



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Felicia Holmqvist

Flyktingar och asyl

En studie om syriska flyktingars situation i Italien

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på Juristprogrammet
30 högskolepoäng

Göran Melander

VT2014

Innehåll

Summary	1
Sammanfattning	2
Förord	3
Förkortningar	4
1. Inledning	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	6
1.4 Avgränsningar och definitioner	7
1.5 Disposition	8
2. Internationella och EU-rättsliga instrument	9
2.1 Introduktion	9
2.2 Internationella instrument	9
2.2.1 1951 års flyktingkonvention/1967 års protokoll	11
2.3 EU-rättsliga instrument	12
2.3.1 Dublinförordningen och Eurodac-systemet	12
2.3.2 Mottagandedirektivet	12
2.3.3 Skyddsgrundsdirektivet	13
2.3.4 Asylprocedurdirektivet	14
2.4 EASO	15
2.5 Sammanfattning	15
3. Italiens lagar på asylrättsområdet	16
3.1 Introduktion	16

3.2 Den historiska utvecklingen av Italiens asyllagar från 1980-talet och fram till i dag	16
3.3 Nuvarande asyllagar	17
4. Asylprocessen i praktiken	18
4.1 Introduktion	18
4.2 Från ansökan till beslut i asylärendet	18
4.3 Boendeformer och integreringsprogram under asylprocessen	21
4.3.1 CDA och CSPA	22
4.3.2 CARA	22
4.3.3 SPRAR	23
4.4 Tillgång till hälsa och sjukvård under asylärendet	24
4.5 Situationen efter erhållen status som flykting	24
4.6 Avvisning och kvarhållning	25
5. Återtagandeavtalen med Libyen och Egypten	27
5.1 Introduktion	27
5.2 Libyen	27
5.3 Egypten	29
6. Analys	31
6.1 Introduktion till analysen	31
6.2 Tillämpar Italien Dublinförordningen gällande de syriska flyktingarna?	31
6.3 Finns det delar av Italiens asylsystem som inte uppfyller minimikraven i EU-instrumenten på asylrättsområdet?	32

6.4 Är återtagandeaftalen med Libyen och Egypten förenliga med non-refoulement-principen i internationell rätt?	34
--	-----------

Käll - och litteraturförteckning	35
---	-----------

Summary

The Syrian refugees coming to Europe is a big challenge for the member states in the European Union. The situation in Syria has led to many millions of Syrians have fled their country of origin and they seek protection in nearby countries and in Europe. The European Union is facing a big problem in finding a solution for all these Syrians coming to Europe. During the last year, 2013, it happen a lot of accidents when refugees who tried to reach Italy, drowned outside the Italian coast. Many of the accidents happened near the Italian island Lampedusa. In EU there are discussions about how legal ways for refugees can be made and how accidents like these can be avoided.

This thesis is about Italy's asylum system. The main purpose of this thesis tries is to find out whether Italy lives up to the regional standards on human rights concerning Italy's treatment of Syrian refugees. The first question is about Italy and if Italy takes its responsibility under the Dublin II Regulation. A second question is if there are parts of Italy's asylum system that does not correspond with the requirements in EU's asylum directives and regulations?

A third question this thesis is trying to answer is whether the readmission agreements Italy has signed with Libya and Egypt are compatible with the international principle of non-refoulement.

The conclusion is that Italy seems to be more interested in getting rid of the asylum seekers coming to the border, than protecting them and let those seek asylum. It also seems like the asylum system in Italy is a chaotic system and not compatible with the international and regional standards for refugees. Regarding the readmission agreements, it is positive that Italy doesn't send back any asylum seekers to Libya's border any more. The agreements with both Libya and Egypt are still in function and have risen concerned from human rights organizations mainly concerning safety aspects of the asylum seekers in the agreements. Both Libya and Egypt are not safe countries for asylum seekers and it is not in accordance to the refoulement principle to send asylum seekers to neither Libya or Egypt.

Sammanfattning

EU står inför en stor utmaning att kunna ta emot alla flyktingar som är på flykt. Idag är det främst de syriska flyktingar som är på EU:s agenda. Situationen i Syrien har tvingats miljontals människor på flykt och EU har ett stort ansvar att ta hand om de syriska flyktingar som kommer till dit. I EU pågår därför ett intensivt arbete att hitta lösningar på flyktingproblematiken, för att kunna rädda flyktingar ute till havs och för att kunna skapa lagliga vägar till Europa. Under förra året, 2013, skedde en hel del drunkningslyckor utanför ön Lampedusa och bland de som drunknade fanns många syrier. Dessa händelser har varit en bidragande orsak till arbetet att skapa en bättre och rättvisare asylpolitik haft stort fokus.

