



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# Stockholmsprogrammets paradoxer

En studie om hur visionen om ett öppnare och tryggare Europa  
sätter asylrätten i kläm

Sofia Lund

Mänskliga Rättigheter  
Höstterminen 2009

Handledare: Linde Lindqvist

# Abstract

The Stockholmprogramme was recently adopted by the European Council. In a five-year period the focus of EUs work should be in the area of justice and security. Human rights defenders has criticized the European Union for promoting the security of the Union before human rights. The purpose of this paper is to introduce the contradictions in the Stockholmprogramme about the right to seek asylum and why these occur.

By investigating the Stockholmprogramme and following the modern refugee debate the result has shown that the European identity prevent possibilities for refugee protection when universal human rights is put against national interest to defeat terrorism. Myths about “good refugee” and “bad refugee” can explain why the Stockholmprogramme cannot provide shelter for refugees. The argument of this paper is that it’s meaningless to strive towards a vision that do not fully respect the human rights.

# Innehållsförteckning

Abstract.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Förkortningar.....	3
1 Inledning.....	4
1.1 Syfte och frågeställning.....	4
1.2 Teori.....	5
1.3 Metod och Material.....	6
1.4 Disposition .....	7
2 Stockholmsprogrammets motsägelser .....	8
2.1 Fokus på organiserad brottslighet hindrar möjligheten till att söka asyl .....	8
2.2 Vilken slags invandring vill EU ha? .....	10
2.3 Sammanfattning.....	11
3 Identitet, Säkerhet och Okunskap får asylrätten i kläm .....	13
3.1 Den liberala europeiska identiteten .....	13
3.2 Säkerhetsdilemmat på den politiska agendan .....	14
3.3 Definitionsproblem.....	14
3.4 Sammanfattning.....	15
4 Rätten till asyl vs EU:s säkerhet .....	17
Referenser.....	19
Litteratur.....	19
Övrigt referensmaterial .....	20

# Förkortningar

ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
STP	The Stockholmprogramme
UNDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

# 1 Inledning

Ensamkommande flyktingbarn, dåliga levnadsförhållanden och långa väntetider för asylsökande samt de tragiska historierna om människor som tvingas återvända till sitt hemland trots att deras liv hotas, har på senaste tiden uppmärksammat oss på flyktingfrågan. Vem ska ta ansvar för barnen? Har de rätt att gå i skolan? Hur länge ska man behöva vänta på besked om uppehållstillstånd och på vilka grunder har man rätt att söka asyl är bara några av alla de frågorna som vi ställt oss i dagstidningar, debatter och runt omkring i samhällslivet.

Historier om apartiska flyktingbarn och om familjer som splittras har alla berört oss på ett eller annat sätt. Det sägs att en bild säger mer än tusen ord. För min del väcktes intresset för flyktingfrågan när jag såg just en bild på en äldre kvinna från Kosovo. Hon hade precis fått reda på att tretton ur hennes närmaste familjemedlemmar - däribland hennes man, barn, bröder och syskonbarn - hade omkommit när deras flyktbåt stoppades. Hennes stora förlust och den förtvivlande blicken i ögonen som fotografen lyckats fånga väckte ett medlidande hos mig och jag ställde mig genast frågan hur kunde detta ske? Till EU har det varje år sedan 2002 kommit omkring till två miljoner människor som söker sig en bättre framtid. Dessa enormt stora flyktingströmmar har fått regeringar och den Europeiska unionen att reagera och flyktingfrågan är idag en av de viktigaste frågorna på området för rättsliga och inrikes frågor i EU.

Sedan Tammerforsprogrammet 1999 har EU arbetat för att inrätta ett gemensamt asylsystem för att hantera de stora flyktingströmmarna. I december 2009 antog det europeiska rådet ett nytt program, det så kallade Stockholmsprogrammet och som bland annat ska styra EU:s asylfrågor. Utifrån en vision om ett tryggare och öppnare Europa där den enskildas rättigheter värnas kommer Stockholmsprogrammet fram till 2012 att inrätta ett rättsäkert och effektivt asylsystem. Detta genom att arbeta mot en gemensam värdegrund baserad på solidaritet mellan medlemsländer och med den enskilda människans frihet och säkerhet i centrum.

EU betraktas idag som en viktig aktör på den globala arenan i förespråkandet av fred, utveckling och mänskliga rättigheter. Men och andra sidan beskrivs EU också som ett forum för de rika länderna och där mänskliga rättigheter hamnar i kläm när egenintressen hotas. Redan innan Stockholmsprogrammet antogs kritiserades det för att handla mer om kontroll och säkerhet än om att rätten till att söka asyl. Den Europeiska unionens potential att föreverkliga asylrätten för människor på flykt är enorm. Men den kan samtidigt vara livsfarlig om den missbrukas.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Den här uppsatsen utgår ifrån spänningen mellan Stockholmsprogrammet och dess vision för ett öppet och tryggare Europa. Vilka motsägelser finns det i Stockholmsprogrammet och dess vision för ett tryggare och öppnare Europa? Och varför finns dessa?

