



LUNDS
UNIVERSITET

Mänskliga Rättighetsstudier
Lunds Universitet
Höstterminen 2012

I gränslandet Europa

En studie om hur definitionen av ”flykting” och begreppet “säkra länder”
inom EG-rätten påverkar romer som minoritet i Europa

Författare: Anna Messa
Handledare: Jonna Pettersson

ABSTRACT

This thesis aims to examine how the EC law regarding asylum and refugees, or more precisely how the notion of “safe countries” and the definition of “refugee” in the Asylum Procedures Directive and the Qualification Directive, affect the Roma minority in Europe. The theoretical framework is based on two theories: One theory is Etienne Balibar’s discussion concerning the European project and how it deals with the forms of exclusion and discrimination that mainly affect immigrants. The second is Hannah Arendt’s theory regarding the “right to have rights”. Arendt emphasizes that the rights we actually enjoy spring from within the nation and speaks of people who do not belong to any community at all. These theoretical perspectives provide a framework for understanding the problems within the European asylum system as it relates to international human rights and specifically in regards to the Roma minority in Europe. The European Union’s legal interpretation method is used to examine the purpose and content of its legal provisions. Inductive text analysis is used as a tool to identify the main problems faced by the Roma minority in Europe. The thesis concludes that the Roma, because of restrictive asylum regulation in the EU, has very limited opportunity to receive protection within the borders of EU. The Roma are adversely affected by the notion, and application of "safe countries", and the Asylum Procedures Directive stands in conflict with several principles of international law. The conclusion argues that the concept of "safe countries", viewed from a human rights perspective, is illegitimate.

Keywords: *Asylum, refugee, EU, Asylum Procedures Directive, Qualification Directive, the Roma, Human Rights*

Nyckelord: *Asyl, flykting, EU, Asylprocedurdirektivet, Skyddsgrundsdirektivet, Romer, mänskliga rättigheter*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Abstract	2
Innehållsförteckning	3
Förkortningar	5
1. Inledning	6
1.1 Problemställning, syfte och frågeställningar	7
1.2 Avgränsningar	8
1.3 Material	8
1.4 Metod	9
1.5 Validitet och reliabilitet	10
1.6 Disposition	10
2. Teoretiska perspektiv	11
3. Folkrättsligt ramverk och Europarättens utformning	14
3.1 Internationell asylrätt	14
3.1.1 Rätten till asyl	14
3.1.2 FN: s flyktingkonvention	14
3.2 Europarättens struktur och status	15
3.2.1 EU: s tre pelare	15
3.2.2 EG-rätten	16
3.2.3 Relationen mellan folkrätt och EG-rätt	17
4. EG-rättslig reglering för asylförfaranden	18
4.1 Asylprocedurdirektivet	18
4.1.1 Grundläggande principer	18
4.1.2 Begreppet "säkra länder"	19
4.2 Skyddsgrundsdirektivet	23
4.2.1 Definitionen av uttrycket "flykting"	23
5. Romer "i gränslandet Europa"	28
5.1 Romers situation: fyra centrala problem	28
5.2 EG-rättens inverkan på asylsökande romer	30
5.3 Romers situation ett "europeiskt dilemma"?	34
6. Slutsatser och diskussion	37
Referenser	39
Tryckta källor	39
Övriga källor	40
Internetkällor	41

FÖRKORTNINGAR

CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CEAS	Common European Asylum System
ECHR	European Convention on Human Rights
ECRI	European Institute for Racism and Intolerance
ECtHR	European Court of Human Rights
EU	European Union
FN	Förenta Nationerna
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic Social and Cultural Rights
TEC	Treaty Establishing the European Community
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

1. INLEDNING

Sverige lämnade den 25 oktober 2012, tillsammans med fem andra EU-länder, in ett brev till EU-kommissionen om ett förslag att temporärt upphäva visumliberaliseringen för västra Balkan.¹ Ur brevet kan utläsas främst två olika skäl för att återinföra visumkravet. Det ena är ökade flyktingströmmar till ett flertal EU-länder, däribland Sverige, sedan visumkravet lättades 2009-2010. Det andra skälet anges vara att asylansökningarna som inkommit från västra Balkan varit "uppenbart ogrundade".² Migrationsministrar tillsammans med EU-kommissionen har sedan brevet skickades in, diskuterat frågan i två omgångar men än så länge har inget beslut fattats. Migrationsminister Tobias Billström uttalar sig i Sveriges Radio ungefär vid samma tidpunkt och säger att människor från västra Balkan inte har några asylskäl, att deras ansökningar "proppar upp" systemet och att det inte går att acceptera ogrundade asylansökningar.³

Ett flertal kritiker riktar uppmärksamhet mot minoriteten romer och menar att det till stor del har varit romer framförallt från Östeuropa som har sökt sig till EU-länderna, detta för att söka skydd från våld och utsatthet.⁴ Romer är Europas största minoritet och har i århundraden förtryckts och diskriminerats.⁵ Samtidigt som stater inom EU erkänner den svåra situationen för romer i Europa idag och till följd av det upprättat nationella strategier för integrering av romer så sker det en utveckling inom EU:s asylrättsliga system, *Common European Asylum System* (CEAS), i en riktning som innebär att EU:s medlemsstater på stadgade grunder ska kunna neka en individ miniminivån för asylproceduren och därmed även rätten att söka asyl.⁶ Vad kan då ett sådant regelverk få för konsekvenser särskilt för asylsökande romer inom EU? Det är den frågan som uppsatsen kommer att behandla vidare.

¹ Sverige, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Frankrike och Luxemburg

² Brev till EU-kommissionen angående visumkrav för Västra Balkan, 9 okt 2012

³ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5322760> [2012-12-20]

⁴ Aftonbladet, Gefle Dagblad, Dagens Arena, Svenska Dagbladet

⁵ http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/europa-maste-ta-tag-i-romernas-situation_7586730.svd [2012-12-28]

⁶ W. Worster, 2012, *The Evolving Definition of the Refugee In Contemporary International Law*, s.148

1.1 Problemställning, syfte och frågeställningar

”Uppenbart ogrundade” asylansökningar bedöms bland annat mot bakgrund av principen om ”säkra länder” och mot bedömningen av en asylsökandes flyktingstatus. Om ett land är ”säkert” är asylansökningen ogrundad och personen blir därför i en s.k. snabbprocess avvisad från landet.⁷ Sådana avslag kan både innebära att rättssäkerhetskriterier undermineras och att en falsk bild av romer som icke skyddsbehövande inges. Detta är ur ett människorättsligt hänseende problematiskt. De mindre utredda asylbesluten används nu som argument för att återinföra visumkravet för västra Balkan och på så sätt göra det svårare för individer i behov av skydd att söka asyl inom EU:s gränser. Ytterligare ett problem är att migrationsminister Billström, tillsammans med ett flertal andra EU-ministrar, gör prioriteringar mellan asylsökande grundade på vilket land de kommer ifrån. Miniminormer för medlemsstaternas asyلفörfaranden och däri bedömningskriterier för begreppet ”säkra länder” och definitionen av ”flykting” stipuleras i Asylprocedurdirektivet⁸ och Skyddsgrundsdirektivet⁹ två EG-rättsliga direktiv som har för syfte att söka harmonisering av medlemsstaternas asylhantering.

CEAS syftar alltså till att öka gemenskapen inom Europa men även skyddet för mänskliga rättigheter.¹⁰ Men verkar det de facto så beskyddande som det syftar till att göra? Uppsatsen avser att undersöka om direktiven för asyلفörfarandet innebär en försvagning av skyddet för mänskliga rättigheter samt hur regelverket påverkar europeiska minoriteten romer. Syftet är att belysa den problematik, som i det avseendet, följer begreppet ”säkra länder” och definitionen av uttrycket ”flykting”. Med utgångspunkt i ovanstående problemställning ämnar uppsatsen besvara följande frågor:

- Hur påverkar konceptet ”säkra länder” den europeiska minoriteten romer?
- På vilket sätt verkar den EG-rättsliga definitionen av flykting för eller emot romer?

⁷ Asylprocedurdirektivet, artikel 23:4

⁸ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005

⁹ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004

¹⁰ S. Lavenex, 2009, Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe, s.30

1.2 Avgränsningar

Jag har valt att avgränsa uppsatsen i fyra olika avseenden eftersom att det en B-uppsats med ett begränsat utrymme som jag skriver. I ett första avseende väljer jag att enbart koncentrera mig på begreppet "säkra länder" och definitionen av "flykting" i EG-rätten. För det andra så avgränsar jag EG-rätten och det asylrättsliga regelverket inom EG till Asylprocedurdirektivet och Skyddsgrundsdirektivet. Jag motiverar detta främst med att dessa direktiv har störst relevans för de bestämmelser och det område jag valt att koncentrera uppsatsen kring.

I ett tredje avseende har jag valt att avgränsa mig vad gäller vilken grupp jag ställt problemet mot, alltså minoriteten romer. Jag är medveten om att det finns fler grupper och individer som indirekt eller direkt påverkas av den EG-rättsliga regleringen, men på grund av att romernas situation är, även ur ett historiskt perspektiv, särskilt utsatt och på grund av den politiska debatten som idag förs på EU-nivå rörande visumtvånget för västra Balkan har jag gjort en sådan gränsdragning. Jag har även gjort den avgränsningen på grund av att romer inte har någon tydlig nationell anknytning. Romer är på så sätt ett "särfall" i Europa och därmed intressanta att undersöka närmare. I ett fjärde och sista avseende har jag valt att *inte* undersöka vilken relation EG-rätten har till de nationella rättssystemen, hur den påverkar svensk myndighetspraxis och därmed romer som asylsökande i Sverige, det lämnar jag där hän.

1.3 Material

Mitt primärmaterial består av de två EG-rättsliga direktiven, Asylprocedurdirektivet och Skyddsgrundsdirektivet samt rapporter från Europarådet och Amnesty International kring romers situation i Europa.

FN:s Flyktingkonvention och litteratur kring Europarätten utgör en del av mitt sekundärmaterial. Det gör även forskning inom området asyl, migration och europeisk asylpolicy som jag anser vara relevant för min undersökning och analys. Sekundärmaterial är även den litteratur och de artiklar som berör de teorier jag valt att använda som ramverk för uppsatsen.

