjligheten att fastställa högre standarder bort och i stället föreskrivs enhetliga standarder, även om medlemsstaterna behåller viss flexibilitet. Förordningen utesluter till exempel inte att medlemsstater beviljar skyddsformer som förordningen inte berör, exempelvis skydd på humanitära grunder, så länge dessa inte blandas ihop med de skyddsgrunder som förordningen reglerar, det vill säga flyktingstatus och subsidiärt skydd.

Kärnan i det tidigare direktivet lever kvar i förordningen men den utvecklar vissa skrivningar och inför vissa förändringar. Till exempel definieras familjemedlemmar till flyktingar och personer med alternativt skydd nu något bredare så att begreppet ”familjemedlem” kan omfatta relationer som har skapats i ett transitland. Det blir obligatoriskt för medlemsstaterna att avslå ansökningar om en asylsökande har ett ”internt skyddsalternativ” inom ursprungslandet. En person kan fortfarande bedömas vara flykting eller subsidiärt skyddsbehövande på grund av omständigheter som uppstår efter flykten men skyddet kan nekas när personen själv har skapat dessa omständigheter för att kunna få skyddet. Ytterligare en ändring är att det i fler fall blir obligatoriskt för medlemsstaterna att återkalla en skyddsstatus när det finns anledning att betrakta personen som en fara för säkerheten eller en samhällsfara.

”[...] ett syfte med förordningen är att harmonisera asylbeslutspraxisen i medlemsstaterna.”

I flera punkter anger förordningen att medlemsstaterna ska beakta information från EU:s asylbyrå EUAA, vilket visar att ett syfte med förordningen är att harmonisera asylbeslutspraxisen i medlemsstaterna.

4.8 Mottagandedirektivet

Efter den senaste reformen är mottagandedirektivet, tillsammans med det oförändrade massflyktsdirektivet, den enda rättsakten inom Ceas som fortfarande är ett direktiv. Det utgår också fortfarande från konceptet miniminormer.

Direktivet reglerar mottagandevillkoren för asylsökande när det gäller exempelvis välfärd, rätten att arbeta, bostäder och förvar.³⁹ Den reviderade versionen syftar till ökad harmonisering. I ingressen konstateras att ”mottagningstvillkoren fortsätter att variera avsevärt mellan medlemsstaterna” och att ”mer harmoniserade mottagningstvillkor [...] kommer att bidra till en mer likvärdig behandling och en mer rättvis fördelning av sökande i unionen”.⁴⁰ För att öka harmoniseringsgraden preciseras många skrivningar i rättsakten och i flera detaljer ändras innebörden något.

När det gäller förvar preciserar det nya direktivet att asylsökande inte får tas i förvar bara för att de är asylsökande eller för att de har en viss nationalitet. Förvar av ensamkommande barn måste omprövas ex officio med regelbundna intervall.

När det gäller barns rätt till skolgång föreskrivs att utbildningen av minderåriga som regel ska vara integrerad med utbildningen för medlemsstaternas egna medborgare och ha samma kvalitet. Den maximala väntetiden innan asylsökande får arbeta kortas från nio till sex månader, med vissa undantag. När det gäller bostäder anger det nya direktivet att om kvinnliga sökande placeras på förläggningar ska medlemsstaterna tillhandahålla separata sanitära inrättningar och en säker plats för dem och deras underåriga barn.

4.9 Vidarebosättningsramverket

Vidarebosättning av kvotflyktingar och liknande humanitära uttagningsprogram är väletablerade och viktiga inslag i det globala skyddssystemet för flyktingar. FN betraktar vidarebosättning (från tillflyktslandet till ett annat land) som en av tre hållbara lösningar för flyktingar, tillsammans med lokal integration (i tillflyktslandet) och frivilligt återvändande (till hemlandet).⁴¹ Programmen bygger på tanken att skyddsbehövande personer som har flytt till ett land där de inte kan stanna eller inte får den hjälp de behöver ges en möjlighet att flytta vidare till ett säkert land där de kan stanna och integrera sig.

Flera EU-medlemsstater har haft vidarebosättnings- och humanitära mottagandeprogram under

³⁹ Rättigheter efter beviljat skydd regleras i skyddsgrundsförordningen.

⁴⁰ Direktiv 2024/1346 av den 14 maj 2024, skäl 5.

⁴¹ FN:s flyktingkommissarie (2006): *Master Glossary of Terms Rev. 1*, Genève, s. 8.

lång tid.⁴² EU-kommissionen har spelat en viss samordnande roll när det gäller medlemsstaternas vidarebosättningsprogram, uppmanat medlemsstaterna att ta emot kvotflyktingar och tillhandahållit ekonomiskt stöd. Men bindande EU-regler har inte funnits och det är först nu som EU har fått ett bindande ramverk i form av en förordning.