Det är viktigt att studera den vision som Stockholmsprogrammet eftersträvar med en kritisk

anblick. Utan en sådan riskerar den politiska realiteten att inte ifrågasättas och utvecklas samt möjligheten att uppnå asylrätten kan undermineras om asylrätten sätts i motpol. För att vid en första anblick inte döma ut Stockholmsprogrammet är det viktigt att även förstå varför dessa motsägelser äger rum. Speglar dessa EU:s politiska agenda? Eller är det bilden av EU:s roll på den globala arenan som kan ge oss förklaringar till dessa motsägelser? Den här uppsatsen kommer att pröva olika förklaringsmodeller för att sedan ta egen ställning till ämnet.

## 1.2 Teori

I debatten om asylrätten genomsyras två diskurser om statens ansvar och om individens rättigheter. Dessa diskurser står för förståelsen om rätten till asyl och om hur flyktingfrågan borde hanteras inom EU (Noll & Vedsted-Hansen, 1999, s. 360).

Rätten till att söka asyl grundar sig på idén om alla människors lika värde. Alla människor är skapta lika och erhåller rättigheter i egenskap av att vara människa och det är staten som har huvudansvaret för att säkerställa dessa rättigheter. När en stat misslyckas att säkerställa dessa rättigheter är det upp till övriga stater att ta sig an ansvaret inför de människor som vars rättigheter redan kränks (Noll, 2000, s.75). Detta universella tänkande om mänskliga rättigheter och respekten för den mänskliga värdigheten har resulterat i ett flertal konventioner och protokoll och de innehåller vissa minimum standarder för hur människor bör behandlas. Detta universella tankesätt är de mänskliga rättigheternas grundprincip och vi finner den i bland annat FN-stadgan, den universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna från 1948 (UNDHR.se) och i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning. Men principen om statens ansvar gentemot individens rättigheter härstammar från olika politiska och filosofiska idéer och tankeströmmar och religioner långt tillbaka i tiden (Noll, 2000, 76f).

Förutom universalismen finns det också tendenser att uppfatta rätten till asyl utifrån ett partikularistiskt tänkande. Istället för att sätta individen i centrum fokuserar detta tänkandet på suveränitetsprincipen där statens medborgares intressen ska tillgodoses och det finns inga moraliska förpliktelser gentemot icke medborgare (Noll, 2000, s. 79). Människor som kommer utanför EU som söker asyl kommer då i andra hand när statens medborgares säkerhet prioriteras. Media har på senaste tiden uppmärksammas oss på fall där flyktingar nekats asyl på grund av att de anses vara ett hot mot värdlandets säkerhet. Ett exempel på detta är när den svenska regeringen 2007 beslutade att utvisa en 27-årig marockan som bedömdes vara en säkerhetsrisk och ha anknytning till misstänkta terrorister. Trots misstankar om att marockanen skulle riskera att mista sitt liv i Marocko utvisades han (DN.se).

Det största dilemmat med asylrätten är just när nationella egenintressen står emot internationella människorättsnormer. I grund och botten handlar universalismen och partikularismen om vems intressen som ska tillfredställas, staten eller den asylsökandes? (Noll & Vedsten Hansen, 1999, s. 364).

## 1.3 Metod och Material

Asyl finns inte definierat i internationell lag men det brukar tolkas som att erbjuda territoriellt skydd för flyktingar. Det finns heller ingenting i den internationella lagen som säger att flyktingar har rätt att få asyl men däremot att söka (Arthur C. Helton, 1999, s.22). Min uppfattning är att rätten till att söka asyl innebär att söka skydd för att få sina rättigheter respekterade såsom de fundamentala rättigheterna som finns beskrivna i konventionen om civila och politiska rättigheter (ICCPR) samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). Med ”asylrätten” menas i denna uppsats det skydd som finns i lagen och som används för att implementera respekten för de mänskliga rättigheterna .

Jag använder mig dessutom också av definitionen av flyktingar som finns beskrivet i konventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951 eftersom det är den konventionen som många andra flyktingdokument vilar på och detta är även EU:s definition. En flykting definieras som en person som ”is outside of the country of nationality, who has a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion (art 2). Om en person inte omfattas av denna flyktingstatus har denne inte heller rätt till internationellt skydd. Dessutom måste en flykting också kunna visa på en koppling mellan förföljelse på religion, social grupp, ras och politiska åsikter och att detta är så i fallet även i framtiden. Flyktingar som söker asyl finns i hela världen, men i min uppsats fokuserar jag på de flyktingar som kommer till EU.

För att gå tillväga med min uppsats började jag med att göra en noggrann inläsning av Stockholmsprogrammet för att undersöka hur stort utrymme som ges till flyktingar att söka asyl. Ur ett människorätligt perspektiv fann jag motsägelser i Stockholmsprogrammet som leder till att flyktingars rättigheter hamnar i kläm. Med motsägelser menar jag när Stockholmsprogrammet säger emot sig själv och som leder till minskad möjlighet för flyktingar att ta sig till EU och söka asyl.

Efter att ha identifierat de punkter där jag vill hävda att Stockholmsprogrammet säger emot sig själv fann jag att dessa motsägelser reste frågor om EU:s roll som beskyddare av de mänskliga rättigheterna, om hoten mot terrorismen och vissa identifikationsproblem av flyktingar. Dessa frågor märkte jag var även några av de mest uppmärksammade i dagens debatt om flyktingar. I och med detta beslutade jag mig för att använda dessa frågor som förklaringsmodeller till Stockholmsprogrammets motsägelser. Dessa har jag sedan delat in i tre delar som är; den liberala europeiska identiteten, säkerhetsdilemmat på den politiska agendan och olika definitionsproblem om flyktingar. Dessa baserar jag på litteratur som tar upp EU:s relation till mänskliga rättigheter, EU:s relation till att bekämpa terrorismen och litteratur som kartlägger dagens flyktingproblematik.