1.4 Metod

I diskursanalys som teori hämtar jag redskapen för att påbörja min undersökning. Det är utifrån diskursanalysens teoretiska grundantaganden som jag väljer vilka begrepp inom EG-rätten som är intressanta att undersöka. Enligt diskursanalysen har själva ordet i språket en utvidgad betydelse. Språket är en enhet, en struktur, som upprätthåller begreppsbildning och en förståelse för dessa begrepp. Dessa begrepp, och sättet att resonera kring dem, inom ett visst område påverkar i sin tur vilken innebörd saker och ting ges i realiteten. Reproduktion och förändring av betydelseutskrivningar är i bred mening politiska handlingar. Laclau och Mouffe menar att politik innebär att forma samhället på ett bestämt sätt och på så sätt utesluta andra möjliga handlingar.¹¹ Begreppet makt är den kraft och de processer som skapar vår sociala omvärld och gör den meningsfull. Makten frambringar den kunskap vi har, våra identiteter och relationer till varandra som individer eller grupper.¹² Diskursen kring asyl och migration inom EU, både i politiken och i regelverket, har en viss tyngd och tröghet. Det föreligger en särskild ordning som konstitueras i makt. Det är därför intressant att undersöka begrepp så som ”säkra länder” och definitionerna av ”flykting” och hur de kan verka uteslutande för vissa grupper men inte för andra. Det är sådana begrepp och förutbestämda definitioner, vilka är konstituerade i maktförhållanden, som upprätthåller specifika samhälleliga strukturer.

Det är för uppsatsen även värt att nämna EG-rättslig tolkningsmetod. Jag ämnar undersöka EG-rättslig reglering, Asylprocedurdirektivet samt Skyddsgrundsdirektivet. Jag kommer att tolka dess lydelse och på så sätt återge dess innehåll. Den vanligaste metoden som används inom EG-rätten är teleologisk tolkningsmetod. Det är en ändamålsinriktad lagtolkning som handlar om att tolka dess lydelse men också dess sammanhang och de syften som eftersträvas med den.¹³

Metodologiskt genomför jag även min undersökning genom att göra en induktiv innehållsanalys på ett urval rapporter om romers situation i Europa. Jag ämnar på så sätt identifiera vilka centrala problem som romer står inför. Jag har strävat efter att, så

¹¹ M. Winther Jørgensen, L. Phillips, 2000, Diskursanalys som teori och metod, s.43

¹² M. Winther Jørgensen, L. Phillips, 2000, s.45

¹³ J. Hettne, I. O. Eriksson (red), 2005, s.81

systematiskt som möjligt, finna teman i rapporterna utan att göra en djupgående analys av själva rapporterna.¹⁴ Jag använder innehållsanalysen som ett redskap för att utreda vilka problem som är centrala för romer. Det är dessa centrala problem som jag sedan testar mot de EG-rättsliga direktiven och när jag försöker utreda vilka konsekvenser begreppet ”säkra länder” och definitionen av ”flykting” kan få för romer i olika avseenden.

1.5 Validitet och reliabilitet

Uppsatsen gör inga anspråk på generalisering, däremot kan resultaten från undersökningen överföras på andra grupper än romer. Jag är medveten om att mitt val av teorier påverkar resultaten och de slutsatser jag drar utifrån dem. Det är här viktigt att poängtera att teorierna endast är ett perspektiv av flera att utgå ifrån när man ska analysera problemen rörande EU:s asylreglering. Jag är medveten om subjektiviteten i mina val, av teori och tidigare forskning, på så sätt kan jag sträva efter att vara så objektiv som möjligt under hela uppsatsprocessen. Då jag har valt innehållsanalys som metod är urvalet av data i fokus.¹⁵ Rapporterna som jag har valt är representativa dels för att de är rapporter från olika typer av organisationer och institutioner och dels för att de behandlar romers situation i de Europeiska länderna i nutid.

1.6 Disposition

I nästkommande kapitel kommer jag presentera de teorier som jag finner intressanta för uppsatsens frågor och som ger ett perspektiv och ett visst ljus åt min problemställning och analys. Kapitel 3 innehåller en bakgrund till analysdelen, om folkrättsliga instrument rörande asyl och om europarättens karaktär och status. I kapitel 4 utreder och analyserar jag de två EG-rättsliga direktiven, Asylprocedurdirektivet och Skyddsgrundsdirektivet. I kapitel 5 sätter jag romers situation i relation till de EG-rättsliga bestämmelserna kring begreppet ”säkra länder” och definitionen av flykting för att försöka besvara uppsatsens frågeställningar. I samma kapitel analyserar jag begreppens påverkan på romer i ljuset av och genom de teoretiska perspektiven. Slutligen, i det sista och sjätte kapitlet, drar jag slutsatser utifrån analysen och för en diskussion kring dessa.

¹⁴ A. Bryman, 2011, Samhällsvetenskaplig metod, s.290

¹⁵ A. Bryman, 2011, s.285

2. TEORETISKA PERSPEKTIV

Etienne Balibar, professor emeritus i filosofi, gör i sin bok *”Vi, det europeiska folket?: reflektioner kring ett transnationellt medborgarskap”* en analys av medborgarskapets innebörd i ett nutida Europa. Balibar privilegierar frågan om gränser, om det europeiska folket och om staten Europa. Han tydliggör på flera sätt de dilemman och paradoxer som dagens Europa står inför. En aspekt av Balibars analys som är intressant att framhäva i avseendet för min uppsats är frågan kring hur det europeiska projektet förmår hantera de former av exkludering och diskriminering som framförallt drabbar immigranter. En annan aspekt som jag kommer att framhäva som ett teoretiskt perspektiv är frågan om ”rätten att ha rättigheter”. De båda aspekterna är relevanta för min problemställning dels på grund av att romer som minoritet i Europa inte har någon tydlig nationell anknytning dels för att de inte heller erhåller fullständigt erkännande som folkgrupp. Detta gäller likväl nationellt som regionalt och internationellt. Det är därför intressant att undersöka det europeiska asylsystemets påverkan på romer och deras status genom ovan nämnda teoretiska perspektiv.

Balibar antar en kritisk syn i frågan om Europas gränser och diskuterar varför frågan är central när vi reflekterar kring medborgarskap. Han menar att gränser tillåter en åtskillnad mellan ”the national”, medborgaren, och utlänningen. Gränser uttrycker suveränitet genom kontrollen att befästa befolkningar till territorier och administrera territorier genom kontroll.¹⁶ Begreppet ”europeiskt medborgarskap” baseras på medlemskapet i Europeiska Unionen. Det inkorporerar den som redan är en nationell medborgare i någon av medlemsstaterna men exkluderar den som står utanför medlemskapet. Detta medborgarskap, men även gränsdragningar så som de är utformade i till exempel visumregler, producerar de facto ett slags europeiskt apartheid. Ett europeiskt samhälle som uppstått från det faktum att skillnader i nationalitet åtskiljer den inhemska från utlänningen, har skapat en permanent diskriminering.¹⁷ Den s.k. ”europeiska gemenskapen” är ett bra exempel på utvecklingen och framväxten av en postnationell stat. Det finns motsägelsefulla och oroande aspekter med

¹⁶ E. Balibar, 2009, *Europe as borderland*, s.4

¹⁷ E. Balibar, 2010, *At the borders of citizenship: A democracy in translation?*, s.319

denna gemenskap. Det är enligt Balibar centralt att erkänna en verklig ”europeisk apartheid” som har vuxit fram simultant med ett formellt ”europeisk medborgarskap”.¹⁸ Utlänningar har beviljats färre rättigheter, vissa grupper mer än andra. Balkanregionen befinner sig i ett uppenbart gränsland och är en kombination av de europeiska gränsernas in- och utsida. Strukturer för diskriminering existerar i alla europeiska stater och en ojämlig tillgång till medborgarskap och nationalitet är ett faktum. Faktum är att det europeiska medborgarskapet inom EU:s befintliga gränser inte uppfattas som erkännande av samtliga grupper som befinner sig på europeisk jord. Det vill säga ett erkännande av deras rättigheter och bidrag. Då det europeiska medborgarskapet idag definieras, i relation till individen, som en enkel summa av det nationella medborgarskapet i unionens medlemsländer förändras utlänningens status. Utlänningen är ”blott en tillrest individ från en annan suverän stat”.¹⁹ Denna uteslutning, menar Balibar, drabbar bland annat olika folkgrupper i öst vilka är föremål för en selektiv process för anslutning till ”gemenskapen”. Olika mekanismer verkar för att utesluta kontra att inkludera människor. Här kan vi tydligt se likheterna med apartheidssystemet. De processer genom vilka en hel folkgrupp tillskrivs en underlägsen status (vad gäller rättigheter och värdighet) samt en tendens att underkastas former av kontroll och säkerhetsmekanismer gör att hela grupper tvingas leva ”på gränsen”.²⁰ Att leva på gränsen innebär att leva *inte helt och hållet på insidan, men inte heller helt och hållet på utsidan*.

Balibar adresserar ytterligare en, för min uppsats, intressant aspekt vilken är frågan om ”rätten att ha rättigheter”. Det finns grupper som berövats både stat och rättigheter.²¹ Balibar refererar sin diskussion till Hannah Arendt, också professor i politisk filosofi, och menar att fundamentala mänskliga rättigheter inte längre kan betraktas som den absoluta förutsättningen och grunden för de politiska rättigheterna. Den verkliga grunden för ett erkännande och en definition av mänskliga rättigheter är istället de medborgerliga rättigheterna, beviljandet av och de faktiska villkoren för lika medborgarskap.²² När medborgares institutionella rättigheter

¹⁸ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.127

¹⁹ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.187

²⁰ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.188

²¹ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.123

²² E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.125

tillintetgörs hotas och förgörs de grundläggande rättigheter som antas vara *naturliga* eller *universellt* mänskliga.²³

När Hannah Arendt diskuterar frågan om ”rätten att ha rättigheter” i sin bok *”The origins of totalitarianism”* refererar hon till Edmund Burke och framhäver att de rättigheter vi de facto åtnjuter ”spring from within the nation”.²⁴ De härleds inte ur naturrätten eller någon slags gudomlig rätt. Det är enligt Arendt förlusten av nationella rättigheter som i alla möjliga fall lett till förlusten av mänskliga rättigheter. Återupprättandet av de mänskliga rättigheterna har hittills uppnåtts endast genom återställandet eller etablerandet av nationella rättigheter.²⁵ Uppfattningen av mänskliga rättigheter, baserat på en antagen existens av människan som sådan, bryts därmed ned.