Vidarebosättning definieras som "inresa till en medlemsstats territorium, efter en framställan från FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person, från ett tredjeland till vilket den personen har fördrivits, som [...] beviljas internationellt skydd i enlighet med unionsrätten och nationell rätt och har tillgång till en varaktig lösning". Skillnaden från inresa av humanitära skäl är framför allt att den senare också gör det möjligt för andra aktörer än UNHCR att föreslå skyddsbehövande personer för vidarebosättning. Förordningen öppnar också för vidarebosättning eller inresa av humanitära skäl för personer som befinner sig i en nödsituation och som har brådskande behov av rättsligt eller fysiskt skydd eller akuta medicinska behov. Utöver det reglerar förordningen hur regioner eller tredjeländer från vilka vidarebosättning ska ske ska fastställas, vilka krav kandidater måste uppfylla, vilka som kan vägras inresa, och hur inreseförfarandet ska gå till.

Vilken betydelse som ramverket kan komma att få är svårt att bedöma eftersom den inte innebär något krav för en medlemsstat att ta emot kvotflyktingar. Det ger inte heller skyddsbehövande personer någon rätt begära eller beviljas inresa i EU och påverkar inte medlemsstaternas möjlighet att genomföra nationella vidarebosättningsprogram utanför EU-ramverket.

4.10 Andra relevanta rättsakter

Utöver rättsakterna som ingår i EU:s gemensamma asylsystem berörs den gemensamma politiken inom migrations- och asylområdet också av annan policy och lagstiftning. Alla EU-lagar som på något sätt berör migrations- och asylfrågor kan inte gås igenom i denna analys, framför allt inte de som handlar om arbetskraftsinvandring,

familjeåterförening, gäststuderande, varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare eller grundregler för uppehållstillstånd. För en någorlunda fullständig bild framstår det däremot som viktigt att kort säga något om Schengenregelverket och den nya asylbyrå EUAA.

Kodexen om Schengengränserna

Nästan samtidigt som förhandlingar om rättsakterna i migrationspakten slutfördes avslutades också förhandlingarna om en revidering av kodexen om Schengengränserna. Schengensystemet, som ursprungligen hade formen av konvention som man enades om 1990 men som sedan dess till stor del har ersatts av EU-rättsakter, syftar till att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna mellan de EU-medlemsstater som är medlemmar i Schengen och fyra associerade länder utanför EU (Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein). Avskaffandet är kopplat till gemensamma föreskrifter för kontroller vid gränserna till länder utanför EU, en gemensam politik för korta viseringar för besökare från länder utanför EU ("Schengenviseringar") och ett Schengeninformationssystem (SIS) med en förteckning över tredjelandsmedborgare som ska nekas inresa. Reglerna om inre och yttre gränser fastställs i en EU-förordning som kallas Kodexen om Schengengränserna. Kodexen ändrades 2016 och har nu ändrats igen.⁴³

"Revideringen av kodexen går medlemsstaterna till mötes genom att höja maxgränserna för återinförda inre gränskontroller."

Kodexen har inte inneburit att kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats helt och hållet, men det har varit strikta begränsningar för deras återinförande. Trots detta har det under de senaste åren förekommit många fall av kontroller vid de inre gränserna, i vissa fall under längre tid än tillåtet och på grund av oro för irreguljär migration och säkerhet. Revideringen av kodexen

⁴² Se Europeiska migrationsnätverket (2016): *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* Bryssel, Europeiska kommissionen.

⁴³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer, EUT L, 2024/1717, 20.6.2024.

går medlemsstaterna till mötes genom att höja maxgränserna för återinförda inre gränskontroller. Vid oförutsebara händelser kan kontrollerna återinföras i en månad med förlängningar till upp till sammanlagt tre månader. Dessa tidsgränser var tidigare tio dagar respektive två månader. Vid förutsebara händelser kan gränskontrollerna återinföras i upp till två år (tidigare: sex månader) och maximalt två förlängningar (på längst sex månader åt gången) är tillåtna om det föreligger en "allvarlig, exceptionell situation" med avseende på ett "kvarstående allvarligt hot". Därmed finns fortfarande en övre tidsgräns utom vid större hot mot folkhälsan (såsom en pandemi).

En viktig nyhet är att kodexen innehåller ett nytt snabbförfarande för att en medlemsstat kan överföra en person som inte har rätt att resa in i landet till den angränsande medlemsstaten när det finns tydliga tecken på att personen har anlänt direkt från den medlemsstaten. Förfarandet är frivilligt och kan ske när till exempel två medlemsstater genomför gemensam gränspatrullering. Snabbåtervändandet får dock inte tillämpas på asylsökande.

"Medlemsstaterna får, särskilt i en situation där migranter instrumentaliserats, tillfälligt stänga, eller begränsa öppettiderna för, specifika gränsövergångar vid gränserna."