En central del av mitt arbete har varit kapitel 1 i UNHCR:s rapport ”Refugee Protection in international law UNHCR’s global consultations on international protection” från 2008 och som behandlar de svårigheter som flyktingar står inför i modern tid. Tillsammans med allmänna fakta om flyktingars rättigheter från UNHCR:s och Amnesty hemsida lyckades jag att få mig en uppfattning om flyktingproblematiken och vad asylrätten innebär. Men för att bredda

bilden av flyktingar använde jag mig också av mer teoretiserande material. Gregor Nolls teori om statens ansvar gentemot individens rättigheter också varit central för mitt arbete då teorin om universalismen och partikularismen kan ge en mer filosofisk förklaring på varför asylrätten hamnar i kläm tillskillnad från allmän fakta om ämnet.

## 1.4 Disposition

Kapitel 2 introducerar Stockholmsprogrammet och redogör för de punkter där jag vill hävda att EU säger emot sig själv. Kapitel 3 behandlar möjliga förklaringsmodeller till Stockholmsprogrammets motsägelser. Både kapitel 2 och 3 avslutas med en sammanfattning som redovisar resultatet av de båda kapitlen. Detta därför att jag har föredragit att dra slutsatser direkt i samband med faktaredovisningen. I Kapitel 4 diskuteras sedan dessa två sammanfattningar i en slutdiskussion där jag också delar med mig av min egen uppfattning om ämnet.



## 2 Stockholmsprogrammets motsägelser

Det är främst på senare år som flyktingfrågan har kommit att uppmärksammas inom EU. Detta eftersom det fram till 1970-talet inte var så många som sökte asyl i Europa. De som sökte var oftast välutbildade östeuropéer som kunde bidra till det europeiska samhället (Amnesty.se). Europa var nästan först med att utveckla ett skyddssystem för flyktingar. Men idag med ett så pass hårt tryck på flyktingströmmar har ämnet kommit att bli mer som en kris än om en fråga om människor kommer från många olika delar av världen med hopp om ett bättre liv. (Smith, 2007, s.335). Fram till mitten av 1990-talet förändras situationen dramatiskt då flyktingstömmarna ökade från 2 miljoner till 15 miljoner flyktingar. Den nya och välutvecklade kommunikationen och de nya transportmedlen erbjöd flyktingar fler möjligheter att ta sig till dåvarande EG och söka asyl. Majoriteten kom från Jugoslavien, Rumänien, Turkiet, Sri Lanka, Iran, Libanon, Pakistan och Indien (Amesty.se).

Idag fokuserar flyktingdebatten på att stävja den stora ökningen av flyktingströmmar som kommer till Europa. Stockholmsprogrammet är en färdplan för de politiska prioriteringarna på området för inrikes och rättsliga frågor inom EU där det står beskrivit hur EU under de fem kommande åren ska arbeta med bland annat flyktingfrågan. Stockholmsprogrammet fastslår att den viktigaste politiska frågan som EU står inför är att garantera medborgarens rättigheter och att samtidigt försäkra en internationell säkerhetsplan. Med andra ord att hitta en balans mellan mänskliga rättigheter och säkerhet.

- Men går det att erbjuda asylrätten till flyktingar genom ett program som sätter EU:s säkerhet i främsta rummet?

Detta kapitel syftar till att gå igenom Stockholmsprogrammet och försöka identifiera punkter där jag vill hävda att EU säger emot sig själv. Jag har valt ut de två mest centrala delarna av Stockholmsprogrammet; Att inrätta en internationell säkerhetsplan och att förespråka den europeiske medborgarens rättigheter.

### 2.1 Fokus på organiserad brottslighet hindrar möjligheten till att söka asyl

Stockholmsprogrammet inleds med att uppmärksamma att EU värnar om de mänskliga rättigheterna och att EU:s medlemsländer har i ansvar att respektera och främja dessa rättigheter både inom och utanför unionens gränser. Till detta hör att motverka dödstraff, tortyr och andra inhumana behandlingar. Man ska också jobba emot folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott (STP, 2009, s.11f). Rätten till asyl för flyktingar ska enligt Stockholmsprogrammet kunna garanteras (STP, 2009, s.69). Sedan 1999 har EU arbetat med att inrätta ett asylsystem och

dess arbete grundar sig på FN: s konvention om flyktingars rättsliga ställning från 1951. Tidigare har det utvecklats miniminormer för vem som anses vara flykting och vem som är i behov av skydd samt vem som ansvarar för asylsökningar (Amnesty.se). Stockholmsprogrammet innehåller fler miniminormer, vilka bland annat omfattar ambitionen om en harmonisering av asylprocedurer, tillfälligt skydd, visumregler, regler om illegal migration och regler om laglig invandring (STP, 2009, s.11).

Samtidigt som Stockholmsprogrammet säger sig förespråka asylrätten går det tydligt att se hur möjligheten att söka asyl minskar när fokus läggs på den Europeiske medborgarens rättigheter och säkerhet.