Den svåra situation som vissa människor befinner sig i, så som minoriteten romer, handlar just om deras förlust av mänskliga rättigheter. Men ingen verkar veta vilka rättigheter de förlorade när de förlorade dessa mänskliga rättigheter menar Arendt. Hon pratar om en första och en andra förlust. Första förlusten är förlusten av hem och boende samt hela den sociala strukturen och den andra förlusten är förlusten av statligt skydd, förlusten av en persons rättsliga status, i alla länder, inte bara i sitt eget.²⁶ Arendt pratar här om de ”rättighetslösas katastrof”, om människor som inte tillhör någon gemenskap överhuvudtaget. Deras svåra situation beror inte på att de inte är lika inför lagen, den beror på att det inte finns någon lag till för dem överhuvudtaget. Ett fundamentalt berövande av mänskliga rättigheter manifesteras i berövandet av en plats i världen som gör åsikter betydelsefulla och handlingar effektivt.²⁷ I det ögonblick mänskliga rättigheter saknar sin egen ”regering” och faller tillbaka på sina minimirättigheter så finns det inte någon institution villig att garantera dem. Förlusten av de nationella rättigheterna innebär i sin tur en förlust av de mänskliga rättigheterna.²⁸

²³ *ibid.*

²⁴ H. Arendt, 1973, *The Origins of Totalitarianism*, s.299

²⁵ *ibid.*

²⁶ H. Arendt, 1973, s.294

²⁷ H. Arendt, 1973, s.296

²⁸ H. Arendt, 1973, s.292

3. FOLKRÄTTSLIGT RAMVERK OCH EUROPARÄTTENS UTFORMNING

3.1 Internationell asylrätt

3.1.1 Rätten till asyl

Rätten till asyl återfinns, inom folkrätten, främst i artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948, UDHR. Artikel 14 är av prima facie relevans för frågan om vilka normer som är av bäring för en stats skyldighet att bevilja skydd åt asylsökanden.

1. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

Deklarationen, och således även dess bestämmelser, har däremot ingen tvingande kraft i sig. Stater är inte skyldiga att bevilja asyl även om det finns en rätt att söka asyl. Det bör även noteras att artikel 14 begränsas i enlighet med artikel 29 och 30.

3.1.2 FN: s flyktingkonvention

1951 års flyktingkonvention är en primärkälla för den internationella asylrätten. Den är utformad för att reglera rätten till asyl samt etablera minimistandarder för hur flyktingar ska behandlas.²⁹ Syftet med den är att uppnå en uniform nivå av internationellt skydd genom att stadga en generell definition av uttrycket ”flykting”.³⁰ En flykting är enligt artikel 1 en person som flytt sitt land i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, och som befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, (eller utan att vara medborgare i något land, vari han har haft sin vanliga vistelseort) och på grund av sådan fruktan inte kan eller vill återvända till det

²⁹ I. Boccardi, 2002, Europe and refugees, s. 42. S. Lavenex, 2009, s.9.

³⁰ I. Boccardi, 2002, s.42

landet. I och med den definitionen får konventionens skydd en individuell karaktär.³¹ Den tidsmässiga och geografiska begränsning som flyktingkonventionen föreskriver har eliminerats i och med 1967 års protokoll.³² Protokollet innebär således en positiv expansion av definitionen och en mer universell täckning av skyddet enligt Flyktingkonventionen.

Det råder även en princip om icke-diskriminering. Stater ska enligt artikel 3 i konventionen tillämpa bestämmelserna på flyktingar utan någon som helst åtskillnad. Dessutom ska de tillämpas med hänsyn till flyktingens etnicitet, religion och ursprungsland. En annan viktig princip som stipuleras i konventionen är förbudet mot utvisning och avvisning (principen om non-refoulement). Enligt konventionens artikel 33(1) är det förbjudet för stater att utvisa eller avvisa en flykting om dennes liv eller frihet hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. Förbudets räckvidd är större än definitionen av flykting och ger således ett kompletterande skydd.³³

3.2 Europarättens struktur och status

3.2.1 EU: s tre pelare

EU har genom Maastricht-fördraget en ganska komplicerad struktur. Unionen binds samman genom tre pelare som bildar ett gemensamt ramverk. Ramverket innehåller gemensamma institutioner samt gemensamma grundläggande bestämmelser. Den första pelaren är den mest utbyggda av dem och det är den s.k. gemenskapspelaren (den europeiska gemenskapen, EG).³⁴ Den andra pelaren är EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det är ett samarbete som åsyftar till att skydda och främja unionens och dess medlemsstaters säkerhet, bevara fred samt utveckla och befästa demokrati och mänskliga rättigheter.³⁵ Den tredje och sista pelaren är samarbetet i rättsliga och inrikesangelägenheter och är inte en fråga om det lagstiftnings- och harmoniseringsarbete som sker inom EG, det är begränsat till att endast ge

³¹ S. Lavenex, 2009, s.9

³² Artikel 1, Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. New York 31 januari 1967

³³ S. Lavenex, 2009 s.13

³⁴ J. Hettne, I. O. Eriksson (red). EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2005, s.24

³⁵ J. Hettne, I. O. Eriksson (red), 2005, s.25

en ram för uppbyggnaden av samarbetet mellan staterna i frågor om till exempel gränskontroll och asyl och invandringspolitik.³⁶ Den tredje pelaren skapar helt enkelt riktlinjer för en närmare utformning. Första pelaren är den av de tre som har en fast, institutionell och rättslig struktur samt en övernationell karaktär. De andra två pelarna handlar om samarbete i en mellanstatlig form.³⁷ EU är en samlingsbeteckning av två skilda samarbetsformer. Den första är EG med Romfördraget som legal bas. EG är ett eget rättssubjekt med en omfattande behörighet på grund av att stater har överlåtit en del av besluts- och lagstiftningskompetensen.³⁸ Den andra samarbetsformen, Unionen, är det mellanstatliga samarbetet dvs. den andra och tredje pelaren. Det är EG som utgör EU:s centrala del.

3.2.2 EG-rätten

Verksamheten inom EU vilar på fasta rättsliga principer och har sin förklaring i den kontinentaleuropeiska traditionen där precisa rättsregler är nödvändiga. EU:s samlade, gemensamma, regelverk benämns med en fransk term; *l'acquis communautaire*.³⁹ Europarätten inom EG är det som kallas EG-rätten. Den rättsliga grunden för den europeiska integrationen utgjordes från början av de tre grundfördragen EKSG-fördraget (som idag har upphört att existera), EG-fördraget (EG) och Euratomfördraget (EA). Tillägg och ändringar till dessa hittas i senare tillkomna fördrag så som Romfördraget, vilken är den grundläggande rättskällan, Maastrichtfördraget, som innehåller unionens mål och institutionella ram och Amsterdamfördraget.⁴⁰

De ovan nämnda grundläggande fördragen är fundamentala instrument och ingår i den s.k. *primärrätten*. Den skapas genom enhälligt beslut och godkännande av varje medlemsstat.⁴¹ De rättsakter som kan utfärdas med stöd av fördragen är en del av den s.k. *sekundärrätten*.⁴² Sekundärrätten innehåller både bindande och icke-bindande rättsakter (rekommendationer och

³⁶ *ibid.*

³⁷ J. Hettne, I. O. Eriksson (red), 2005, s.26

³⁸ J. Hettne, I. O. Eriksson (red), 2005, s.27

³⁹ U. Bernitz, A. Kjellgren, 2010, Europarättens grunder, s.27

⁴⁰ J. Hettne, I. O. Eriksson (red), 2005,, s.25

⁴¹ *ibid.*

⁴² J. Hettne, I. O. Eriksson (red), 2005, s.26

yttranden). De viktigaste, bindande, lagstiftningstyperna är förordningar, direktiv och beslut.⁴³ Förordningar är en central författningstyp och det är med stöd av dessa som rådet utövar sin legislativa befogenhet. Direktiven å andra sidan riktar sig till medlemsstaterna och föreskriver resultat som ska förverkligas i varje medlemsstat och inom ramen för dess nationella rättsordning.⁴⁴ Direktiven måste med andra ord implementeras i nationell lagstiftning. Det finns ett stort antal direktiv och utformningen av dem växlar. Vissa direktiv, så som asylprocedurdirektivet, är minimidirektiv och tillåter stater att hålla en högre skyddsnivå än vad som stipuleras i direktivet.⁴⁵

3.2.3 Relationen mellan folkrätt och EG-rätt

Det finns inga hierarkiska relationer mellan folkrätt och EG-rätt, däremot kan det uppstå normativa konflikter. EG-rätten ska reglera sin lagstiftning så att den inte är motstridig någon annan och tillämpas inom den internationella rättens allmänna ramar.⁴⁶ Artikel 63(1) TEC etablerar dock att sekundärrättsliga direktiv, så som Asylprocedurdirektivet och Skyddsgrundsdirektivet, ska vara förenliga med både Flyktingkonventionen och dess protokoll.⁴⁷ Enligt Unionsfördraget är det ett av EU:s mål att bidra till en strikt efterlevnad av internationella överenskommelser.⁴⁸ Det är dock medlemsstaterna som är medlemmar i FN, inte Unionen, och därför är det de enskilda staterna som har ett ansvar för implementeringen av de internationella konventionerna.

⁴³ U. Bernitz, A. Kjellgren, 2010, s.30

⁴⁴ U. Bernitz, A. Kjellgren, 2010, s.32

⁴⁵ U. Bernitz, A. Kjellgren, 2010, s.33

⁴⁶ G. Noll, 2000, Negotiating Asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection, s.53. U. Bernitz, A. Kjellgren, 2010, s.200

⁴⁷ Gil-Bazo Maria-Teresa, 2006, Refugee Status, Subsidiary Protection, and the Right to Be Granted Asylum under Ec Law, s.4

⁴⁸ U. Bernitz, A. Kjellgren, 2010, s.199

4. EG-RÄTTSLIG REGLERING FÖR ASYLFÖRFARANDEN

I följande kapitel problematiseras begreppet om ”säkra länder” och den EG-rättsliga definitionen av uttrycket ”flykting”. Dessa bestämmelser, i Asylprocedurdirektivet och Skyddsgrundsdirektivet, analyseras bland annat utifrån tidigare forskning på området. I ett första skede beskrivs dock direktiven på en mer generell nivå, detta för att ge en tydlig bild av direktivens innehåll och syfte.