Denna uppsats handlar om Italien och huruvida Italien lever upp till de krav som ställs internationellt samt EU-rättsligt på asylrättsområdet. Frågan besvaras utifrån tre områden. Den första är om Italien tillämpar Dublinförordningen gällande de syriska flyktingarna. Den andra frågan är om det finns det delar av Italiens asylsystem som inte uppfyller minimikraven i EU-instrumenten på asylrättsområdet. Till sist ska även uppsatsen besvara om återtagandeaftalen Italien ingått med Libyen och Egypten är förenliga med non-refoulement principen i internationell rätt.

Sammanfattningvis verkar det som att Italien inte vill ta emot asylsökande i landet. Deras flyktingpolitik verkar mer handla om att undkomma ansvaret enligt Dublinförordningen genom att inte registrera flyktingar. Italiens asylsystem kan beskrivas som ett kaosartat system, som inte uppfyller de internationella och EU-rättsliga kraven. Italien har skärpt till sig och sänder i dag inte tillbaka asylsökande till Libyen. Återtagandeaftalen med Libyen och Egypten finns fortfarande kvar och har väckt uppmärksamhet främst gällande säkerhetsaspekterna i avtalen. Det verkar inte finnas några bestämmelser i respektive avtal som garanterar asylsökandes skydd från refoulement. Varken Libyen eller Egypten är säkra länder i nuläget för asylsökande enligt både UNHCR och Amnesty och att sända någon dit till dessa länder är inte förenligt med non-refoulement principen.

Förord

När jag nu har skrivit klart mitt examensarbete, kan jag se tillbaka på en spännande, och lärorik tid i Lund. Nu när juridikstudier har nått sitt slut, ser jag fram emot nya utmaningar både inom och utanför den akademiska sfären.

Tack till min handledare Göran Melander, för den hjälp och de värdefulla synpunkter som han har kommit med. Jag vill även tacka min familj för allt stöd under mina år på juristprogrammet. Och så vill jag givetvis tacka min pojkvän för allt stöd han har gett.

Förkortningar

CARA	Centri di Accoglienza di richiedente asilo, flyktingförläggning
CAT	Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
CDA	Centro di Accoglienza, identifieringscenter
CIE	Centro di identificazione ed espulsione, kvarhållningscenter
CPA	Centri per accoglienza
CID	Centri di identificazione
CT	Commissionale Territoriale, myndighet som beslutar i asylärenden
CSPA	Centro di soccorso e assistenza, identifieringscenter
EASO	Europeiskt stödkontor för asylfrågor
EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
ICCPR	Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna
SPRAR	Il Sistema di protezione per richiendi asilo e rifugati, Flyktingförläggning
UNHCR	FN: s högkommissarie för flyktingar (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)

1. Inledning

1.1 Introduktion

I medier har det skrivits mycket om båtflyktingar som har kommit från Libyen och Egypten och som har försökt nå Italiens territorium. Den italienska ön Lampedusa har blivit ett vanligt mål, och det är just den ön som har uppmärksamats mycket i medier. Under 2013 skedde många drunkningsolyckor utanför ön. EU har kritiserats mycket och kritiken avser EU:s flyktingpolitik som gjort det svårt för flyktingar att ta sig till Europa på laglig väg. På grund av EU:s flyktingpolitik har flyktingar tvingats ta sig över Medelhavet i små gummibåtar, där de riskerat sina liv för att nå Europa. EU har en strikt gränsbevakning som gjort det svårt för flyktingar att ta sig in Europas länder.