Den viktigaste utmaningen som EU står inför enligt Stockholmsprogrammet är att stävja gränsöverskridande hot såsom terrorism, organiserad brottslighet, droger, korruption, barn pornografi, internetbrott, trafficking och smuggling av människor (STP, 2009, s.4). Stockholmsprogrammet betonar att en ny säkerhetsplan ska inrättas för att skydda den europeiske medborgarens liv från organiserad brottslighet. I denna nya säkerhetsplan ingår det bland annat att illegala brottslingar ska utvisas från EU och hårdare bevakning vid EU:s yttre gränser (STP, 2009, s.51). Det problematiska för EU att faktiskt kunna garantera asylrätten är att det inom EU råder missuppfattningar om vem som är en flykting och ofta uppfattas flyktingar som kriminella. Det är otroligt svårt att ta sig till EU för att söka asyl vilket tvingar många människor till att använda illegala medel för att ens få möjlighet att söka asyl inom EU (Feller, 2006, s. 519).

Ingenting i FN:s flyktingkonvention säger dock att flyktingar skulle vara kriminella. Däremot finns det i konventionen utrymme för att exkludera människors flyktingstatus, exempelvis om en asylsökande har begått brott mot fred och krigsbrott (artikel 1F) och när nationell säkerhet hotas (artikel 32). Det är dessa återvändardirektiv som Stockholmsprogrammet förlitar sig på när man hävdar att människor som är involverade i organiserad brottslighet mot den europeiske medborgarens säkerhet måste utvisas. När en flykting då uppfattas som en kriminell ses denne alltså som ett hot mot den europeiske medborgarens säkerhet och utvisas. Här kan vi då se hur rätten till att söka asyl står i motpol ett lands nationella säkerhet. Men mot detta finns faktiskt framför allt principen om non-reflouement, som återfinns i artikel 33(1)- av flyktingkonventionen. En asylsökande får inte tvingas tillbaka till sitt ursprungliga land om dennes liv och säkerhet hotas.

Med mer bevakade gränser och utvisning av människor vid misstanke om organiserad brottslighet kan detta leda till att människor som är i behov av att söka asyl förhindras eftersom de nekas sin flyktingstatus. Flyktingar kan alltså i vissa fall uppfattas som ett hot som den europeiske medborgarens säkerhet.

## 2.2 Vilken slags invandring vill EU ha?

I förgående avsnitt diskuterades Stockholmsprogrammets ambition om att inrätta en ny internationell säkerhetsplan för att försäkra den europeiske medborgarens säkerhet. Jag lyfte även upp hur missuppfattningen om flyktingar som kriminella och hur satsningen på gränskontroller och utvisning av brottslingar kan bidra till att möjligheten till att söka asyl minskar.

En annan viktig del att lyfta upp är att den nya säkerhetsplanen enligt Stockholmsprogrammet syftar till att förhindra illegal invandring. För att uppnå detta mål satsar Stockholmsprogrammet på att kontrollera illegal immigration genom att införa bättre kontroll av EU:s yttre gränser för att stoppa trafficking, och smuglandet av människor (STP, 2009, s.66). Till detta ska nya övervakningssystem inrättas (STP, 2009, s.50f).

En annan missuppfattning som blir problematisk för asylrätten är att dra likhetstecken mellan flyktingar och migranter. Denna missuppfattning genomsyrar Stockholmprogrammet i ett helt avsnitt där ingen skillnad görs på flyktingar och migranter (STP, 2009, s.59). Feller menar på att det är svårt att göra en bedömning på människor som är på resande fot och på deras motiv och bakgrund. Migranter och flyktingar kan använda sig av samma flyktingvägar och de utnyttjar varandras system (Feller, 2006, s.515). Om båtar då stoppas från att ta sig in till EU i syftet att förhindra illegal invandring och migration hindras de som är flyktingar att söka asyl. Satsningen på gränskontroller vid EU: s externa gränser kan tolkas som ett utrymme för att kontrollera vilka människor som får komma in i Unionen. Detta speciellt då det blir svårare för flyktingar och migranter att ta sig in till EU. Enligt Stockholmprogrammet står EU inför utmaningen att kunna hantera den stora ökningen av flyktingströmmar som kommer till EU samt att kunna locka med sig attraktiv arbetskraft för framtida behov (STP, 2009, s.59f).

Alltså enligt Stockholmprogrammet ska internationellt skydd garanteras men frågan är vilka som ska få ta del av detta skydd? Artikel 14 i den universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna (UNDHR) från 1948 betonar alla människors rätt att söka asyl. EU har idag nästan 500 miljoner invånare men andelen som kan arbeta blir allt mindre. Enligt Stockholmprogrammet måste EU öppna upp möjligheten för bland annat affärsmän och studenter eftersom EU behöver arbetskraftsinvandring (STP, 2009, s. 59f). Men hur hänger det då ihop med att nästan upp till 2 miljoner flyktingar och invandrare kommer till EU varje år som skulle kunna fungera som arbetskraftsinvandring?

Delar ur den nya säkerhetsplanen som Stockholmprogrammet eftersträvar väcker frågor om EU:s överhuvudtaget kan garantera internationellt skydd för flyktingar. Satsningen på gränskontroller och att förhindra illegal migration och invandring samt missuppfattningen om flyktingar som migranter leder till förhindrade möjligheter för internationellt skydd för flyktingar. Detta samtidigt då EU är i behov av invandring.