En annat inslag, som kan tänkas bli av stor betydelse för det gemensamma asylsystemet, är att det omdiskuterade instrumentaliseringskonceptet, som byggts in i kris- och force majeure-förordningen (se avsnitt 4.5), också finns i den nya Schengenkodexen: medlemsstaterna får, särskilt i en situation där migranter instrumentaliserats, tillfälligt stänga, eller begränsa öppettiderna för, specifika

gränsövergångar vid gränserna. De får också "vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla säkerhet, lag och ordning om ett stort antal migranter kollektivt och med användning av våld försöker passera deras yttre gränser på ett otillåtet sätt." Åtgärderna ska dock vara proportionerliga och ta full hänsyn till asylsökandes rättigheter.⁴⁴

Europeiska unionens asylbyrå

2011 inrättade EU ett Europeiskt stödkontor för asylfrågor (Easo) för att stärka det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna i asylfrågor och hjälpa medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter enligt det gemensamma europeiska asylsystemet. I maj 2016 lade kommissionen fram ett förslag om att uppgradera Easo till en EU-byrå för asylfrågor (EUAA) och göra det möjligt för den att tillhandahålla förstärkt operativt och tekniskt stöd till medlemsstaterna, ge den en övervakande roll gentemot medlemsstaterna, och vidga byråns informations- och analysuppgifter.

EUAA inrättades sedan genom en förordning som antogs hösten 2021.⁴⁵ Byrån ska bidra till att "säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av unionsrätten på asylområdet i medlemsstaterna", genom att skapa förutsättningar för en "enhetlig bedömning av ansökningar om internationellt skydd i hela unionen" och genom att samordna och stärka det praktiska samarbetet och informationsutbytet. Byrån ska också förbättra det gemensamma europeiska asylsystemets funktion med hjälp av en övervakningsmekanism och genom att tillhandahålla operativt och tekniskt bistånd, i synnerhet när en medlemsstats asyl- och mottagningssystem utsätts för oproportionerligt tryck.

Återvändandedirektivet

När migrations- och asylopakten antogs i maj 2024 hade ingen enighet nåtts mellan de lagstiftande organen om ett förslag till omarbetat återvändandedirektiv som kommissionen hade presenterat 2019.⁴⁶ Syftena med

⁴⁴ För närmare analyser av ändringarna i kodexen om Schengengränserna se Peers 2024 och Daniel Thym (2024): *Reinvigorating Schengen amid legal changes and secondary movements*, Bryssel, European Policy Centre och Odysseus Network, 11 juli.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, EUT L 468, 30.12.2021.

⁴⁶ Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbeting)*, COM(2018) 634 final.

detta förslag var bland annat att påskynda återvändandeförfarandena, ålägga medlemsstaterna att inrätta program för frivilligt återvändande, tillåta dem att förkorta tidsfristen för frivillig avresa, ålägga de återvändande att samarbeta med myndigheterna och införa en ny längsta förvarsperiod för återvändande på mellan tre och sex månader (med möjlighet till förlängning).

I oktober 2024 efterlyste Europeiska rådet ”beslutsamma åtgärder på alla nivåer för att underlätta, öka och påskynda återvändandena” och uppmanade kommissionen att snarast lägga fram ett nytt lagstiftningsförslag om återvändande.⁴⁷

5. Vägen framåt: kommissionens genomförandeplan

Knappt en månad efter rådets slutliga godkännande av rättsakterna inom migrations- och asylpakten presenterade EU-kommissionen en gemensam genomförandeplan för lagpaketen.⁴⁸ Planen är ett omfattande dokument som visar hur komplex reformen av det gemensamma asylsystemet är. Den ska ge unionen och dess medlemsstater stöd att förbereda sig för genomförandet och säkerställa att nödvändiga administrativa, operativa och rättsliga åtgärder vidtas inom den tvååriga övergångsperioden.

Genomförandeplanen organiserar och kategoriserar migrations- och asylpakten i form av tio ”byggstenar”: (1) gemensamma informationssystem inklusive Eurodac, (2) gränssystem, (3) omprövning av mottagandesystemet, (4) konvergenta förfaranden, (5) återvändande, (6) ansvar, (7) solidaritet, (8) beredskap och kris, (9) skyddsåtgärder och rättigheter samt (10) vidarebosättning, inkludering och integration.

Samtliga byggstenar måste beaktas eftersom de, enligt kommissionen, är beroende av varandra. På grundval av den gemensamma genomförandeplanen ska varje medlemsstat upprätta en nationell genomförandeplan senast den 12 december 2024. Utifrån de nationella planerna ska medlemsstaterna sedan gå igenom sin nationella lagstiftning, se över och vid behov justera

sina organisatoriska system och arbetsflöden samt undersöka behovet av personal och infrastruktur.

Den tvååriga implementeringsperioden kan framstå som generös, men med tanke på att omfattande ändringar kan behöva göras i medlemsstaterna kan den i verkligheten komma att visa sig vara kort.

6. Bedömning

En politisk framgång ...

Politiskt betyder den antagna migrations- och asylpakten en framgång för EU-kommissionen och andra aktörer som ansåg att EU:s gemensamma asylsystem behövde reformeras på detta sätt. Med tanke på att tidigare reformansträngningar, inte minst de lagförslag som presenterades 2016, inte gick i mål och att medlemsstaterna också stod långt ifrån varandra när förhandlingarna om förslagen från 2020 påbörjades, är den slutliga kompromissen en milstolpe i EU-samarbetets fördjupning i allmänhet och för EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik i synnerhet.

”En politisk förhoppning som ofta har nämnts [...] är att reformen innebär ett kollektivt åtagande som ska göra det möjligt för EU att finna gemensamma lösningar på gemensamma utmaningar och stärka förtroendet mellan medlemsstaterna.”