4.1 Asylprocedurdirektivet

I direktivets inledning (preamble) föreskrivs det att EU-rådet antagit direktivet av ett flertal olika skäl. Bland annat på grund av att EU:s gemensamma asylpolitik och asylsystem är en del av EU:s mål att inrätta ett säkert, fritt och rättvist område. Ett område som ska vara öppet för personer som söker skydd på laglig väg. Det står även att detta asylsystem grundats på en absolut tillämpning av FN:s flyktingkonvention (samt 1967 års protokoll). Det ska finnas garantier för att ingen skickas tillbaka till ett land för att bli utsatt för förföljelse. Det huvudsakliga syftet är att införa miniminormer i gemenskapen för förfaranden rörande beviljande och återkallande av flyktingstatus. Det står även skrivet att medlemsstater är bundna av sina skyldigheter enligt ratificerade internationella konventioner och till diskrimineringsförbudet i dessa.

4.1.1 Grundläggande principer

Enligt artikel 2 (f) ska uttrycket ”flykting” definieras enligt Flyktingkonventionen så som den återges i Skyddsgrundsdirektivet.⁴⁹ I Asylprocedurdirektivets artikel 6 fastslås en av de grundläggande principerna, att medlemsstaterna ska se till att varje enskild myndig person med rättskapacitet har rätt att lämna in asylansökan. En sökande har rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge förfarandet pågår och tills dess beslut fattats.⁵⁰

⁴⁹ Bedömningen om huruvida asylsökande har rätt till flyktingstatus görs i enlighet med skyddsgrundsdirektivet som behandlas i kapitel 4.2

⁵⁰ Artikel 7, Asylprocedurdirektivet

Vidare stipuleras de krav som ställs på prövningen av asylansökningar. Medlemsstater ska enligt artikel 8 se till att beslutande myndigheter fattar sina beslut efter en korrekt prövning. De ska se till att de prövas individuellt, objektivt och opartiskt samt att exakt och aktuell information erhålls från olika källor. Källa kan enligt direktivet vara till exempel UNCHR:s information om den allmänna situationen som råder i asylsökandes ursprungsländer. Enligt artikel 12 har asylsökanden rätt till personlig intervju, men den beslutande myndigheten kan fatta beslut även om intervju inte har genomförts. Dock ska de kunna beakta de personliga och allmänna omständigheterna som ligger bakom ansökan, sökandens kulturella ursprung eller utsatta ställning. Asylsökanden har även rätt till rättsligt bistånd och biträde och ska ges faktisk möjlighet att på egen bekostnad rådgöra med juridisk rådgivare.⁵¹ Direktivet stipulerar även UNCHR:s roll och att det ska ges möjlighet för kommissariatet att ta kontakt med asylsökande, få tillgång till information om enskilda ansökningar och beslut samt kunna lägga fram synpunkter till behöriga myndigheter.⁵²

Enligt artikel 23(1) i kapitel III ska medlemsstaterna handlägga asylansökningar genom prövningsförfaranden i enlighet med de grundläggande principerna i direktivets andra kapitel. Enligt samma artikel får medlemsstaterna föreskriva att ett förfarande skall prioriteras eller påskyndas om det framgår att sökande inte har rätt att betraktas som flykting enligt skyddsgrundsdirektivet eller om asylansökan anses ogrundad.⁵³

4.1.2 Begreppet ”säkra länder”

Redan i direktivets preamble kan det utläsas hur begreppet ”säkert land” ska förstås. Nyckelfrågan är bedömningen av hur välgrundad en asylansökan är, av den sökandes säkerhet i det egna landet. Bedöms ett land vara säkert så går det också att fastställa och förutsätta säkra förhållanden för sökanden, såvida inte sökanden lägger fram motbevis. I inledningen stipuleras det även att det är av politisk vikt att säkra ursprungsländer kan fastställas. Det som är problematiskt i det här avseendet är att direktivet inte föreskriver en skyldighet att utreda förmodade säkra länder innan avvisning av individuella asylsökanden. Detta trots att stater

⁵¹ Artikel 15, Asylprocedurdirektivet

⁵² Artikel 21, Asylprocedurdirektivet

⁵³ Artikel 23(4), Asylprocedurdirektivet

erkänt både indirekt och direkt refolement som olagligt.⁵⁴ Det framställs även av direktivet att fastställande av tredje land som säkert ursprungsland *inte* kan garantera absolut säkerhet för alla individer. Ett land bedöms som allmänt säkert, säkert för majoriteten, och inte som säkert för alla.⁵⁵ Goodwin-Gill adresserar viktiga frågor i det här avseendet. Om det inte är säkert för individen, så för vem är det?⁵⁶ Vem kan egentligen avgöra om ett land är säkert och på vilka grunder? Hur många länder idag är helt fria från kränkningar och övergrepp, diskriminering och våld?⁵⁷

Begreppet centreras alltså kring idén att vissa länder objektivt och verifierbart kan påvisas inte generera några flyktingar. Hela konceptet om säkra länder grundas dessutom på antaganden så som att majoriteten av asylsökanden inom Europa är falska anspråk.⁵⁸ Bakom ligger även antagandet att det finns tillräcklig information tillgänglig för att kunna göra en sådan bedömning samt att länder de facto kan skilja på genuina flyktingar och falska anspråk.⁵⁹ Det föreligger en allvarlig risk att genuina anspråk förbises på grund av otillräckliga och undermåliga bedömningar. Asylrätt existerar för att möta humanitära utmaningar och för att det ska finnas ett internationellt skydd för människor i nöd. Mårtensson och McCarthy menar att det som konceptet ”säkra länder” siktar på, effektivitet, migrationskontroll och reducering av antalet asylansökningar, är fränkopplat vad asylrätt i själva verket handlar om.⁶⁰

Enligt artikel 23 i Asylprocedurdirektivet anses asylansökningen ogrundad om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland enligt artikel 29, 30 samt 31 eller om landet betraktas som säkert tredjeland för sökanden. Medlemsstaterna behöver inte pröva huruvida sökanden ska betraktas som flykting om det är så att ansökan nekas prövning enligt artikel 25. I den framgår det att medlemsstaten kan neka att pröva en ansökan om ett land som *inte* är

⁵⁴ R. Byrne, A. Shacknove, 1996, Safe Country Notion in European Asylum Law, s.200

⁵⁵ H. Mårtensson, J. McCarthy, 1992, In General, No Serious Risk of Persecution: Safe Country of Origin Practices in Nine European States, s.307

⁵⁶ G. Goodwin-Gill, 1992, Safe Country? Says Who?, s.294

⁵⁷ G. Goodwin-Gill, 1992, s.248

⁵⁸ H. Mårtensson, J. McCarthy, 1992, s.306

⁵⁹ R. Byrne, A. Shacknove, 1996, s.194

⁶⁰ H. Mårtensson, J. McCarthy, 1992, s.320

medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland. Bestämmelser kring begreppet ”säkert ursprungsland” stipuleras i artikel 31. Om det föreskrivs att ett tredjeland är ett säkert ursprungsland enligt artikel 29 och 30 kan landet betraktas som ett säkert ursprungsland för en enskild asylsökande om denna är medborgare i det landet eller om statslös med tidigare hemvist i det landet. Problematiskt är att asylsökande, bland dessa genuina flyktingar, och de individer som är i behov av humanitärt skydd inte får sina ansökningar bedömda om begreppet ”säkra länder” tillämpas, de får ingen adekvat prövning av sitt anspråk.⁶¹

Ytterligare en aspekt som är relevant i det här avseendet är att det uppstår en konflikt mellan Asylprocedurdirektivet och diskrimineringsförbudet som råder enligt internationella överenskommelser. Även om principen om ”säkra länder” är ett effektivt sätt att kontrollera migration får det inte på något sätt ändra på eller eliminera skyldigheten att pröva det individuella fallet och att genomföra enskilda beslutsförfaranden. Gregor Noll menar att konceptet per se innebär en diskriminering på grund av nationalitet.⁶² ”Säkra länder” är en aspekt i direktivet som har diskriminerande verkan och leder till en konfliktsituation när det kommer till staters efterlevnad av internationella överenskommelser. Enligt artikel 3 i Flyktingkonventionen ska stater i sin tillämpning av bestämmelserna på flyktingar inte göra någon som helst åtskillnad. Artikeln har en central roll för konventionens helhet. Skyddsbehövande och asylsökande från ”säkra länder” sätts på grund av presumtionen att sådana länder inte kan producera flyktingar, i en mindre gynnsam position än sökande från andra länder.⁶³ Den praktiska tillämpningen av begreppet ”säkra länder” kan de facto innebära en uteslutning av en hel grupp av asylsökanden. Om gruppen är en nation i sin helhet innebär nekandet av flyktingstatus även en geografisk begränsning, och därmed en kränkning, av artikel 1 i Flyktingkonventionen.⁶⁴

Enligt artikel 27 i Asylprocedurdirektivet får medlemsstaterna tillämpa begreppet ”säkert tredjeland” om behörig myndighet är övertygad om att en asylsökande kommer behandlas i enlighet med vissa principer. Dessa principer innebär att personens liv och frihet inte får vara

⁶¹ G. Noll, 2000, s.384

⁶² G. Noll, 2000, s.539

⁶³ G. Noll, 2000, s.540

⁶⁴ R. Byrne, A. Shacknove, 1996, s.217

hotade och att principen om non-refoulement måste iaktas. Principen är enligt Sandra Lavenex den viktigaste och mest centrala normen inom internationell asylrätt idag.⁶⁵ Principen återfinns i Flyktingkonventionens artikel 33 men även i andra viktiga folkrättsliga instrument så som ICCPR, CAT och ECHR.⁶⁶ ”Säkra länder”, som koncept och i sin tillämpning, *utmanar* principer i Flyktingkonventionen, *verkar* som ett undantag från förbudet mot avvisning och utvisning och *resulterar* i fall av indirekt och direkt refoulement.⁶⁷ Om det är ett mekaniskt regelverk som styr utgången för människor, alla med individuella behov, hur säkra kan vi vara på att människor inte avvisas till livshotande förhållanden? Utan adekvata prövningar kan konsekvensen bli kedje-deportationer som inte tar någon hänsyn till individers olika bakgrund och behov.⁶⁸

I artikel 29 i direktivet stadgas det att Europarådet får anta en gemensam minimiförteckning över tredjeländer som ska betraktas som säkra. Detta görs enligt bilaga II till direktivet rörande fastställande av säkra ursprungsländer. Det som ska beaktas innan fastställande om ett land är säkert är landets lagar och förordningar, hur landet iakttar rättigheter och friheter fastställda i Europakonventionen och ICCPR, hur landet iakttar principen om non-refoulement enligt Flyktingkonventionen samt om landet i fråga tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa fri- och rättigheter. Direktivet gör det även möjligt att nationellt fastställa tredjeländer som säkra ursprungsländer. Även länder som inte anges i gemensamma minimiförteckningen kan bedömas som säkra i det sammanhanget.⁶⁹ ”Säkra länder” omfattar inte endast EU-medlemmarna själva utan även kandidatländerna till EU-gemenskapen, Rumänien och Bulgarien, samt länder i centrala och östra Europa (till exempel Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien), Mellanöstern och Afrika.⁷⁰