## Vill EU ens lösa frågan om asylrätten?

Visionen om ett tryggare och öppnare Europa ska baseras på principerna om individens frihet, rättvisa och säkerhet. Det europeiska rådet menar att EU behöver ha gemensamt utvecklande

värderingar och mininormer för att staka ut den politiska viljan och tillsammans kunna möta och hantera flyktingfrågan. En viktig del i detta arbete blir att fram till 2014 ha implementerat dessa normer i lagstiftningen (STP, 2009, s. 5ff).

Stockholmsprogrammet fokuserar på att den europeiska medborgaren ska kunna åtnjuta sitt medborgarskap till fullo genom fri rörlighet inom EU:s gränser, rätt att rösta och kandidera inom EU samt få sina rättigheter respekterade. Stater uppmanas därför till att skydda dessa rättigheter, och samarbeta i en anda av solidaritet för detta ansvar inte ska brytas. Detta leder också in på ett ansvar att skydda de som är mest utsatta. Att erbjuda en säker tillvaro innebär att de mest svaga blir skyddade. Detta genom att motverka diskriminering, rasism, anti-semitism, xenofobi och homofobi. Men trots att flyktingfrågan enligt Stockholmsprogrammet är en av de viktigaste frågorna anses inte flyktingar vara en av de mest sårbara grupperna. Dessa är barn, romer, brottsoffer och terrorismoffer. Men även också de personer som är mest utsatta är de som utsatts för upprepat våld i relationer, könsbaserat våld eller personer som klassificeras som offer i medlemstaterna (STP, 2009, s.14ff). Enligt FN är flyktingar en sårbar grupp eftersom de är den gruppen som drabbas värst av naturkatastrofer och väpnade konflikter (Smith, 2007, s.317).

I visionen om ett tryggare och öppnare Europa kan det tolkas som att asylrätten kommer i andra hand eftersom Stockholmsprogrammet fokuserar så starkt på den europeiske medborgaren. Detta leder oss in på frågan om Stockholmsprogrammet ens syftar till att lösa frågan. Likadant glöms asylrätten bort genom att Stockholmsprogrammet betonar att EU har ansvar för de människor inom EU:s gränser och medlemsländerna ska hjälpas åt att ta ansvar för de inom EU:s gränser. Men asylrätten har inga gränser, det ska väl inte spela någon roll vart du kommer ifrån?

Exempelvis kan vi ställa oss frågan varför det finns en redogörelse för den europeiske medborgarens rättigheter, och inte människans rättigheter? Vi kan också fråga oss varför som trafficking och smuggling anses vara så pass kränkande mot den mänskliga värdigheten och att varför inte flyktingfrågan nämns att vara samma sak? Trafficking och smuggling av människor är enligt Stockholmsprogrammet ett mycket allvarligt brott och är så pass kränkande av den mänskliga värdigheten att EU inte kan stå bredvid. Till detta är det nödvändigt att tackla problemen med en gemensam förståelse. EU måste svara på dessa problem med hjälp av nya infallsvinklar (STP, 2009, s.46).

## 2.3 Sammanfattning

För att sammanfatta fastslår Stockholmsprogrammet att den viktigaste politiska prioriteten som EU står inför är att fokusera på medborgarens rättigheter och att göra detta i balans till att samtidigt försäkra en internationell säkerhetsplan. Men Stockholmsprogrammet innehåller motsägelser som förhindrar möjligheten till skydd genom bland annat återvändardirektiv och bättre kontroll över gränser. I visionen om ett öppnare och tryggare Europa glöms alltså asylrätten bort. Detta eftersom Stockholmsprogrammets ambition att inrätta ett säkert Europa

sätts asylrätten i motpol till den europeiska medborgarens säkerhet och rättigheter. I nästa kapitel kommer jag att närmare försöka finna svar på varför dessa motsägelser förekommer.

## 3 Identitet, Säkerhet och Okunskap får asylrätten i kläm

Detta kapitel syftar till att finna svar på Stockholmsprogrammets motsägelser. Stockholmsprogrammets anspråk på att beskydda asylrätten för oss in på relationen mellan EU och de mänskliga rättigheter och den liberala europeiske identiteten undersöks. Stockholmsprogrammets strävan att skydda EU från terrorism och organiserad brottlighet innebär att vi måste undersöka säkerhetsdilemmat som står på den politiska agendan. I detta kapitel undersöks också varför alla de missförstånd om vem som är flykting uppstår. En närmare titt på relationen mellan EU, säkerhet och definitionsproblem måste alltså göras.

### 3.1 Den liberala europeiska identiteten

EU har kommit att bli en av världens starkaste beskyddare av de mänskliga rättigheterna men EU:s relation till de mänskliga rättigheterna har ofta varit omtvistat (Williams, 2004, vii). EU anser sig ha en viktig roll i förespråkandet och implementeringen av de mänskliga rättigheterna både inom och utanför Unionen - men trots detta hamnar asylrätten i kläm. Asylsökning är en viktig del av människorättsidén som EU säger sig förespråka. Men faktum är att Stockholmsprogrammet tillförskriver EU:s ansvar för asylrätten och de mänskliga rättigheterna. Vad är det då som ligger bakom? Varför skulle EU behöva ta itu med organiserad brottlighet för att skydda den europeiske medborgarens säkerhet och varför det finns ett helt kapitel om dennes rättigheter men inte om flyktingars?