De syriska flyktingarna utgör en stor del av den grupp som kommer till Lampedusa och andra delar av Italien på detta vis. Inbördeskriget i Syrien har tvingat miljontals syrier på flykt från sitt hemland. Inbördeskriget startade 2011. Under förra året 2013 hade två miljoner syrier tvingats lämnat Syrien. Mellan januari och augusti 2013 anlände enligt UNHCR:s statistik mer än 4600 syriska båtflyktingar till Italien.¹ Enligt Amnesty utgör de syriska flyktingarna den största gruppen av flyktingar som anländer till Italien nu.²

Sedan flyktingolyckorna utanför Lampedusa har arbetet inom EU pågått intensivt för att förbättra möjligheterna för flyktingar att ta sig till Europa på ett säkrare sätt och för att göra det möjligt för alla som önskar söka asyl i EU:s länder. 1999 skapades för första gången ett samarbete i EU där gemensamma asylregler inom unionen bildades. Nästa år, 2015, ska medlemsstaterna ha implementerat de nya EU direktiven och förordningarna har som syfte att skapa ett rättvisare och mer likartat mottagande för asylsökande inom unionen.

¹ Osignerad, "Growing number of Syrians arriving in southern Italy" (2013), UNHCR, www.unhcr.org/5232e41e9.html (Hämtad den 8/3 2014).

² Osignerad, "An International Failure: The Syrian Refugee Crisis", Amnesty, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT34/001/2013/en/8a376b76-d031-48a6-9588-ed9aee651d52/act340012013en.pdf> (Hämtad den 7/3 2014); Frenzen Niels, "UNHCR calls on countries to protect Syrian Refugees and Ensure Access to Territory; Syrians are now largest nationality using sea routes To Reach Italy", [www.migrantsatsea.wordpress.com/2013/10/18/unhcr-calls-on-countries-to-protect-syrian-refugees-and-ensure-access-to-territory-syrians-are-now-largest-nationality-using-sea-routes-to-reach-italy/](http://migrantsatsea.wordpress.com/2013/10/18/unhcr-calls-on-countries-to-protect-syrian-refugees-and-ensure-access-to-territory-syrians-are-now-largest-nationality-using-sea-routes-to-reach-italy/) (Hämtad den 7/3 2014).

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen handlar om Italiens flyktinghantering. Skälet till att Italien är valt, är att det är intressant att undersöka hur Italiens flyktingpolitik ser och hur landet hanterar syriska flyktingar.

Den genomgripande frågan som denna uppsats besvarar är huruvida Italien lever upp till de krav som ställs internationellt och regionalt på asylrättsområdet. Denna fråga besvaras utifrån tre områden:

- 1) Tillämpar Italien Dublinförordningen gällande de syriska flyktingarna?
- 2) Finns det delar av Italiens asylsystem som inte uppfyller minimikraven i EU-instrumenten på asylrättsområdet?
- 3) Är återtagandeaftalen som Italien ingått med Libyen och Egypten förenliga med non-refoulement principen i internationell rätt?

1.3 Metod och material

Uppsatsens material består av relevanta internationella överenskommelser och EU- direktiv och förordningar på flykting – och asylrättsområdet samt litteratur och artiklar. Det finns även en del sekundärrättsligt material i form av rapporter från UNHCR, Amnesty med flera. Det har varit nödvändigt att använda dessa rapporter då det inte funnits rättsfall på området. Rapporterna har varit till stor nytta för den här uppsatsen då de förklarar hur det ser ut i praktiken gällande tillämpningen av Dublinförordningen och asylmottagningen i Italien. Jag har även använt mig av den information som jag fick när jag intervjuade en flyktingorganisation i Turin i Italien. Intervjun gjordes med Mirtha Sozzi som arbetar på Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti.

1.4 Avgränsningar och definitioner

Denna uppsats fokuserar på flyktingar samt personer med särskilt skyddsbehov. Syrierna ska enligt UNHCR inte sändas tillbaka till Syrien då förhållandena där inte är säkra. UNHCR har därför uppmanat alla länder att ta emot syrier och att inte sända tillbaka någon. Av denna anledning är valet av syrier ganska givet, eftersom jag enbart vill koncentrera mig på flyktingar och personer med särskilt skyddsbehov som grupp.³

Uppsatsens andra begränsning är att det enbart fokuseras på Italien som asylland. En tredje begränsning är att det inte varit möjligt att gå in på varje enskild bestämmelse i flyktingkonventionen och protokollet. Det har inte heller varit möjligt i denna uppsats att redogöra för alla bestämmelser i EU-direktiven och förordningarna. Det är enbart de bestämmelser som är relevanta för uppsatsens frågeställningar som kommer att finnas med.