En politisk förhoppning som ofta har nämnts, både inför och efter den slutliga kompromissen, är att reformen innebär ett kollektivt åtagande som ska göra det möjligt för EU att finna gemensamma lösningar på gemensamma utmaningar och stärka förtroendet mellan medlemsstaterna. Enligt kommissionen kommer reformen att ”förbättra den effektiva hanteringen av unionens yttre gränser” genom snabba och effektiva förfaranden samtidigt som starka skyddsåtgärder för de berörda individerna säkerställs. Pakten inrättar enligt

⁴⁷ Europeiska rådets möte (17 oktober 2024) – *Slutsatser*, Bryssel, s. 9.

⁴⁸ Europeiska kommissionen, *Gemensam genomförandeplan för migrations- och asylpakten*, COM(2024) 251 final.

kommissionen också ett ”rättvist och effektivt system för solidaritet och ansvar” där ingen medlemsstat lämnas ensam under tryck.⁴⁹

En intressant sidoobservation i detta sammanhang är att svenska politiker spelade nyckelroller för den uppnådda kompromissen: Ylva Johansson som huvudansvarig EU-kommissionär, det svenska ordförandeskapet våren 2023 med dåvarande migrationsminister Maria Malmer Stenergård, och Europaparlamentariker Tomas Tobé som parlamentets rapportör och förhandlare för den viktiga migrationshanteringsförordningen.⁵⁰

... *men alla medlemsstater är inte övertygade*
Alla håller dock inte med om kommissionens förhoppningsfulla bedömning och från olika håll har kritiska synpunkter lyfts och risker påpekats.

En aspekt är att pakten passerade ministerrådet med kvalificerad majoritet. Om enhällighet hade krävts hade den sannolikt inte antagits. I den slutliga omröstningen röstade Polen och Ungern nej till samtliga rättsakter. Slovakien röstade nej till asyl- och migrationshanteringsförordningen samt kris- och force majeure-förordningen och Österrike röstade nej till mottagandedirektivet och kris- och force majeureförordningen. Ytterligare några medlemsstater lade ner sina röster gällande en eller flera rättsakter.⁵¹ Ungerns regering meddelade dessutom att man inte hade för avsikt att implementera pakten.⁵²

I Europaparlamentet fick pakten den nödvändiga majoriteten framför allt genom ja-röster från partier som kan räknas till den politiska mitten medan partier till vänster om mitten och på högerkanten – av diametralt olika skäl – röstade nej. Detta betyder att politiska skiljelinjer finns kvar i EU:s migrationssamarbete och att paktens genomförande

kan stöta på motvilja i ett antal medlemsstater samt bland en del politiska partier.

Även när det gäller paktens stabilitet och långvarighet finns frågetecken. Bara en dag efter den slutliga omröstningen i rådet skrev inrikesministrarna för 15 medlemsstater ett brev till kommissionen med en uppmaning om att identifiera och föreslå nya lösningar för att förebygga irreguljär migration till Europa. Bland annat krävde de åtgärder för att kunna hänvisa asylsökande till tredje länder istället för att ta emot dem och pröva deras asylskäl inom EU.⁵³ För detta, menade de, behövde en skrivning i den just antagna asylprocedurförordningen ändras.⁵⁴

I en annan skrivelse till kommissionen krävde de nordiska och baltiska länderna i juni 2024 undantag från asylregler i fall av yttre hot mot ländernas säkerhet, det vill säga mer långtgående undantag än vad den nya kris- och force majeure-förordningen medger.⁵⁵

”Det går därmed i nuläget inte att utesluta att delar av pakten ändras innan de ens börjar tillämpas sommaren 2026.”

Dessa ställningstaganden antyder att pakten inte verkar vara en fast slutpunkt för en långvarig reformprocess utan att ytterligare lagändringar i restriktiv riktning skulle kunna bli aktuella. Det går därmed i nuläget inte att utesluta att delar av pakten ändras innan de ens börjar tillämpas sommaren 2026. Kommissionsordföranden Ursula von der Leyens politiska riktlinjer för mandatperioden 2024–2029 talar också för det. Om migrationspolitiken skriver hon att fokus kommer att ligga på att genomföra alla delar av

⁴⁹ COM(2024) 251 final, s. 1.

⁵⁰ Se också Parusel 2023: Ordförandeskapet och migrationspolitiken. Se fotnot 18.

⁵¹ European Council / Council of the European Union, *Voting results 14 May 2024*.

⁵² Nikolaj Nielsen (2024): ”EU says new asylum rules binding after Hungary declared it won’t implement them”, *EU Observer*, 31 July).

⁵³ Kalin Stoyanov et al. (2024): *Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe*, Sofia / Prague / Copenhagen / Tallinn / Athens / Rome / Nicosia / Riga / Vilnius / Valletta / The Hague / Vienna / Warsaw / Bucharest / Helsinki, 15 May.

⁵⁴ Artikel 59.5 b i asylprocedurförordningen anger att en asylsökande bara får hänvisas till ett säkert tredje land om sökanden har en anknytning till det berörda tredjelandet som gör att det skulle vara rimligt för honom eller henne att resa till det landet.