En förklaring till varför asylrätten hamnar i kläm handlar om hur vi kan betrakta EU. Från ett perspektiv betraktas EU som en beskyddare av de mänskliga rättigheterna både inom EU och utanför. Enligt ett annat perspektiv ska EU skydda endast den europeiske medborgaren (Alston & H.Weiler, 1999, s.6). Här kan vi se tydligt hur tankarna om universalism och partikularism står emot varandra som jag nämnde i teoridelen. Stockholmsprogrammet kan tolkas som att EU är beskyddare av den europeiske medborgarens rättigheter. Detta kan förklaras med att en del anser att EU:s syfte som union har kommit att ändras. EU startades som kål och stålunion och blev senare mer och mer inriktad på att skapa en enad marknad. Trots detta finner vi i Stockholmsprogrammet många gånger att EU ser sig som en union baserad på vissa gemensamma värderingar. Förespråkandet av de mänskliga rättigheterna har kommit att bli något som ligger inom den Europeiska identiteten. N. Steiner menar på att EU:s identitet som förespråkare av de mänskliga rättigheterna idag har skapats efter att normerna om de mänskliga rättigheterna har blivit allmänt accepterat. Detta eftersom många samhällen som idag bygger på har legaliserat människorättstanken i sina konstitutioner (Steiner, 2003, s.194).

## 3.2 Säkerhetsdilemmat på den politiska agendan

Vid sidan av ekonomin, har EU:s politiska agenda mest varit fokuserad på fria och rättvisa val, icke diskriminering, flyktingfrågan och på senare år även på att svara på hoten om terrorism (Williams, 2004, s.6). En del påstår att den politiska agendan kom att ändras efter attackerna mot World Trade Center den 11 september 2001 och att säkerhetsdilemmat kommit att dominera stora delar av det politiska livet, även detta asylfrågor (Türk & Frances, 2008, s.4). Terroristattackerna mot World Trade Center har lett till att många av Europas regeringar börjat oro sig för sina länders säkerhet. Detta förstärktes speciellt efter de efterkommande attentaten i Bali 2002, explosionerna i Madrid 2004 och senaste attentaten i London 2005. Denna oro har lett till en inte minst riktad riktats till relationen mellan internationell terrorism och flyktingar. Asylsystemet har i många fall visat sig vara ett utrymme för internationell brottslighet (Feller, 2009, s.519).

Många länder har utvecklat sina asylsystem och asylpolitik utifrån ett säkerhetsperspektiv i skydd mot terrorismen. Utifrån detta säkerhetsperspektiv har det visat sig att en den enskilde individen glömts bort och speciellt flyktingars rättigheter har tvingas ställas emot en nations säkerhet. Detta har också lett till att flyktingar har nekats flyktingstatus (Türk & Frances, 2008, s.4f). Denna trend återspeglas även i Stockholmsprogrammet. Andra påstår att fokuseringen på säkerhet inte alls är någon ny sak på den politiska agendan men att detta märks extra tydligt efter 11/09. Att göra ett säkert Europa har varit en av EU politiska prioriteter sedan dess grundande och att hotet om terrorismen har varit ett retoriskt vapen för att få igenom politiska förslag (Selm, 2003, s.20f). Regeringar och EU har kommit att vilja kontrollera sina gränser hårdare på grund av ett okunnt politiskt landskap och hotet om terrorismen. Resultatet har då blivit att mycket fokusering ligger på just gränsöverskridande brottslighet och på säkerheten hos värdstaten. Och resultatet har också blivit en kontroll och rasistiskt -orienterad policy (Feller, 2006, s.511). Satsning på gränskontroller och åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet kan bero på och okunskap om vem som är en flykting och deras hur deras färd till EU ser ut hindrar människor som är i behov av skydd att ges möjlighet att söka.

## 3.3 Definitionsproblem

Ett möjligt svar på varför EU inte lyckats erkänna flyktingars rättigheter i Stockholmsprogrammet kan vara ett problem som finns i FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning från 1951. Det är från denna konvention som EU:s arbete om flyktingar är baserat på och som även innehåller vissa svagheter. EU definierar en flykting utifrån FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning från 1951. Enligt art 1 är en flykting ” person som flytt land för fruktan av förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, som befinner sig utanför det land, vari han är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet”. Problemet är att konventionen inte betraktar personer som flyr i krig, krigsliknande förhållanden, hungersnöd och etniskt våld som flyktingar. Detta eftersom konventionen inte tar

upp frågan om civila som flyr en konflikt. Detta är problematiskt eftersom en stor mängd av dagens flyktingströmmar är ett resultat av inbördeskrig, etniskt eller religiöst våld (Feller, 2006, s.11).

Myter om flyktingar som kriminella och migranter är också en del av förklaringen till motsägelserna. Det är viktigt att göra en skillnad på flyktingar och migranter. En flykting lämnar ofta inte frivilligt sitt land för att söka sig en bättre framtid någon annanstans som ekonomiska migranter gör och inte heller kan en flykting återvända hem och åtnjuta hemlandets skydd. En flykting flyr bland annat på grund av hot om förföljelse och de kan inte återvända hem då deras liv hotas (Türk & Frances, 1999, s. 9f).