Det har varit svårt att hitta återtagandeavtalen som Italien har signerat med både Libyen och Egypten. Av denna anledning har sekundärrättsliga källor använts för att få information om innehållet i avtalen. Till detta vill tilläggas att avsnittet om Italiens och Egyptens relationer har varit särskilt svårt att hitta någon information och därför har detta avsnitt inte blivit som långt och detaljrikt som det var tänkt från början.

Uppsatsen använder de definitioner av flykting som finns i flyktingkonventionens artikel 1 samt skyddsgrundsdirektivets artikel 2c. Definition av skyddsbehövande i övrigt i artikel 2f skyddsgrundsdirektivet används också.

En flykting definieras i artikel 1 i flyktingkonventionen som en person som ”flytt sitt hemland i 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 och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till landet.”⁴

³ Se mer på UNHCR:s hemsida:

Osignerad, ”Krisen i Syrien”, UNHCR, www.unhcr.org, <http://www.unhcr.org/se/stoed-oss/flyktingkriser/krisen-i-syrien.html> (hämtad den 16/3 2014); Osignerad, “UNHCR highlights dangers facing Syrians in transit, urges countries to keep borders open”, UNHCR, www.unhcr.org, <http://www.unhcr.org/526114299.html> (Hämtad den 16/3 2014)

⁴ 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, Genève den 28 juli 1951, i kraft den 22 april 1954 (Geneva Convention relating to the Status of Refugees, adopted on 28 July 1951). (Hädanefter kallad flyktingkonventionen). UNHCR, <http://www.unhcr.org/se/om-oss/1951-aars-flyktingkonvention.html> (Hämtad den 16/3 2014) Hädanefter kallad flyktingkonventionen.

Flyktingdefinitionen enligt artikel 2c skyddsgrundsdirektivet lyder så här:

«flykting», 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 som 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 12.⁵

En status som skyddsbehövande i övrigt definieras på följande vis:

”Status som skyddsbehövande i övrigt”, en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt”.⁶

1.5 Disposition

Det första kapitlet inleds med en introduktion till uppsatsämnet samt de frågeställningar uppsatsen ämnar besvara. Därefter behandlas den internationella rätten och de EU-rättsliga direktiven och förordningarna i kapitel 2. Kapitlet avslutas med en sammanfattning. I det tredje kapitlet är Italiens asyllagar i fokus. Kapitlet behandlar den historiska utvecklingen av asyllagarna från 1980 - talet och hur lagarna ser ut i dag. I det fjärde kapitlet redogörs hur asylprocessen går till i Italien samt hur det fungerar i praktiken. Kapitlet handlar även om vilka rättigheter och skyldigheter en asylsökande har före och under asylprocessen samt efteråt då asylprövningen är avgjord. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om avvisning och kvarhållning.

Kapitel 5 inleds med en introduktion därefter följer två avsnitt. Det första avsnittet handlar om Italiens och Libyens avtalsrelationer gällande migrationsfrågor. Det andra avsnittet är om Italien och Egypten och där behandlas återtagandeavtalet som länderna har ingått. Uppsatsen avslutas med ett sista kapitel där frågeställningarna besvaras och analyseras.

⁵ Rådets direktiv 2004/83 av den 24 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, artikel 2 c (Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted). (Hädanefter kallad skyddsgrundsdirektivet).

⁶ Skyddsgrundsdirektivet, artikel 2f.

2. Internationella och EU-rättsliga instrument gällande flyktingar

2.1 Introduktion

Detta kapitel handlar om FN:s flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning och 1967 års protokoll. Flyktingkonventionen reglerar frågor om bestämmande av skydd undan förföljelse och protokollet utökar flyktingkonventionens tillämpning genom att ta bort tidsgränser och geografiska begränsningar. Detta kapitel behandlar även de direktiv och förordningar som har antagits inom unionen. Syftet med de gemensamma EU-instrumenten har varit att försöka skapa harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning, för att på så sätt kunna garantera ett bra och likvärdigt skydd för flyktingar. Kapitlet börjar med en redogörelse av innebörden av flyktingkonventionen och 1967 års protokoll för att därefter behandla EU-direktiven och förordningarna.