⁶⁵ S. Lavenex, 1999, s.13

⁶⁶ Artikel 6 och 7 ICCPR, artikel 3 CAT och ECHR

⁶⁷ R. Byrne, A. Shacknove, 1996, s.186

⁶⁸ *ibid.*

⁶⁹ Artikel 30, Asylprocedurdirektivet

⁷⁰ R. Byrne, A. Shacknove, 1996, s. 210. H. Mårtensson, J. McCarthy, 1992, s.309

Trots bilagor som föreskriver hur säkra länder ska bedömas är de krävda standarderna under det som de facto kan förväntas av EU-medlemsstater.⁷¹ Ingrid Boccardi menar, liksom Gregor Noll, att Asylprocedurdirektivet har en negativ inverkan på internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.⁷² Även om det råder en konsensus om att det existerar ”säkra länder” är medlemsstater oförmögna att komma överens om en gemensam lista över dessa länder. Det uppstår således en diskrepans i staters tillämpning av direktivet. Det finns inte heller någon konsensus i frågan om vad ”säkert” egentligen innebär.⁷³ Faktumet att varje land har sin egen officiella eller inofficiella lista på ”säkra länder” visar på brist på harmonisering. Det är ett uppenbart exempel på ett svagt internationellt samarbete i asylfrågor och på att det råder praktisk inkonsekvens.

4.2 Skyddsgrundsdirektivet

Skyddsgrundsdirektivet syftar dels till att säkerställa respekten för mänsklig värdighet och dels rätten att söka asyl. Syftet uttalas i direktivets preamble. I artikel 1 stipuleras direktivets huvudsyfte vilket är att å ena sidan applicera ett gemensamt kriterium för identifieringen av personer i behov av genuint skydd å andra sidan att säkra en miniminivå för innehållet av det beviljade skyddet, det vill säga de förmåner som ska vara tillgängliga för dessa personer. Direktivet har antagits för att komplettera bestämmelserna om flyktingstatus med andra former av skydd samt för att kunna införa ett gemensamt begrepp för förföljelsegrunden “tillhörighet till viss samhällsgrupp”.

4.2.1 Definitionen av uttrycket ”flykting”

Artikel 2(d) etablerar att flyktingsstatus betyder att en medlemsstat erkänner en tredjelandsmedborgare eller statslös person som en flykting. Artikel 2(c) innehåller en definition av uttrycket “flykting”:

⁷¹ I. Boccardi, 2002, s.191

⁷² I. Boccardi, 2002, s.205

⁷³ R. Byrne, A. Shacknove, 1996, s.188

”En tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.”

Skyddsgrundsdirektivet inkorporerar Flyktingkonventionens flyktingdefinition men etablerar förutom det en separat kategori. Förutom skyddet som flykting ges ytterligare skydd om en person anses vara ”skyddsbehövande i övrigt”. Detta om det föreligger en ”välgrundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15”.⁷⁴

Allvarlig skada definieras som a) dödsstraff eller avrättning, b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.⁷⁵ Bestämmelserna i artikel 15 är trots sin kompletterande karaktär begränsande, detta för att den inte inkluderar alla de som har rätt till skydd mot utvisning eller avvisning under Europakonventionen.⁷⁶ Artikel 15 är på så sätt begränsande även för principen om non-refoulement. Maria-Teresa Gil-Bazo menar att Flyktingkonventionens status bör gälla för alla de som omfattas av principen och därmed går det att ifrågasätta existensen och behovet av en separat status för skyddsbehövande i övrigt under EG-rättsliga instrument.⁷⁷

Flyktingdefinitionen är inte bredare än vad den är i Flyktingkonventionen men den kompletterande normen för övrigt skydd verkar i sig utvidgande.⁷⁸ Däremot omfattar Skyddsgrundsdirektivet, likt Asylprocedurdirektivet, endast tredjelandsmedborgare och

⁷⁴ Artikel 2(e), Skyddsgrundsdirektivet

⁷⁵ Artikel 15, Skyddsgrundsdirektivet

⁷⁶ G. Goodwin-Gill, J. McAdam, 2007, *The refugee in international law*, s.41

⁷⁷ M-T. Gil-Bazo, 2006, *Refugee Status, Subsidiary Protection, and the Right to Be Granted Asylum under Ec Law*, s.13

⁷⁸ W. Worster, 2012, *The Evolving Definition of the Refugee In Contemporary International Law*, s.138

verkar således exkluderande för EU-medborgare. Asylsökande från EU-länder omfattas alltså inte av skyddet.⁷⁹

Bedömningskriterierna för en ansökan om internationellt skydd stadgas i artikel 4(3). Bland annat ska en bedömning vara individuell, alla relevanta uppgifter om ursprungslandet och sökandes personliga ställning och förhållanden ska särskilt beaktas. En av de aspekter som är mest problematisk för flyktingdefinitionen i Skyddsgrundsdirektivet är att den begränsas av Asylprocedurdirektivet och begreppet ”säkra länder”.⁸⁰ De länder som inte är EU-medlemmar, alltså de länder som omfattas av Skyddsgrundsdirektivet, och bedöms som ”säkra” presumeras inte generera flyktingar överhuvudtaget. Det gör att den sökandes status inte bedöms och att asylsökanden inte blir individuellt bedömd. Det strider direkt mot kriterierna som anges i artikel 4(3). Enligt rapporter från bland annat UNCHR producerar nämligen även EU-länder flyktingar och dessutom är direktivet inkonsekvent mot det antal flyktingar som de facto kommer från länder som listas som ”säkra”.⁸¹ På så sätt verkar direktivet söka omdefiniera innebörden av ”flykting”, så som den stipuleras i Flyktingkonventionen. Definitionen av ”flykting” har utvecklats från att vara en person som befinner sig utanför sitt medborgarskapsland eller land av hemvist till en person som befinner sig utanför sitt land och som ännu inte anlänt till ”säkert tredje land” eller som har sitt ursprung i ett listat ”säkert ursprungsland”.

I kapitel III stipuleras förutsättningarna för att kunna beaktas som flykting. Artikel 9 behandlar termen förföljelse. Förföljelse ska tolkas enligt lydelsen i artikel 1(a) Flyktingkonventionen och utgöra handlingar som är ”tillräckligt allvarliga till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna”.⁸² Förföljelse kan enligt artikel 9(2) ta uttryck i till exempel fysiskt eller psykiskt våld och rättsliga, administrativa eller polisiära åtgärder som i sig är diskriminerande eller har en diskriminerande verkan. Enligt artikel 2(c) måste det finnas ett samband mellan den förföljelse som anges i punkt 1 och de skäl som anges i artikel 10. De faktorer som måste tas hänsyn till vid bedömningen av skälen till förföljelse är enligt artikel

⁷⁹ M-T. Gil-Bazo, 2006, s.9. W. Worster, 2012, s.146

⁸⁰ W. Worster, 2012, s.144

⁸¹ W. Worster, 2012, s.145

⁸² Artikel 9(1), Skyddsgrundsdirektivet

10 bland annat begreppet ras, nationalitet och särskild samhällsgrupp. Med ras menas särskilt hudfärg, härkomst och etnisk tillhörighet, nationalitet omfattar inte enbart medborgare eller statslösa utan även tillhörighet till en grupp som definieras genom dess kulturella, etniska eller språkliga identitet eller geografiska ursprung. En särskild samhällsgrupp är en grupp som har en gemensam väsentlig egenskap, en gemensam bakgrund som inte kan ändras, och en särskild identitet i det berörda landet eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen.

Ett anspråk om flyktingstatus måste alltså omfatta en typ av skada som kan karaktäriseras som förföljelse enligt artikel 9. Hur termen förföljelse ska tolkas är en omtvistad fråga då den inte i en direkt mening definieras vare sig i Flyktingkonventionen eller i Skyddsgrundsdirektivet. Det är en väsentlig fråga och av största vikt för asylsökanden, och således för flyktingsskyddet, hur förföljelse tolkas. När Flyktingkonventionen skulle skrivas enades man om att begränsa skyddets omfattning till personer med en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av deras civila och politiska status. Det är enligt den traditionella synen enbart dessa personer som faller under det internationella skyddsmandatet.⁸³ Den västerländska sårbarheten ligger således i garantin för de socioekonomiska och kulturella rättigheterna. Personer som nekats fundamentala rättigheter så som rätten till utbildning, hälsa och boende har exkluderats från den internationella asylregimen.⁸⁴ Då det inte finns någon universellt accepterad definition av ”förföljelse” går det att påstå att definitionen av ”flykting” är inkomplett. James Hathaway menar att det är en utmaning att omkasta begreppet förföljelse på ett sätt som överensstämmer med en modern realitet.⁸⁵

Det folkrättsliga instrumentet för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter, ICESCR, innehåller inga absoluta eller omedelbara skyldigheter för staten. Staten har endast ett ansvar i att vidta åtgärder stegvis. Skyddsstandarden enligt instrumentet är därmed lägre än vad den är i konventionen för civila och politiska rättigheter, ICCPR, där skyldigheterna är av direkt och absolut karaktär. Däremot lever inte staten upp till sina skyldigheter när de ignorerar socioekonomiska intressen helt eller exkluderar en minoritet från åtnjutandet av dessa

⁸³ J. Hathaway, 1991, The law of refugee status, s.7

⁸⁴ J. Hathaway, 1991, s.8

⁸⁵ J. Hathaway, 1991, s.101

rättigheter.⁸⁶ Förnekandet av socioekonomiska rättigheter blir på en extrem nivå liktydigt med livsberövande eller grym, omänsklig och nedvärderande behandling och därmed liktydigt även med förföljelse. Om tolkningen av rätten till liv, som stipuleras i ICCPR, inkluderar rätten till adekvat levnadsstandard, som stipuleras i ICESCR, innebär även berövande av de socioekonomiska rättigheterna förföljelse. Hur man ser på förhållandet mellan de två folkrättsliga konventionerna är därför avgörande i det här avseendet. ICESCR skapar som sagt inga direkta skyldigheter för staten, men staten har ändå en skyldighet att implementera bestämmelserna på en icke-diskriminerande basis. Flyktingskyddet är i det avseendet relevant, skyddet försvarar allas rätt till de socioekonomiska attribut som är väsentliga för mänsklig värdighet.⁸⁷ Hathaway skriver; ”(...)where serious economic hardship is specific in its oppressive impact, a violation of human rights in the nature of persecution is established.”⁸⁸