Ett annat missförstånd i debatten om flyktingfrågan är att dra likhetstecken mellan brottsling och flykting. En person som flyr sitt land för att inte komma i fängelse är nödvändigtvis en flykting. Däremot är en person anklagad för icke-politiska brott, vare sig oskyldig eller skyldig, och som kanske samtidigt är förföljd av politiska eller andra skäl, är inte nödvändigtvis undantagen från flyktingstatus (UNHCR.se). Det är inte bara farligt att betrakta flyktingar som kriminella eller migranter eftersom det hindrar människor att söka det skydd de behöver. Det är också felaktigt enligt den universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna från 1948. Enligt artikel 14 har en flykting rätt att söka asyl, det har inte en migrant. Stockholmsprogrammets återvändardirektiv görs genom misstanke om terrorism, smuggling, trafficking men som kan förklaras genom främlingsfientlighet, rasism och myter om flyktingar som kriminella. Och just detta på grund av hoten om internationellt terrorism. Missuppfattningen av flyktingar som migranter och kriminella beror enligt Feller delvis på utbildade och oansvariga politiker som använder sig av dessa ”myter” för sin politiska retorik som också drar fördel för de som ser migranter som tar jobb och som ser flyktingar som terrorister. Främlingsfientlighet säljer, vinner val och drar bort uppmärksamheten från de egentliga orsakerna. Rasism och främlingsfientlighet är enligt Feller en stor bidragande orsak till att flyktingars rättigheter hamnar i kläm (Feller, 2006, s.518f).

### 3.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är många olika faktorer som kan ses som förklaringar till Stockholmsprogrammets motsägelser. Denna liberala europeiska identiteten förklarar kanske inte varför som motsägelserna i Stockholmsprogrammet uppstår men den förklarar varför som EU åtar sig ansvaret att skydda asylrätten. Att den europeiske medborgarens säkerhet på senare år har kommit att prioriteras på den politiska agendan kan också ses som en förklaring på Stockholmsprogrammets motsägelser. Detta kan förklaras med definitionsproblem och misstolkningen om att flyktingar är migranter och kriminella. Främlingsfientlighet och misstänksamhet gör att flyktingars flyktingstatus ifrågasätts. Frågan är dock hur myterna påverkade beslutsfattarna i Stockholmsprogrammet. Grundades besluten på folkopinion eller i tron på myterna. En annan fråga är sen hur detta i sin tur påverkat hur regelsystemen och direktiven tolkas av de verkställande myndigheterna och hur det påverkar när dessa regelverk ska



tolka de som verkställer besluten.

## 4 Rätten till asyl vs EU:s säkerhet

Denna uppsats inleddes med att uppmärksamma dagens flyktingproblematik och hur media på senaste tiden informerat oss om flyktingars dåliga levnadsförhållanden. Historier om hur familjer splittras och om människor vars liv hotas i sitt hemland tvingas utvisas från EU har berört oss alla. Detta är allvarliga händelser som är en klar kränkning mot den mänskliga värdigheten. Det är också en del av en större diskussion om statens ansvar för individens rättigheter. Det kan nu konstateras att Stockholmsprogrammet innehåller motsägelser som i viss mån minskar möjligheten för flyktingar att söka asyl. Baserat på det resultat som jag har uppnått i kapitel 2 och 3 kommer jag nu att ge min egen reflektion kring flyktingproblematiken i Stockholmsprogrammet.

Samtidigt som EU anser sig vara beskyddare av asylrätten så begränsas möjligheten till att söka asyl när EU:s politiska agenda fokuserar på att skydda EU mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och terrorism. Det går att betrakta EU och dess politiska agenda på många olika sätt och det är svårt att veta exakt i vilken grad som detta påverkat att dessa motsägelser äger rum. Vi vet att regeringar världen runt har reagerat på attackerna på World Trade Center och att deras asylsystem har utvecklats mer ur ett säkerhetsperspektiv. Detta kan vara en rimlig förklaring till EU:s vision om att inrätta ett tryggare Europa.

Stockholmsprogrammet betonar att EU ska kunna garantera att människor i behov av asyl ska kunna söka asyl. Men möjligheten till detta minskar på grund av inrättandet av en ny internationell säkerhetsplan. Detta genom att Stockholmsprogrammet satsar på bevakade gränskontroller och att utvisa människor med koppling till brottslighet. Min uppfattning är att orsaken är missuppfattningar om flyktingar som gör att flyktingar uppfattas som kriminella och migranter. Dessa missuppfattningar kan bero på dels främlingsfientlighet men också på att asylsystem och terrorism har blivit nära sammankopplade. Detta eftersom organiserad brottslighet ofta använder sig av asylsystemet för att bedriva sin verksamhet. Flyktingar kan alltså i värsta fall komma att uppfattas som ett hot mot den europeiske medborgarens säkerhet.