⁵⁵ Kaare Dybvak Bek et al. (2024): *Joint initiative on an EU level approach to effectively address instrumentalisation of migration*, 7 juni.

migrations- och asylpakten – men samtidigt ska genomförandet ses som en ”dynamisk process” och EU behöver en ”europeisk migrations- och asylstrategi” för att anpassa sig till ”framtida utmaningar”.⁵⁶

Betyder mer centraliserad asylförvaltning bättre regelefterlevnad?

Många av ändringarna som migrations- och asylpakten tillför det gemensamma europeiska asylsystemet är inte helt nya. Gränsprocedurer, konceptet säkra tredjeländer, påskyndade asyلفörfaranden och stödsatser för medlemsstater som tar emot oproportionerligt många asylsökande är sedan länge vanliga inslag i olika medlemsstaters asyl- och migrationspolitik – även om de inte används överallt och inte enhetligt. Den främsta nyheten och huvudsakliga ändringen som pakten medför är därmed inte att dessa inslag förekommer utan att de nu regleras i detalj inom ramen för bindande EU-förordningar. Olika komponenter slås ihop till ett sammanhängande system där olika delar blir beroende av varandra. Systemets funktionssätt kommer också i mycket högre grad att förvaltas och övervakas från Bryssel.

Om denna sammanfogning och centralisering ökar den politiska och rättsliga sammanhållningen och förbättrar regelefterlevnaden återstår att se. Den centraliserade ”planeringscykeln” för migrationshantering – med bland annat krav på nationella strategier, övergripande EU-strategier och nya förvaltnings- och beslutsprocesser – talar visserligen för det. Samtidigt har det under många år funnits brister i flera medlemsstaters regelefterlevnad inklusive flagranta avvikelser från europeisk och internationell rätt.⁵⁷ Det handlar bland annat om otillåtna direktavvisningar (pushbacks) och andra drastiska avskärningsåtgärder vid de yttre land- och sjögränserna, nationell lagstiftning som på rättsvidrigt sätt inskränker människors möjligheter att söka asyl, inre gränskontroller under längre tid än vad Schengenregelverket tillåter samt omfattande frihetsberövanden. Om dessa

överträdelser ska upphöra krävs ett större fokus på regelefterlevnad än vad som har varit fallet under de senaste åren. Så länge pakten inte är implementerad fullt ut och nya lagstiftnings- och policyinitiativ tas fram är det dock inte säkert att EU-kommissionen blir ivrigare i sin roll som fördragens väktare och mer konsekvent följer upp och motverkar överträdelser.⁵⁸ Mer tryck från kommissionen när det gäller medlemsstaternas regelefterlevnad skulle kunna anses störa känsliga lagstiftnings- och implementeringsprocesser. Den bristande respekten för gällande rätt har dessutom genom åren gått så långt att det kan bli svårt att vända på utvecklingen. Erfarenheter visar till exempel att ju längre tid som återinförda kontroller vid inre gränser pågår, desto svårare blir det att motivera politiskt att de ska avskaffas igen.

”Den bristande respekten för gällande rätt har dessutom genom åren gått så långt att det kan bli svårt att vända på utvecklingen.”

Systemets komplexitet kan orsaka tillämpningsproblem
Pakten innebär att EU rör sig vidare från ambitionen att endast harmonisera medlemsstaternas nationella asylpolitik till ökad institutionalisering och centralisering. I ett stort antal aspekter ersätts så kallade miniminormer, som har satt ett golv för vad medlemsstater får göra, nu av gemensamma standarder som ska gälla överallt på samma sätt.

Det betyder dock inte att medlemsstaterna inte kommer att ha flexibilitet i ett antal viktiga frågor. Manöverutrymme finns exempelvis i frågan om vilka typer av skydd eller uppehållstillstånd på humanitära grunder medlemsstater får bevilja utöver de EU-reglerade skyddsgrunderna flyktingstatus och subsidiärt (alternativt) skydd. Nationella grunder kan utformas strikt i en medlemsstat och mer generöst i en annan, vilket

⁵⁶ Ursula von der Leyen (2024): *Europas val. Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission 2024–2029*, Strasbourg, 18 juli.

⁵⁷ Se till exempel Katy Fallon (2023): ”The legal battle to stem the EU’s border pushback boom”, *The New Humanitarian*, 9 januari.

⁵⁸ Alberto-Horst Neidhardt (2024): *Navigating the New Pact on Migration and Asylum in the Shadow of Non-Europe*, Bryssel, European Policy Centre, 26 januari, s. 7. Se även Daniel Kelemen och Tommaso Pavone (2022): ”The curious case of the EU’s disappearing infringements”, *Politico*, 13 januari.

även i fortsättningen kan betyda att en individ kan få uppehållstillstånd i en medlemsstat men inte i en annan. Även bedömningen av asylsökandes skyddsbehov kan fortsätta att se olika ut i olika länder trots att skyddsgrundsdirektivet nu är en förordning. Variationer kan också finnas när det gäller de nya gränsprocedurena; dessa är obligatoriska i vissa fall men frivilliga för medlemsstaterna att använda i andra fall. När det gäller solidaritet med medlemsstater under migrationstryck finns för övriga medlemsstater ett smörgåsbord av solidaritetsåtgärder att välja bland och om den praktiska solidariteten länderna emellan kommer att upplevas som tillräcklig återstår att se.