2.2 Internationella instrument

2.2.1 1951 års Flyktingkonvention/1967 års protokoll

Efter andra världskriget beslutade FN:s generalförsamling på en konferens att skapa en konvention om flyktingar. Konferensen hölls i Geneve år 1951 och under det mötet antogs konventionen om flyktingars rättsliga ställning.⁷ Det blev 26 stater som under den konferensen skrev under konventionen och sedan dess har antalet konventionsstater ökat. År 2013 hade 145 stater skrivit under. Flyktingkonventionen blev den första konventionen med grundläggande bestämmelser om flyktingar. I konventionens ingress erkänns att flyktingkriser är ett internationellt problem och att alla stater ska bidra till lösningen av detta.

Flyktingkonventionen består av sju kapitel och inleds med en ingress där konventionens syfte är att alla stater som ratificerat konventionen ska hjälpa och lösa de problem som uppkommer för

⁷ 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, Genève den 28 juli 1951, i kraft den 22 april 1954 (Geneva Convention relating to the Status of Refugees, adopted on 28 July 1951).

flyktingar. I artikel 1 finns en definition av vem som räknas som flykting.⁸ Konventionen omfattar enbart händelser för flyktingar före den 1 januari 1951.

Artikel 1 innehåller fyra kriterier som alla kumulativt måste vara uppfyllda för att en person ska erkännas status som flykting. Först måste personen i fråga vara utanför sitt eget lands territorium. För det andra ska det vara omöjligt att få skydd i hemlandet och denna omöjlighet att få skydd ska vara kopplat till en välgrundad fruktan att bli förföljd. Denna fruktan måste vara på grund av personens ras, religion, nationalitet, medlemskap i någon samhällsgrupp eller personens politiska åsikt.⁹

Artikel 33 i Flyktingkonvention fastslår principen om non-refoulement. Det handlar om ett förbud mot att skicka tillbaka, utvisa, avvisa, utlämna eller neka en flykting inträde till sitt territorium. Dessa förbud gäller när en flykting är inom en stats jurisdiktion. Non-refoulement-principen syftar till att ingen ska bli tillbakaskickad till sitt hemland där det finns en välgrundad fruktan att bli utsatt för förföljelse på grund av någon omständighet som har med personens ras, religion etc att göra.¹⁰ Det finns däremot ingenting enligt denna artikel, som hindrar en konventionsstat från att skicka flyktingen vidare till ett annat land, under förutsättning att det andra landet är tryggt och säkert för flyktingen. Principen om non-refoulement ger ett starkt skydd till förmån för flyktingar, men det finns också undantag då förbudet inte gäller. Dessa undantag är aktuella om flyktingen utgör en fara för rikets säkerhet eller har begått ett allvarligt brott.¹¹

Det finns också artiklar i flyktingkonventionen som handlar om rätten att inte bli diskriminerad, rätten att bli erkänd samma ställning som landet tillerkänner en utlänning i allmänhet och rätten att föra talan inför domstol. Flyktingkonventionen innehåller även bestämmelser om sociala rättigheter.

¹²

Det finns även ett protokoll från 1967 som kom att innebära att begränsningen i tid avskaffades. Protokollet utökar således flyktingkonventionens tillämpningsområde. Protokollet är ett

⁸ Se ovan i avsnitt 1.4 ovan för definition av flykting i artikel 1 flyktingkonventionen.

⁹ Artikel 2, flyktingkonventionen. Clayton, G: *Immigration and Asylum Law*, 5th red. ed. Oxford, Oxford University Press, 2012, s.445-495.

¹⁰ Se artikel 1 flyktingkonventionen för vidare beskrivning av de skäl som utgör välgrundad fruktan. Clayton, G: *Immigration and Asylum Law*, a.a, 2012, s. 445-495.

¹¹ Boeles Pieter: *European Migration Law*. Antwerp: Intersentia, 2009. Kap. 3, s. 253-263.

¹² Artikel 3, 7, 16 flyktingkonventionen.

självständigt dokument och stater kan således välja att enbart tillträda protokollet, utan att ha bundit sig vid flyktingkonventionen.¹³

2.3 EU-rättsliga instrument

På ett möte som Europeiska rådet hade i Tammerfors 1999 antogs för första gången ett gemensamt asylprogram för EU:s medlemsstater. Detta blev första steget i ett försök att skapa gemensamma direktiv och förordningar. Asylprogrammet som skapades gällde i fem år och när fristen gått ut, år 2004 så utvärderades programmet och samma år i november antogs ett nytt femårsprogram i Haag. Detta senare program fick namnet Haagprogrammet. Resultatet av dessa två möten var att det skapades direktiv om mottagande av asylsökande, asylprocedur, skyddsgrunder och massflykt.¹⁴

I de följande delkapitlen beskrivs först Dublinförordningen och Eurodac. Därefter redogörs för innehållet i direktiven. I detta kapitel finns även ett avsnitt om EASO som är ett Europeiskt stödkontor för asylfrågor. EASO har som uppgift att stödja medlemsstater i asylfrågor.