I motsats till det ovan beskrivna synsättet finns det de som argumenterar för att det finns en god anledning att *inte* utvidga flyktingdefinitionen till att omfatta andra än de som är förföljda av politiska skäl. Dessa menar att det skulle öppna vägen för den ekonomiska migration som immigrationssystemet försöker utesluta.⁸⁹ Det europeiska asylsystemet har dessvärre beskrivits som en ineffektiv mekanism för flyktinghjälp och en inadekvat immigrationsmekanism.⁹⁰ Det är ett problem att regelverket är restriktivt till sin natur. Trots att definitionen av ”flykting” formerar kärnan i flyktingkonceptet inom EU är tillämpningen av instrumentens bestämmelser olikartad. Pirkoo Kourula menar att det internationella skyddet mer och mer dikteras av säkerhetsmekanismer och kontroll och att det i sin tur påverkar det humanitära skyddet för individer.⁹¹

⁸⁶ J. Hathaway, 1991, s.111

⁸⁷ J. Hathaway, 1991, s.117

⁸⁸ J. Hathaway, 1991, s.118

⁸⁹ J. Hathaway, 1991, s.116

⁹⁰ P. Kourula, 1997, Broadening the edges: refugee definition and international protection revisited, s.166

⁹¹ P. Kourula, 1997, s.277

5. ROMER ”I GRÄNSLANDET EUROPA”

5.1 Romers situation: fyra centrala problem

Ett av de största problemen som romer möter i dagens Europa är det *rasrelaterade våldet*. Privatpersoner såväl som organiserade grupper engagerar sig i våldshandlingar riktade mot romer.⁹² Våldet kan vara motiverat endast av rasistiskt hat utan någon särskild politisk ideologi. Ett stort problem är att rörelser grundade på hat mot romer har ökat och utvecklats i Europa de senaste åren. Dessa rörelser har medverkat till ett flertal allvarliga och dödliga attacker. Offentliga personer, bl.a. polis, har även de medverkat i sådana våldshandlingar.⁹³ Enligt en rapport från 2009 lever många romer i Tjeckien i fara för sina liv och säkerhet.⁹⁴ Ungern, Bulgarien, Slovakien och Tjeckien rapporteras som länder där det förekommer rasrelaterat våld mot romer.⁹⁵ I en rapport om Ungern till exempel slås det larm om det ökade våldet mot den romska minoriteten och att romerna är offer för intolerans, kränkningar och rasistiskt övervåld.⁹⁶

Amnesty International är en av de organisationer som dessutom kritiserar ungerska myndigheter för att inte utreda sådana brott tillräckligt.⁹⁷ ECRI uttrycker oro över att rasmotiverade attacker mot minoriteter som romer ökar och ECtHR har hanterat ett flertal fall rörande sådana attacker på romer.⁹⁸ I många av fallen har man menat att kränkningar mot både tortyrförbudet och diskrimineringsförbudet har förekommit. Amnesty rapporterar om

⁹² Europarådets rapport, 2012, Human rights of Roma and Travellers in Europe, s.64

⁹³ Amnesty International Report 2012, The state of the worlds human rights, s 169

⁹⁴ Europarådets rapport, 2012, s.65.

⁹⁵ Amnesty International, 2012, s.90, 124, 169, 300.

⁹⁶ Europarådets rapport, 2012, s.66.

⁹⁷ Europarådets rapport, 2012, s.67.

⁹⁸ Europarådets rapport, 2012, s.71

grova folkrättsbrott mot romer. Rättsfall visar på att tortyr, våldtäkt, sexslaveri och mord på romer har varit förekommande i bland annat Serbien.⁹⁹

Det *andra* centrala problemet för romer är bristen på *respekt för privat- och familjeliv* i många europeiska länder. Tvångssteriliseringar av romska kvinnor har rapporterats, även om det blivit bättre sedan tjugo år tillbaka, är det fortfarande ett problem.¹⁰⁰ Existerande praxis hos sjukvårdspersonal, trots nya upprättade lagar, är ett uppenbart problem vad gäller mänskliga rättigheter då det bryter mot ett flertal folkrättsliga instrument.¹⁰¹ I Tjeckien, Slovakien och Ungern har sådana tvångssteriliseringar rapporterats.¹⁰² Amnesty International rapporterar om ett rättsfall från högsta domstolen i Tjeckien där en kvinna trots bevisad tvångssterilisering inte fått någon ersättning eller gottgörelse av staten.¹⁰³ Bortförande, fosterhemsplacering och godtycklig institutionalisering av romska barn är även det en oroande aspekt vad gäller romers situation. Institutionalisering på etniska grunder är diskriminerande mot romer och har en oproportionerlig inverkan på dem. Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Rumänien, Italien och Slovakien är exempel på länder där sådan praxis existerar.¹⁰⁴ Det kränker ett flertal rättigheter etablerade i folkrättsliga och regionala överenskommelser, bland annat Barnkonventionen och Europakonventionen.¹⁰⁵

Det *tredje* centrala problemet som kan identifieras är att romers *ekonomiska och sociala rättigheter*, så som rätten till utbildning, adekvat boende, hälsa och sjukvård, kränks i många länder. Tusentals romer i Europa är utan utbildning eller har begränsad utbildning.¹⁰⁶ I vissa länder har romer inga dokument vilket får en negativ inverkan på rätten till skolgång och utbildning. I till exempel Serbien nekades romska barn skolgång på grund av att de har finansiella svårigheter eller att de saknar födelsebevis eller andra identitetshandlingar.¹⁰⁷ Barn med någon typ av funktionsnedsättning får i vissa europeiska länder ingen utbildning

⁹⁹ Amnesty International, 2012, s.291

¹⁰⁰ Europarådets rapport, 2012, s.93

¹⁰¹ Europarådets rapport, 2012, s.96

¹⁰² Europarådets rapport, 2012, s.94

¹⁰³ Amnesty International, 2012, s.125

¹⁰⁴ Europarådets rapport, 2012, s.100

¹⁰⁵ Europarådets rapport, 2012, s.103

¹⁰⁶ Europarådets rapport, 2012, s.115

¹⁰⁷ Europarådets rapport, 2012, s.117

överhuvudtaget. Den systematiska diskrimineringen och segregeringen genom bland annat separeringen av romska från andra barn är även det ett stort problem som har identifierats i ett flertal europeiska länder.¹⁰⁸ Isoleringen av romer, att de hålls utanför majoritetssamhället, är en oroande faktor.

Det *fjärde* problemet är att många romer i Europa är *statslösa*. Den sociala uteslutningen förvärras på grund av att romer inte har någon egentlig formell administrativ existens. Många faktorer bidrar till att hindra romer från att få nationellt medborgarskap; väpnade konflikter, ofrivillig migration, extrem fattigdom och marginalisering.¹⁰⁹ Restriktiva medborgarskapslagar inom EU och Europa får dessutom oproportionerliga konsekvenser för just romerna. Det är på grund av det här som många romer är statslösa.

“Stateless Roma: no documents – no rights: tens of thousands of Roma live in Europe without a nationality. Lacking birth certificates, identity cards, passports and other documents, they are often denied basic rights such as education, health care, social assistance and the right to vote.”¹¹⁰

Den här typen av uteslutning och marginalisering rapporteras vara mest akut på Västra Balkan men det är ett generellt problem som påverkar tusentals människor även i länder så som Albanien, Bulgarien, Rumänien och Makedonien. Problemet är alltså att romer inte anses vara medborgare i någon stat och nekas på så sätt sina fundamentala rättigheter. Statslöshet och papperslöshet hindrar därmed åtnjutandet av sociala, ekonomiska och civila rättigheter och således tillgången till utbildning, sjukvård, socialt skydd, vatten och infrastruktur.¹¹¹

5.2 EG-rättens inverkan på asylsökande romer

Det är enligt lagstadgade bestämmelser tydligt att EG-rättsliga direktiv ska vara förenliga med internationella överenskommelser för mänskliga rättigheter, där i bland Flyktingkonventionen

¹⁰⁸ Europarådets rapport, 2012, s.116

¹⁰⁹ Europarådets rapport, 2012, s.184

¹¹⁰ Europarådets rapport, 2012, s.24

¹¹¹ Europarådets rapport, 2012, s.184-185. Amnesty International, 2012, s.222

och dess protokoll.¹¹² Ett av Unionens mål är att bidra till strikt efterlevnad av internationella överenskommelser. Man kan därför ställa sig frågande till varför det existerar bestämmelser, så som ”säkra länder”, som så uppenbart har en begränsande och restriktiv verkan på folkrättsliga förpliktelser om mänskliga rättigheter. Inom direktiven finns många motsägelser och paradoxer, det har uppsatsens fjärde kapitel visat. Men vad går det att säga om hur de påverkar, och på vilket sätt de verkar för eller mot, en specifik samhällsgrupp så som den europeiska minoriteten romer? Mot bakgrund av de problem som romer möter i Europa idag och problematiseringen av ”säkra länder” och definitionen av uttrycket ”flykting” analyseras den frågan vidare här.

I och med bedömningen av ”säkert land” fastställs det att det råder säkra förhållanden för den asylsökande. Det enda undantaget är om den asylsökande lägger fram motbevis under utredningens gång. Problemet är att det inte föreligger något krav enligt Asylprocedurdirektivet att en intervju måste hållas.¹¹³ Inte heller finns det en skyldighet för behörig myndighet att utreda redan förmodade ”säkra länder” innan avvisning. Frågan som uppstår är; om inte en asylsökande får individuell och adekvat prövning, hur ska han eller hon då kunna lägga fram motbevis? Det här är självfallet inte ett problem endast för romer som asylsökande, men då romers situation är relativt specifik i Europa råder det inte många tvivel om att ett sådant asylförfarande har en negativ inverkan på just romer. Ett annat centralt problem som adresserades i föregående kapitel, är att Asylprocedurdirektivet fastställer att ”säkra länder” inte garanterar absolut säkerhet för alla individer. Det är endast majoriteten och de allmänna förhållandena som det tas hänsyn till. Problemet är att den romska minoriteten just är en minoritet. I bedömningen om ett land är säkert eller inte finns det en risk för att sådana grupper faller ”mellan stolarna”. Ur ett människorättsligt hänseende blir en sådan generalisering problematisk, alltså att underordna vissa gruppers behov och specifika situation de förhållanden som råder för majoriteten.