Ytterligare en aspekt är att pakten inte förenklar asylförfarandena även om asylprocedurförordningens ingress påstår det. Det kommer att finnas flera olika förfaranden med olika tidsgränser för olika grupper av asylsökande samt undantag och särregler för kris-, force majeure- och instrumentaliseringsituationer. Även ansvarsfördelnings- och solidaritetssystemet blir betydligt mer invecklat än vad som hittills varit fallet. EU:s nya asylsystem har därför kallats för "bysantinskt" på grund av sin komplicerade beskaffenhet.⁵⁹ Risken finns att detta gör systemet svårtillämpligt, svårt att övervaka och att det blir svårt för politiska beslutsfattare att ens förstå systemets funktionssätt.

Inbyggda dilemman och motsägelser

Det finns också dilemman och spänningar inom och mellan rättsakterna. Den nya migrationshanteringsförordningen syftar å ena sidan till att motverka asylsökandes "sekundära förflyttningar" mellan medlemsstater genom skärpta restriktioner, längre tidsfrister för en medlemsstats ansvar och nya skyldigheter för de sökande. Å andra sidan inför samma förordning åtgärder för att luckra upp begränsningen av sekundära förflyttningar (genom solidaritetsåtgärder som omfördelning och "ansvarskompensationer") eftersom ansvarssystemet annars skulle leda till en obalans och vissa medlemsstater på grund av sin geografiska position skulle behöva ta emot många fler asylsökande än

andra. Denna inbyggda spänning har funnits under lång tid och lever kvar även med pakten. Det är en tydlig skillnad jämfört med hur EU valde att hantera personer som fördrevs av Rysslands krig mot Ukraina – de har i princip kunnat fördela sig själva inom EU, sekundära förflyttningar har varit tillåtna, och EU har hjälpt till med stödåtgärder. Det anses i allmänhet ha fungerat väl samtidigt som Dublinförordningen alltid har varit föremål för missnöje och kritik.⁶⁰ Migrations- och asylpaktens slutliga utformning verkar dock inte ha inspirerats av hanteringen av den ukrainska flyktingsituationen bortsett från att man valde att behålla massflyktsdirektivet.

"Om man tänker sig en situation där kris- och force majeure-förordningen aktiveras kan förvaltningen av solidaritetsmekanismen bli mycket invecklad och politiskt känslig."

Flera EU-länder har under lång tid krävt ökad solidaritet från andra länder när det gäller hanteringen av asylsökande. Jämfört med det gamla asylsystemet innebär migrationshanteringsförordningens föreskrifter om ömsesidig solidaritet säkert ett framsteg. Men det är långt ifrån säkert att tillräckligt många medlemsstater ställer upp på att ta över omfördelade asylsökande från länder under press eller på andra sätt hjälper till på ett kännbart sätt. Den årliga planeringscykeln ska visserligen lösa detta problem, men beroende på hur stort migrationstrycket är kan den också komma att präglas av politiska strider mellan medlemsstaterna och andra involverade aktörer över vilka solidaritetsåtgärder som behövs och om alla länder gör tillräckligt starka insatser. Om man tänker sig en situation där kris- och force majeure-förordningen aktiveras kan förvaltningen av solidaritetsmekanismen bli mycket invecklad och politiskt känslig. Om flera kriser sammanfaller kan solidariteten bli nästan omöjlig att övervaka.

⁵⁹ Catherine Woollard (2023): *Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point*, Brussels, European Council on Refugees and Exiles, 9 juni.

⁶⁰ Parusel och Varfolomicieva 2022.

En annan motsägelse är att den nya screeningförordningen och föreskrifterna om påskyndande asylförfaranden och gränsprocedurer påstås vara rättssäkra. Samtidigt införs nya övervakningsmekanismer som ska säkerställa att procedurerna går rätt till och de sökandes mänskliga rättigheter respekteras. Detta tyder på att det finns en medvetenhet om att procedurerna är känsliga för missförhållanden och överträdelser. Att de nya övervakningsmekanismerna håller bra kvalitet och blir tillräckligt självständiga blir därmed särskilt viktigt när de nya procedurerna sjösätts.

Mänskliga rättigheter och rättsstatens principer
FN:s flyktingorgan UNHCR och den internationella migrationsorganisationen IOM har välkomnat pakten – sannolikt för att fortsatt oenighet i EU om vägen framåt hade varit värre ur ett människorättsperspektiv.⁶¹ Andra organisationer som praktiskt arbetar med asylsökande och flyktingar samt många experter och forskare har däremot varnat för negativa konsekvenser för asylrätten.⁶²

”En huvudsaklig kritikpunkt är att snabba gränsprocedurer i låsta anläggningar [...] kan försvaga asylförfarandenas rättssäkerhet och strida mot förbudet mot godtyckligt frihetsberövande.”