I anslutning till detta kapitel ska EKMR (Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna) lite kort beröras här. EKMR är en viktig konvention. Artikel 3 är särskilt av vikt här. Den bestämmelsen säger att det är förbjudet med tortyr. Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Denna bestämmelse är absolut och förbjuder stater att sända tillbaka någon som skulle riskera tortyr eller annan omänsklig behandling.¹⁵

Det ska även tilläggas att det har kommit nya reviderade versioner av Dublinförordningen, Eurodac och EU-direktiven som medlemsstaterna under andra halvåret 2015 ska ha gjort en del av sin nationella lagstiftning. De kommer dock inte att behandlas nedan.

¹³ 1967 års protokoll (Protocol Relating to the Status of Refugees). Goodwin-Gill: *The refugee in international law*. 3. rev.ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. S 207ff.

Värt att notera är att 146 stater har anslutit sig till protokollet.

¹⁴ Noll, G. *Negotiating asylum : the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*. The Hague: Martinus Nijhoff, 2000, s. 198-199.

¹⁵ Europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 3 (European convention on Human Rights).

2.3.1 Dublinförordningen och Eurodac-systemet

År 1997 skapades Dublinkonventionen som var en mellanstatlig överenskommelse mellan EU:s medlemsstater. Dublinkonventionen ersattes den 31 augusti 2003 av den överstatliga Dublinförordningen. Förordningen (precis som Dublinkonventionen) pekar ut ett EU-land som ska pröva en icke-EU medborgares begäran om asyl. Det som leder till ansvar för en medlemsstat är om asylsökande rest in på landets territorium och tillkännagivit sig för myndigheterna i landet. Genom att en icke-EU medborgare först rest till den medlemsstaten och begärt asyl, ska denna medlemsstat enligt Dublinförordningen ha ansvaret för att pröva asyl. Det är detta som kallas första asyllandsprincipen. Dublinförordningen tillämpar även en oskriven första asyllandsprincip i förhållandet mellan EU och andra icke EU-stater.¹⁶

EU:s medlemsstater har även ett gemensamt dataregister, Eurodac. I Eurodac lagras asylsökandes fingeravtryck. Syftet med detta dataregister är att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen. Om en asylsökande registrerats i Eurodac i en medlemsstat och sedan åker vidare till ett annat land i EU, ska det senare landet kunna upptäcka personens fingeravtryck i detta dataregister och därmed kunna skicka tillbaka personen till det förra landet. Det är det första landet som är ansvarig för asylprövningen. Alla asylsökande över fjorton års ålder ska bli registrerade i Eurodac-databasen.¹⁷

2.3.2 Mottagandedirektivet

Mottagningsdirektivet var ett av de direktiv som upprättades under mötena i Tammerfors och Haag.

¹⁸ Direktivet anger minimikrav som alla medlemsstater har en skyldighet att följa då asylsökande

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. (Council Regulation (EC) NO 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanism for determining the Member state responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member states by a third-country national (Hädanefter kallad Dublinförordningen). Clayton, G: *Immigration and Asylum Law*, a.a. 2012, s. 445 ff.

¹⁷ Clayton, G: *Immigration and Asylum Law*, a.a. 2012, s. 445 ff.

¹⁸ Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. (Hädanefter kallad mottagandedirektivet).

kommer till EU-ländernas territorium. Det finns inget som hindrar att medlemsstaterna upprättar mer förmånliga regler än dessa miniminormer.¹⁹

Direktivet innehåller en uppsättning av rättigheter till förmån för asylsökande. Dessa rättigheter innefattar rätten till information, dokumentation, bosättning, rörelsefrihet, familjesammanhållning och tillgång till hälsoundersökningar. Direktivet innehåller även bestämmelser om rätten till skolgång och utbildning samt rätten till tillträde till arbetsmarknaden.²⁰

Syftet med direktivet var att minska på skillnaderna i EU-staternas mottagande för asylsökande och skapa miniminormer som alla medlemsstater behövde uppfylla. Direktivet antogs den 27 januari 2003 och skulle ha implementerats senast den 6 februari 2005.