Om asylsökande med romskt ursprung kommer från ett EU-land omfattas de inte av direktiven.¹¹⁴ Det går att ifrågasätta antagandet att asylansökningar från EU-länder, även

¹¹² Artikel 63(1) TEC

¹¹³ Artikel 13, Asylprocedurdirektivet

¹¹⁴ Artikel 2(f), Asylprocedurdirektivet. Artikel 1, Skyddsgrundsdirektivet

andra länder inom Europa, är falska. De rapporter som finns om romers situation i Europa idag vittnar om någonting annat. Faktum är att tusentals europeiska romer lever under svåra förhållanden. Presumtionen att alla europeiska anspråk på asyl är falska strider mot de bestämmelser i direktiven som föreskriver att asylofförandet ska vara individuellt, objektivt och opartiskt.¹¹⁵ De tillsynes vaga begreppen tappar dessutom sin mening om sådana paradoxala antaganden accepteras.

Asylsökande romer från ”säkra länder” befinner sig i en mindre gynnsam position än vad andra asylsökande gör. Den positionen har de på grund av sin nationalitet, ”country of origin”.¹¹⁶ Begreppet är enligt Flyktingkonventionen en kränkning av diskrimineringsförbudet och en geografisk begränsning av konventionens universala täckning¹¹⁷. Genom ”säkra länder” utesluts en hel grupp, en hel nations befolkning, från rätten att söka asyl och åtnjuta flyktingstatus. De som drabbas av exkluderingen är de som redan är exkluderade och diskriminerade i den nationella kontexten; de rättighetslösa, de statslösa och papperslösa, de förtryckta och våldsutsatta. Det är samhällsgrupper så som romer som drabbas av tillämpningen av ”säkra länder” och därmed den begränsande verkan den har på definitionen av flykting och på möjligheten att åtnjuta flyktingstatus och internationellt skydd.

Enligt en undersökning på EU-länders praxis kring tillämpningen av ”säkra länder” är det genomgående östeuropeiska länder, så som Tjeckien, Ungern, Serbien och de två kandidatländerna Bulgarien och Rumänien, som anses som ”säkra länder”.¹¹⁸ Samma länder ser vi återkommer i de rapporter som berör romers situation och deras utsatthet i Europa. Det är intressant att det är dessa ”säkra” länder som samtidigt pekats ut som länder där romers situation är som mest oroande.¹¹⁹ Att dessa länder skulle vara ”säkra” är därför en ekvation som är svår att få ihop. Det är problematiskt att asylsökande romer som kommer från Tjeckien och Ungern kan nekats asyl i EU-länder på grund av det EG-rättsliga asylsystemet, men beviljas asyl i icke-medlemsstater.

¹¹⁵ Artikel 4(3), Asylprocedurdirektivet

¹¹⁶ G. Noll, 2000, s.340

¹¹⁷ Artikel 1 och 3 FN:s Flyktingkonvention

¹¹⁸ H. Mårtensson, J. McCarthy, 1992, s.309

¹¹⁹ Se. Kap 5.1

Det finns inte någon formell konsensus mellan EU:s medlemsstater i frågan om *vilka* länder som är "säkra", det finns ingen gemensam lista. Det leder till att inkonsekventa beslut tas i fråga om beviljandet av flyktingsstatus och visar på brist på harmonisering och alltså motsatsen till det som de EG-rättsliga direktiven syftar till att uppnå.¹²⁰ Den inadekvata bedömningen av "säkra länder" har negativa konsekvenser för romer som kollektiv, men även som asylsökande individer. Trots risk för allvarliga mänskliga rättighetskränkningar diskrimineras romer vad gäller tillgången till skyddsmekanismer, det inkluderar asyلفörfarandet inom EU.¹²¹ Skyddsåtgärderna når inte upp till internationella standarder och romers status som asylsökande är ett tydligt problem.

Så, romer exkluderas från skyddet och rätten till asyl om de kommer från EU-länder eller om de kommer från ett land som bedöms som "säkert tredjeland" eller "säkert ursprungsland". Finns det någon möjlighet överhuvudtaget för romer att beviljas flyktingstatus och bli konventionella flyktingar?

Om asylsökande romer inte exkluderas på grund av de två första kategorierna skulle de kunna klassificeras som flyktingar på grund av en extensiv tolkning av uttrycket "förföljelse" och för att de omfattas av definitionen av en "särskild samhällsgrupp".¹²² I Skyddsgrundsdirektivet stipuleras det att "förföljelse" ska utgöra handlingar som är "tillräckligt allvarliga till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna".¹²³ Sättet att se på *vilka* mänskliga rättigheter som väger tyngst är avgörande för hur tolkningen av begreppet görs. Är det de civila och politiska rättigheterna enligt den västerländska traditionen eller är det de ekonomiska, sociala och kulturella som ska omfattas i definitionen? De problem som romer möter är framförallt sådana som kan klassificera sig inom den andra kategorin rättigheter, socioekonomiska, men även sådana som rör civila och politiska rättigheter. För att en kränkning av socioekonomiska rättigheter ska kunna definieras som förföljelse måste de ha skett en kränkning på en extrem nivå. Det är först då det kan bli liktydigt med grym, omänsklig och livshotande behandling

¹²⁰ Preamble (5), Asylprocedurdirektivet

¹²¹ Europarådets rapport, 2012, s.196

¹²² Artikel 9(1), 10, Skyddsgrundsdirektivet

¹²³ Artikel 9(1), Skyddsgrundsdirektivet

och således liktydigt med förföljelse.¹²⁴ Om nationella myndigheter gör en restriktiv tolkning av begreppet förföljelse är inte romer, varken som individer eller som grupp, i behov av sådant skydd som Flyktingkonventionen åsyftar. På så sätt är de påverkade av Skyddsgrundsdirektivet på ett negativt sätt även om direktivet prima facie inte verkar exkluderande, eller diskriminerande, mot europeiska romer.

I ett rättsfall från 2011 har den Irländska högsta domstolen tolkat förnekande av grundläggande utbildning för ett romskt barn i Serbien som ”amount to persecution” och som en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna.¹²⁵ Det romska barnet har därmed beviljats flyktingstatus i Irland. Serbien är inte ett EU-land och det romska barnet omfattades därmed av Skyddsgrundsdirektivet. Som påvisat var det tolkningen av förföljelse som var avgörande och domen är i sig viktig för utvecklingen inom den europeiska asylregimen och för romers möjlighet att i framtiden kunna söka asyl inom EU. Men trots att många romska asylsökande skulle kunna få flyktingstatus enligt Skyddsgrundsdirektivet, bland annat på grund av den extensiva tolkningen av förföljelse, kan asylansökan fortfarande nekas på grund av och genom tillämpningen av begreppet ”säkra länder”. Detta oavsett om den asylsökanden har ett genuint skyddsbehov eller inte.

5.3 Romers situation ett “europeiskt dilemma”?

Balibar adresserar frågan om hur det europeiska projektet förmår hantera de former av exkludering och diskriminering som främst drabbar immigranter. Han antar en kritisk syn på Europas gränser och reflekterar kring medborgarskapets betydelse. Det kritiska synsättet bidrar med ett perspektiv på EU:s asylsystem, och den reglering som berör asylförfarandet, som är intressant när det kommer till att förstå romers situation som asylsökande inom EU.

Gränser, sådana som begreppet ”säkra länder” faktiskt bidrar till att skapa, kontrollerar och befäster befolkningar till territorier. Det EG-rättsliga begreppet ”säkra länder” kontrollerar till exempel föreställningen om vilka länder som kan generera flyktingar. ”Säkra länder” som en

¹²⁴ J. Hathaway, 1991, s.111

¹²⁵ [2011] IEHC 431

del av den rådande asylregimen inom EU är även en del av skapandet av en europeisk gemenskap. Det dilemma som uppstår i skapandet av en sådan gemenskap är å ena sidan att ett s.k. europeiskt medborgarskap baseras på ett medlemskap i EU och därför exkluderar alla dem som står utanför, det som Balibar refererar till som en reell risk för en ”europeisk apartheid”.¹²⁶ Å andra sidan vilar strukturer för diskriminering i alla europeiska länder i form av till exempel ojämlik tillgång till medborgarskap, nationalitet och rättigheter. Det är ett faktum att det europeiska medborgarskapet inom EU:s gränser inte innebär ett erkännande av samtliga grupper. Det är här som problemet kring Europas romer synliggörs.

Det europeiska projektet strävar efter att homogenisera Europas kulturer, att skapa en homogen identitet för det europeiska folket, på grundval av universalism, lika värde och rättigheter och jämlikhet. Men den homogena föreställningen av EU, den europeiska gemenskapen, tar inte hänsyn till de heterogena grupper som befinner sig inom dess gränser. Det förekommer i allra högsta grad segregering och diskriminering mellan olika grupper. Romer som minoritet i Europa passar inte in i EU:s kollektiva föreställningsvärld. Att en homogenitet eftersträvas, inom EU och genom kontrollmekanismer så som ”säkra länder” även utanför EU, är således problematiskt för vissa samhällsgrupper.