En huvudsaklig kritikpunkt är att snabba gränsprocedurer i låsta anläggningar, som genomförs med presumptionen att de individer vars asylansökningar prövas där sannolikt inte behöver skydd, kan försvaga asylförfarandenas rättssäkerhet och strida mot förbudet mot godtyckligt frihetsberövande. Kortare tidsgränser för

överklaganden kan göra att sökande måste snabbt kunna få tillgång till effektiv rättshjälp, vilket kan vara svårt – särskilt när antalet sökande är högt. Att en beviljandegrad på 20 procent ska användas för att bedöma om en person ska prövas inom ramen för ett gränsförfarande eller ett normalt förfarande kan framstå som godtyckligt när man tar i beaktande att beviljandegraderna för en och samma nationalitet varierar stort mellan olika EU-medlemsstater. Tröskeln hade dessutom lika gärna kunnat sättas högre eller lägre.

Kritiker har också tagit fasta på att asylprocedurförordningen kan leda till en utökad användning av konceptet säkra länder och att en större andel asylansökningar med stöd av detta koncept skulle kunna betraktas som ogrundade. Formuleringarna i förordningen utesluter att personer skickas till ett ”säkert tredjeland” utanför EU om de inte har en koppling dit, men säkra-länder-bestämmelserna tillsammans med principen att personer i gränsförfaranden inte ska anses ha rest in i EU kan ändå anses bana väg för en möjlig utlokalisering av medlemsstaternas asylmottagnings- och prövningsskyldigheter. Den nya asylprocedurförordningen har av dessa och andra skäl beskrivits som ett instrument för uteslutning snarare än ett skyddsinstrument för människor på flykt.⁶³

Ändringar av Dublinreglerna gör att det blir den asylsökande individens snarare än statens skyldigheter som hamnar i fokus. Asylsökande som flyttar till en annan medlemsstat har i vissa fall inte längre rätt att få sina ansökningar prövade efter att ha överförts tillbaka till den ansvariga medlemsstaten. Det skulle kunna innebära att vissa personer inte kommer att få någon asylprövning alls, vilket skulle strida mot internationell rätt.⁶⁴ Det nya migrationshanteringssystemet innebär också att personer som inte stannar i det ansvariga landet kan hamna i längre perioder av rättslig

⁶¹ UN News (2023): *UN's Grandi welcomes EU deal overhauling regional migration system*, 20 december; International Organization on Migration (2024): *IOM Welcomes, Pledges Support to New EU Pact on Migration and Asylum*, 30 april.

⁶² Se till exempel Statewatch (2024): *Migration Pact will engender a proliferation of human rights violations and must be rejected*, 9 april; Civil Rights Defenders (2024): *En rättighetsbaserad granskning av EU:s asyl- och migrationspakt*, Stockholm, 24 juni).

⁶³ Vincent Chetail och Mariana Ferolla Vallandro do Valle (2024): ”The Asylum Procedure Regulation and the Erosion of Refugee's Rights”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 23 maj.

⁶⁴ Steve Peers (2024): ”The new EU asylum laws, part 7: the new Regulation on asylum procedures”, *EU Law Analysis*, 28 april.

osäkerhet än hittills. Ansvarskriterierna bygger på tanken att asylförfarandenas kvalitet och mottagandevillkoren är likvärdiga i hela EU, men utifrån erfarenhet vet vi att det finns stora skillnader och att många asylsökande i verkligheten har haft goda skäl till att röra sig vidare. Särskilt problematiska kan de nya reglerna bli för sårbara grupper som exempelvis kvinnor, HBTQI-personer eller barn.

Undantagsreglerna i kris- och force majeure-förordningen samt i Schengenkodexen innebär risker när det gäller rättssäkerhet och rättvisa förfaranden. Instrumentaliseringsreglerna tycks ha inspirerats av en syn på migration som ett hot och en bild av skyddssökande individer som ett slags hybridvapen utan större agens eller rättigheter. Reglerna kan innebära att offren för instrumentalisering straffas istället för de aktörer som utnyttjar dem.

Sist men inte minst kan konstateras att det nya Eurodacsystemet är anmärkningsvärt eftersom det kommer att samla in mycket mer data om fler människor, för fler ändamål och under längre tid, utan att förordningen förklarar varför det behövs.

Mer externalisering som följd?

Flera månader innan uppgörelsen mellan Europaparlamentet och rådet om pakten intensifierade EU sitt arbete med att söka migrationsöverenskommelser med tredje länder, främst i Nordafrika, i syfte att förebygga irreguljär migration och människosmuggling över Medelhavet.⁶⁵ Drivkraften bakom detta var ett stigande antal irreguljära inresor och asylansökningar under 2023, men eventuellt också en växande insikt att pakten möjligtvis inte skulle medföra färre asylsökande i EU – i alla fall inte på kort sikt. Den politiska debatten i EU har dock i flera länder dominerats av målet att ”söktrycket” ska minska och att irreguljära inresor ska begränsas, vilket talar för fler aktiviteter i migrationspolitikens externa dimension. Detsamma följer av asylprocedurförordningens skrivningar om säkra länder utanför unionen och migrationshanteringsförordningens

solidaritetsregler, som även möjliggör solidaritetsåtgärder i form av bidrag till tredje länder.⁶⁶

”Den politiska debatten i EU har dock i flera länder dominerats av målet att ’söktrycket’ ska minska och att irreguljära inresor ska begränsas, vilket talar för fler aktiviteter i migrationspolitikens externa dimension.”