2.3.3 Skyddsgrundsdirektivet

Skyddsgrundsdirektivets innehåller en definition för när en person ska betraktas som flykting och när en person kan anses behöva en status som skyddsbehövande i övrigt.²¹

En bedömning av internationellt skydd görs i det enskilda fallet och vid en prövning ska medlemsstaten beakta personliga uppgifter om asylsökande samt relevanta uppgifter om sökandes ursprungsland, utsagor och andra handlingar.²²

I kapitel III i direktivet anges förutsättningar för flyktingstatus. Enligt artikel 9 ska det vid bestämmandet av flyktingstatus lydelsen om förföljelse i flyktingkonventionens artikel 1 gälla. En förföljelse ska vara tillräckligt allvarlig i sin natur eller grunda sig i upprepade handlingar som innebär en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna.²³ I samma artikel sägs även att förföljelse också kan handla om en ackumulation av händelseförlopp, där överträdelser av mänskliga rättigheter är ett faktum och därmed bidrar till kränkning på samma sätt som i första punkten.²⁴ En förföljelse kan innebära fysiskt, psykiskt våld, rättsliga,

¹⁹ Artikel 4 mottagandedirektivet.

²⁰ Artiklarna 5 till och med 20 i mottagningsdirektivet.

²¹ Se artikel 2 skyddsgrundsdirektivet eller kapitel 1.4 i uppsatsen för definition av flyktingstatus och definition av skyddsbehövande i övrigt.

²² Artikel 4, p. 3, skyddsgrundsdirektivet.

²³ Artikel 9 1 a, skyddsgrundsdirektivet.

²⁴ Artikel 9 1b, skyddsgrundsdirektivet.

administrativa, polisiära och eller/judiciella åtgärder som i sig är diskriminerande eller som har genomförts på ett diskriminerande sätt. Det kan också handla om åtal eller andra straff som är oproportionerliga eller diskriminerande, ett avslag om rättsligt överklagande som också blir oproportionerligt med mera.²⁵ För att det ska handla om förföljelse krävs det slutligen att det finns ett samband mellan skälen och förföljelsen.²⁶

Artikel 10 anger de omständigheter som kan utgöra skäl till förföljelse. Förföljelse kan vara på grund av personens ras, religion, nationalitet, tillhörighet till särskild samhällsgrupp eller politisk åskådning. Artiklarna 11 och 12 behandlar upphörande av flyktingstatus samt undantagsregler då flyktingstatus inte ska beviljas. De två efterföljande artiklarna (13 och 14) handlar om beviljande, återkallande och upphävande av flyktingstatus. I de därpå följande kapitlen behandlas skyddsbehövande i övrigt. Den 10 oktober 2006 skulle medlemsstaterna ha implementerat direktivet.²⁷

2.3.4 Asylprocedurdirektivet

Asylprocedurdirektivet var det sista direktivet gällande asyl i EU.²⁸ Asylprocedurdirektivet anger vilka minimikrav som medlemsstaten behöver uppfylla för att asylförfarandet ska vara förenligt med detta direktiv. Asylsökande har enligt direktivet en rätt att få sin ansökan om asyl prövad och under tiden asylansökan prövas har asylsökande rätt att stanna kvar i landet. Direktivet stadgar även rätten för asylsökande att få information om asylprocessen på ett språk han eller hon kan förstå samt bli informerad om sina rättigheter och skyldigheter i landet. Under asylprocessen har en asylsökande en rätt att bli intervjuad om sin situation och under intervjun har asylsökande rätt till tolk. När asylprövningen är avklarad har asylsökande rätt att bli underrättad om asylbeslutet. Det finns även en rätt att överklaga. Asylsökande har också skyldigheter. En skyldighet som åläggs asylsökande är att personen ska vara samarbetsvillig med myndigheterna i landet för att underlätta deras arbete i handlägningsfrågan.

Direktivet innehåller även specialregler för asylsökande som är underåriga samt regler om kvarhållning. Direktivet upprättades den 1 december 2005 och medlemsstaterna behövde ha implementerat direktivet före den 1 december 2007.²⁹

²⁵ Artikel 9 p. 2, skyddsgrundsdirektivet.