Utsatta grupper så som romer är varken en del av gemenskapen inom EU eller en del av den nationella gemenskapen i det egna landet. På så sätt är romer tvingade att leva i ett slags gränsland, ”varken helt på insidan eller helt och hållet på utsidan”.¹²⁷ Romer tillhör inte någon gemenskap överhuvudtaget och det finns ingen garanti för tillgången till skyddsmekanismer på någon nivå. Asylsystemet inom EU gör det svårt för Europas romer att söka skydd och åtnjuta rättigheter som asylsökanden från andra länder kan. Det kan tänkas vara en av effekterna av föreställningen om EU och Europa som en homogen gemenskap men det kan även bero på en generellt restriktiv syn på migration och staters vilja att kontrollera oönskad migration.¹²⁸ ”Säkra länder” som mekanism inom EU:s asylsystem får konsekvenser för asylsökande romer också på grund av att de inte kan få sina medborgerliga rättigheter tillgodosedda i det land de kommer ifrån. Arendt talar om en ”rättighetslösas katastrof” och

¹²⁶ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s13

¹²⁷ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.188

¹²⁸ P. Kourula, 1997, s.277

att förlusten av de nationella och medborgerliga rättigheterna även innebär en förlust av de mänskliga rättigheterna.¹²⁹

Eftersom att ”säkert land” inte garanterar absolut säkerhet för alla individer och endast bedöms på de allmänna förhållandena i landet är det av relevans att här prata om ”rätten att ha rättigheter”. Många romer är runt om i Europa statslösa och papperslösa har berövats på rättigheter i många av de länder som EU bedömer vara ”säkra”. Det får negativa konsekvenser för de mänskliga rättigheterna, vilka stipuleras i både internationella och regionala traktat. Beviljandet av lika medborgarskap utgör de facto den verkliga grunden för erkännande av mänskliga rättigheter.¹³⁰ Romer är ”medborgare i landet ingenstans” och i och med det förgörs de grundläggande rättigheter som antas vara ”universellt mänskliga”. ”Rätten att ha rättigheter” är någonting som följaktligen speglas i EU: s asylpolitik och i den s.k. europeiska gemenskapen. Det är svårt att definiera det europeiska folket och villkoren för ett sådant medborgarskap. Är det en fråga om ”hela det europeiska folket eller ett mer begränsat folk?”¹³¹ Ett icke-segregerat Europa är långt ifrån den rådande agendan och EU: s befintliga asylregim är ett resultat av det faktum att Europa är ett gränsland snarare än en ”entitet som har gränser”.¹³²

¹²⁹ H. Arendt, 1973, s.299

¹³⁰ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.125

¹³¹ E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.128

¹³² E. Balibar, 2009, Vi, det europeiska folket?, s.130

6. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

De två frågor som uppsatsen har ämnat besvara genom undersökningen är; Hur påverkar konceptet ”säkra länder” den europeiska minoriteten romer och på vilket sätt verkar den EG-rättsliga definitionen av ”flykting” för eller emot romer? Utifrån undersökning och analys kan följande slutsatser dras.

Romer som medborgare, eller som statslösa med hemvist, i EU-medlemsländer omfattas inte av de EG-rättsliga direktiven. Romer inom EU:s gränser är på så sätt exkluderade från flyktingkyddet och rätten att söka, och beviljas, asyl som flykting. Genom ”säkra länder” i Asylprocedurdirektivet begränsas rätten att söka skydd från förföljelse ytterligare. Individer kan nekas prövning och därmed asyl inte bara för att de kommer från ett EU-land utan även om de kommer från länder som anses vara ”säkra”. Rapporter visar tydligt hur många tusentals romer i Europa lever under svåra förhållanden på fler än ett sätt. Trots det har romer på grund av EU:s restriktiva asylreglering mycket begränsad möjlighet att få adekvat skydd inom EU:s gränser. Majoriteten av de länder som anses vara säkra är de facto länder där det förekommer grova överträdelser av mänskliga rättigheter samt våld och diskriminering mot särskilda samhällsgrupper och minoriteter så som romer. Romer påverkas på så sätt av konceptet och tillämpningen av ”säkra länder” och trots att det kan finnas ett genuint skyddsbehov nekas de status som flykting. Det går utifrån uppsatsens analys att dra slutsatsen att begreppet ”säkra länder” i Asylprocedurdirektivet strider mot ett flertal folkrättsliga principer (bl.a. diskrimineringsförbudet och principen mot non-refoulement) och har en negativ inverkan på personers möjlighet att söka internationellt skydd. Problemet som jag ser i det här är hur asyltraditionen, att skydda individer, ställs mot statens intresse för invandringskontroll och att generella bedömningar av länder går stick i stäv med den individuella karaktären på skyddet enligt folkrättsliga instrument, så som Flyktingkonventionen avser. Även diskrimineringsaspekten och det att Flyktingkonventionen får en geografiskt begränsad tillämpning och verkan är av relevans för frågan. Bedömningar som leder till presumptionen att personer med en viss nationalitet saknar skyddsbehov drabbar i utsatta och redan diskriminerade grupper så som romer. Uppsatsen visar på så sätt att ”säkra länder”, ur ett människorättsligt perspektiv, inte är ett legitimt begrepp. Folkrättsliga överenskommelser,

inte bara Flyktingkonventionen, underkastas andra intressen så som varje stats suveräna rätt att reglera och kontrollera invandring. Begreppet ”säkra länder”, och regleringen kring det, öppnar vägen för EU:s medlemsstater att införa nya mekanismer för att begränsa människors rörlighet i Europa. Det stipuleras till exempel i Asylprocedurdirektivet att det är av politisk vikt att fastställa ”säkra länder”, det visar på hur de politiska målen får allt mer utrymme inom EG-rätten samtidigt som att det humanitära skyddet verkar bli allt mindre närvarande.

Definitionen av ”flykting”, så som den stipuleras i Skyddsgrundsdirektivet, verkar i sig inte mot romer eller asylsökande individer med romskt ursprung. Den situation som romer befinner sig i Europa och den utsatthet som romer möter idag kan de facto omfattas av flyktingdefinitionen och om tolkningen av ”förföljelse” görs extensivt omfattas även allvarliga överträdelser av socioekonomiska rättigheter. Rättsfallet från högsta domstolen i Irland visar att det trots begränsningarna finns möjlighet för romer att få flyktingstatus inom EU samt på en positiv utveckling inom asylrätten trots påvisade brister i det EG-rättsliga asylsystemet. Skyddsgrundsdirektivet är ett steg framåt i erkännandet av flyktingars rättigheter även om det inte på alla sätt når upp till internationella standarder.

Viktigt är att erkänna romers situation i Europa, och deras skyddsbehov, till en högre grad. En politisk diskussion inom EU kring erkännandet av romer som grupp i behov av ett särskilt internationellt skydd är väsentlig för att det ska kunna ske en förändring inom EU: s asylregim. De teoretiska perspektiven bidrar till att belysa de problem som följer strävandet efter en homogen europeisk identitet. Genom ”säkra länder” skapas en föreställning om att länder är homogena entiteter när Europas länder de facto består av segregerade och diskriminerade, heterogena grupper som kräver särskilt erkännande och skydd. Direktivens tillkortakommanden kräver en granskning av dess innehåll och praxis. Medlemsstaternas faktiska skyldigheter under folkrättsliga förpliktelser måste ses över i relation till implementeringen av direktiven. Stater är trots allt bundna till sådana överenskommelser och flyktingskyddet inom CEAS måste vara förenligt med det som Flyktingkonventionen stadgar. Fortsatt forskning kring nationell praxis och lagstiftning kring begreppet ”säkra länder” och definitionen av ”flykting” är att rekommendera för att kunna granska efterlevnaden av internationella överenskommelser i mänskliga rättigheter inom EU.

REFERENSER

Tryckta källor

Amnesty International Report 2012, *The state of the worlds human rights*, Amnesty International, 2012

Arendt, Hannah, *The origins of totalitarianism*, New ed. with added prefaces, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1973

Balibar, Étienne, *Vi, det europeiska folket?: reflektioner kring ett transnationellt medborgarskap*, Tankekraft, Hägersten, 2009

Balibar, Étienne, 'Europe as borderland', *Environment And Planning D-Society & Space* 27, no. 2, 2009, p. 190-215.

Balibar, Étienne, 'At the Borders of Citizenship: A Democracy in Translation?', *European Journal of Social Theory*. Vol. 13, 2010, p. 315-322.

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 4., [omarb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010.

Boccardi, Ingrid, *Europe and refugees: towards an EU asylum policy*, Kluwer Law International, The Hague, 2002.

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2., [rev.] uppl., Liber, Malmö, 2011.

Byrne, R, & Shacknove, A, 'Safe Country Notion in European Asylum Law', *The Harvard Human Rights Journal*, 1996, p. 185.

Commissioner for human rights, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Report/Council of Europe, 2012.

Jörgen Hettne & Ida Otken Eriksson (red). *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Norstedts juridik, Stockholm, 2005.

Gil-Bazo, Maria-Teresa, 'Refugee Status, Subsidiary Protection, and the Right to Be Granted Asylum Under Ec Law', UNHCR, New Issues in Refugee, Research Paper No. 136; *Oxford Legal Studies Research Paper* No. 54/2006.

Goodwin-Gill, Guy S, 'Safe Country? Says Who?'. *International Journal Of Refugee Law* 4, no. 2, 1992, p. 248.

Goodwin-Gill, Guy S. & McAdam, Jane, *The refugee in international law*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.

Hathaway, James C., *The law of refugee status*, Butterworths, Toronto, 1991.

Kourula, Pirkko, *Broadening the edges: refugee definition and international protection revisited*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1997.

Lavenex, Sandra, *Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*, Central European University Press, Budapest, 1999.

Mårtensson, Henry. McCarthy, John, 'In General, No Serious Risk of Persecution: Safe Country of Origin Practices in Nine European States', *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, Issue 3, 1998, p. 304-325.

Noll, Gregor, *Negotiating asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, Martinus Nijhoff, Diss. Lund : Univ., The Hague, 2000.

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise, *Diskursanalys som teori och metod*, Studentlitteratur, Lund, 2000.

Worster, William T., 'The Evolving Definition of the Refugee In Contemporary International Law', *Berkeley Journal Of International Law*, vol. 30, 2012, p. 94

Övriga källor

Brev till EU-kommissionen angående visumkrav för Västra Balkan, 9 oktober 2012.

Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

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.

The High Court of Ireland: D. [a minor] -v- Refugee Appeals Tribunal & Anor, [2011] IEHC 431.

UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948.

UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951.

UN General Assembly, Protocol relating to the Status of Refugees, New York, 31 January 1967.

Internetkällor

Aftonbladet, *Visumtvång mot romer är fel väg*, 26 okt 2012

<http://mobil.aftonbladet.se/ledare/ledarkronika/anderslindberg/article15672682.ab> (hämtad 2012-12-28)

Dagens Arena, *Billströms visumtvång för svåra konsekvenser*, 26 okt 2012

<http://www.dagensarena.se/opinion/billstroms-visumtvang-far-svara-konsekvenser/> (hämtad 2012-12-28)

Gefle Dagblad, *Visumtvång drabbar romer*, 4 nov 2012

<http://gd.se/ledare/ledarkronikor/1.5256685-visumtvang-drabbar-romer> (hämtad 2012-12-28)

Sveriges Radio, Ekot, *Visumkrav möjlig EU-lösning för Västra Balkan*, 25 okt 2012

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5322760> (hämtad 2012-12-20)

Svenska Dagbladet, Opinion, *Europa måste ta tag i romernas situation*, 16 okt 2012.

http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/europa-maste-ta-tag-i-romernas-situation_7586730.svd (hämtad 2012-12-28)