Det ovan nämnda brevet från 15 medlemsstater, som krävde fler externa åtgärder och möjligheter att sända asylsökande till säkra länder utanför unionen, talar också för att pakten inte är en slutpunkt i utvecklingen av EU:s gemensamma migrationspolitik utan snarare uppmuntrar till nya åtgärder som ska förebygga irreguljär migration och begränsa antalet asylsökande i EU. Kommissionsordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer för åren 2024–2029 aviserar att kommissionen kommer att fortsätta att utveckla ”strategiska förbindelser” rörande migration och säkerhet med länder utanför EU, särskilt ursprungs- och transitländer, och ”ytterligare reflektera över nya sätt att bekämpa olaglig migration”.⁶⁷

7. Slutsatser

Migrations- och asylpakten markerar ett historiskt steg i utvecklingen av EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik och ger löften om ökad harmonisering, mer sammanhållning, bättre planering och ökad solidaritet mellan medlemsstaterna. Samtidigt finns, som den här analysen har visat, många risker och osäkerheter när det gäller det nya systemets stabilitet, genomförbarhet och förenlighet med internationella asyrlättsliga grundprinciper. Än så länge finns det nya systemet bara på pappret och hur det kommer att fungera i mötet med verkligheten återstår att se. Komplexiteten ställer höga krav på EU-kommissionen och EU:s

⁶⁵ Bernd Parusel (2024): ”Vem vill vakta EU:s dörrar?”, *Artikel 14*, #4-2023/#1-2024, 42–51.

⁶⁶ Andreina De Leo and Eleonora Milazzo (2024): *Responsibility sharing or shifting? Implications of the New Pact for future EU cooperation with third countries*, Brussels, European Policy Centre, 20 juni.

⁶⁷ Ursula von der Leyen 2024, s. 18.

medlemsstater när det gäller lagstiftningens genomförande. Att fokusera på detta arbete kan bli en utmaning när politiska beslutsfattare redan funderar över ändringar och olika medlemsstater vidtar migrations- och gränspolitiska åtgärder som kringgår eller går längre än vad både den nuvarande och den just antagna EU-rätten inom asylområdet tillåter.

I avsnitt 2 ovan nämndes några grundproblem med EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik: den ojämna fördelningen av asylsökande i Europa och medlemsstaternas ojämna ansvarstagande, stora variationer mellan medlemsstaternas syn på asylsökandes skyddsbehov, och avsaknaden av säkra och lagliga vägar för att söka skydd i EU. Analysen visar att pakten, om den implementeras korrekt och fungerar, skulle kunna leda till vissa framsteg när det gäller en något mer rättvis ansvarsfördelning och en ökad harmonisering av beslutsfattandet i asylärenden. Däremot finns inget i pakten som tyder på att flyktrörelser in i EU kommer att styras om från irreguljära och farliga rutter till lagliga kanaler. En slutsats blir därmed att pakten medför många regelverks- och praxisändringar och syftar till ökad kontroll och effektivitet i asylhanteringen samtidigt som ett av de mest centrala grundproblemen inte adresseras.

Med tanke på att antalet människor som är på flykt i världen fortsätter att öka och att EU borde bidra till att hitta hållbara globala lösningar framstår det därmed som osäkert om den nya lagstiftningen är en adekvat utveckling. Samtidigt kan det vara så att pakten, om den efterlevs, trots allt är en bättre väg framåt än en situation där medlemsstaterna (i avsaknad av lösningar på EU-nivå) väljer att vidta alltmer drastiska åtgärder för att avskräcka

asylsökande och på så sätt underminerar det internationella skyddssystemet utan att EU-kommissionen på något kraftfullt sätt håller emot.

"Med tanke på att antalet människor som är på flykt i världen fortsätter att öka och att EU borde bidra till att hitta hållbara globala lösningar framstår det därmed som osäkert om den nya lagstiftningen är en adekvat utveckling."

Under de senaste åren har EU:s migrations- och asylpolitik präglats av oro över ett högt antal asylsökande, sökande efter snabba men ofta tveksamma lösningar, politisk polarisering och bristande respekt för gällande rätt i flera medlemsstater. Den politiska dragkampen om migrations- och asylpakten är nu över och reformen ett faktum. Det bästa som skulle kunna hända nu är sannolikt att fokus riktas mot att reformen genomförs bästa möjliga sätt, att brister i medlemsstaternas regelefterlevnad adresseras och brott mot internationella och europeiska asylrättsliga principer upphör. Att EU nu har fått ett reformerat asylsystem på plats kan i bästa fall också ses som ett tillfälle att på allvar börja utveckla lösningar när det gäller säkra och lagliga resvägar för skyddssökande samt att förbättra förutsättningarna för en lyckad integration av de individer som – trots ett nu betydligt hårdare asylsystem – kommer att beviljas skydd.