Förklaringsmodellerna har visat att det förekommer myter och identifikationsproblem om flyktingar som i sin tur har påverkat Stockholmsprogrammet som nu förhindrar möjligheten att söka asyl i EU. Detta kan orsaka att flyktingar förlorar sin flyktingstatus eftersom de uppfattas som kriminella. Även om vissa flyktingar faktiskt visar sig vara kriminella vill jag påpeka att alla är inte det. Hur flyktingar kom hit bör inte påverka deras status som flyktingar. Jag anser att flyktingar istället borde ses som offer för organiserad brottslighet och att EU måste kunna garantera att de som är i behov av att söka asyl får den möjligheten. Att söka asyl är en mänsklig rättighet som måste respekteras. Förklaringsmodellerna har också visat att det är svårt att göra bedömning på människor som är på resande fot. Speciellt svårt är det att skilja på kriminella,

flyktingar och migranter eftersom de använder varandras system för att ta sig EU. I EU:s försök att bekämpa terrorismen och organiserad brottslighet anser jag att det är viktigt att faktiskt kunna göra en skillnad på kriminella, migranter och flyktingar. Det är också viktigt att åtgärder görs för att ta bort dessa missuppfattningar och främlingsfientligheten kring flyktingar.

Samtidigt som det kommer omkring 2 miljoner flyktingar till EU och att EU behöver invandring för att täcka framtida behov påpekar Stockholmsprogrammet att endast en viss typ av människor kan invandra till EU. Enligt Stockholmsprogrammet måste EU öppna upp möjligheterna för affärsmän och studenter. Detta får mig genast att fråga vilken typ av invandring som EU vill ha? Och det får mig att undra om EU ens vill lösa frågan om flyktingar. Detta med tanke på att Stockholmsprogrammet fastslår att flyktingfrågan är en av de viktigaste utmaningarna som EU måste lösa men samtidigt som flyktingar inte erkänns som en sårbar grupp, och detta fast FN menar på att flyktingar behöver extra hjälp.

Frågan som jag ställer mig är om dessa motsägelser undergräver EU:s bild av att vara människorättsbeskyddare och dess liberala europeiske identitet. Enligt mig gör det detta, åtminstone till en viss del. Det är viktigt att ha i åtanke att EU inte skapades för att förespråka de mänskliga rättigheterna. Däremot tycker jag att det är fel av EU att i Stockholmsprogrammet säga att asylrätten ska garanteras när stockholmsprogrammets motsägelser leder till minskade möjligheter att söka asyl. Därmed anser jag att det är meningslöst att sträva efter ett öppnare och tryggare Europa om hon inte fullt ut respekterar de mänskliga rättigheterna. Stockholmsprogrammet ger uttryck för att de mänskliga rättigheterna endast gäller de som finns inom EU, dvs den europeiske medborgarens säkerhet. Detta bör väcka farhågor kring att asylrätten i framtiden kommer att åsidosättas mer.

En förklaring på Stockholmsprogrammets motsägelser är att asylrätten sätts i motpol till den europeiske medborgarens säkerhet. Stockholmsprogrammet innehåller därmed tendenser till både universalism och partikularism. Samtidigt som Stockholmsprogrammet förespråkar de mänskliga rättigheterna värnar Stockholmsprogrammet också om EU:s säkerhet. Detta är Stockholmsprogrammets paradox.

# Referenser

## Litteratur

Alston, Philip & J.H.H , Weiler “An EU Human Rights Policy” ur *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, New York, (1999)

Arthur C. Helton ” What is Refugee Protection?” ur *Problems of protection The UNCHR, Refugees, and Human Rights*, M Gilbney mf, Routledge, New York, (2003)

Gina Clayton “*Textbook on Immigration and Asylum Law*”, andra upplagan, Oxford University Press, New York, (2006)

Feller, Erika “Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come” Oxford University press, New York (2006).

Joanne van Selm “ Refugee Protection in Europe and the U.S after 9/11” ur *Problems of protection The UNCHR, Refugees, and Human Rights*, M Gilbney mf, Routledge, New York, (2003)

Noll, Gregor “ Negotiating Asylum the EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of deflection” sjätte upplagan, Martinus Nijhoff Publishers, Hauge (2000)

Noll Gregor, Vedsted-Hansen Jens “Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies” ur *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, New York, (1999)

Türk F, Frances N, “Refugee protection in international law: an overall perspective” ur “*Refugee Protection in International Law, UNHCR’s Global Consultations on International Protection*” Frances N mf, 2008

Smith, Rhona K. M “*Textbook on international human rights*” tredje upplagan, Oxford University Press, New York. (2007)

Steiner ,Niklaus “ Arguing about Asylum, the complexity of refugee debates in Europe” ur *Problems of protection The UNCHR, Refugees, and Human Rights*, M Gilbney, Oxford University Press, New York, (2003)

Williams, Andrews “ *EU Human Rights Policies – A study in Irony*”, Oxford University Press, New York, 2004

## Övrigt referensmaterial

Convention Relating to the Status of Refugees, 1951

International Covenant on Civil and Political Rights, 1966

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966

The Stockholmprogramme, 2009

United Nations Charter, 1945

Universal Declaration Of Human Rights, 1948

**DN.se:** Dagens Nyheter, Kihlström Staffan, Persson Ann”*Misstänkt terrorist avvisas till Marocko*” 2007-03-26, accessdatum: 2010,01,05

**UNCHR.se:** UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna; Allmänna fakta, 10/07/2009; [http://www.unhcr.se/se/basic\\_facts/Fakta.htm](http://www.unhcr.se/se/basic_facts/Fakta.htm)

**Amnesty.se:** EU och flyktingar , 10/07/2009

<http://www.amnesty.se/ommanskligarattigheter/tematiskinformation/flyktingarochmigranter/euochflyktingar/>