²⁶ Artikel 9 p.3 och artikel 2 c, skyddsgrundsdirektivet.

²⁷ Boeles P. a.a. kap. 3 s. 336-346.

²⁸ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja och återkalla flyktingstatus. Hädanefter kallad asylprocedurdirektivet.

²⁹ Artiklarna 6 till och med 39 i asylprocedurdirektivet.

2.4 EASO

EASO upprättades 2010 och har sitt huvudkontor på Malta.³⁰ EASO styrs av en styrelse och i denna styrelse ingår en representant från varje medlemsstat. UNHCR finns också med i styrelsen men har inte rösträtt. EASO skapades för att finnas till som ett stöd till EU-länder som behöver hjälp med det praktiska arbetet rörande sitt asyl- och mottagningssystemet. Det som EASO får hjälpa till med är att bistå medlemsstater med finansiering samt uppbyggnad av asylsystemet. Sedan 2012 har EASO börjat ansvara för ett utbildningsprogram EAC som syftar till att utbilda tjänstemän som arbetar inom asylprocessen genom att öka deras kunskaper i asylfrågor.³¹

2.5 Sammanfattning

I detta kapitel har den internationella rätten och de EU-rättsliga direktiven och förordningarna tagits upp. Flyktingkonventionen och protokollet utgör de viktigaste internationella instrumenten för flyktingar. Dublinförordningen blev viktig genom att den skapade ett regelverk där enbart en stat kunde bli ansvarig för prövningen av en asylansökan. Eurodac-databasen blev även den viktig då den underlättade tillämpningen av Dublinförordningen. Utöver detta skapades mottagandedirektiv, skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet som syftade till att harmonisera EU-ländernas lagstiftning på asylrättsområdet.

³⁰ Europeiskt stödkontor för asylfrågor. Hädanefter kallad EASO som upprättades den 18 juni 2010 genom europaparlamentets och rådets förordning 439/2010/EU om inrättandet av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor.

³¹ Osignerad, "Gemensamt europeiskt asylsystem", Regeringskansliet, www.regeringen.se, <http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/93135> (Hämtad den 16/3 2014).

3. Italiens lagar på asylrättsområdet

3.1 Introduktion

Italien är bunden av flyktingkonventionen, 1967 års protokoll samt de EU-rättsliga direktiven och förordningarna. Utöver detta instiftades Bossi-Fini-lagen 2002, som var en utveckling av tidigare lagar under 1980-talet. Den innehöll bland annat bestämmelser om asyلفörfarandet och regler för kvarhållning, avvísning och den hade även ett stort fokus på återtagandeavtal med tredjeländer.³²

3.2 Den historiska utvecklingen av Italiens asyllagar från 1980 – talet och fram till i dag

Det var under 1980 – talet som migranter från de nordafrikanska länderna började komma i stora skalor till Italien. Det handlade om hundratusentals migranter och Italien ville vid denna tid få till stånd lagar i syfte att kunna kontrollera sina gränser och ett arbete för att skapa lagar om startades. Italien hade lagar sedan tidigare, men behovet att skapa nya lagar fanns.

1990 antogs Martellilagen. Med tillkomsten av Martellilagen var syftet att reglera migrantströmmarna till Italiens kust. För att kunna stanna som migrant, krävdes att man hade ett uppehållstillstånd i landet. Den som hade det hade rätt att stanna i landet och få möjlighet att arbeta, studera, tillgång till hälsovård och dessutom förenklades möjligheterna till familjeåterförening. Ett uppehållstillstånd varade i två år och vid tidens utgång skulle det förnyas. Genom etablerandet av Martellilagen, skapades ett samarbete mellan Italien och migranternas hemländer. Samverkan byggde på att bättre kunna kontrollera vilka som kom till Italien och var de kom ifrån.³³

³² Mottagningsdirektivet blev lag genom Decreto legislativo. 140/05, skyddsgrundsdirektivet blev lag genom Decreto legislativo 251/07 samt asylprocedurdirektivet 2005/85 som blev italiensk lag genom Decreto legislativo 25/08.

³³ Osignerad, "New legislations regulates immigration", European industrial relations observatory on-line, www.eurofound.europa.eu, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/09/feature/it0209103f.htm> ((Hämtad den 6/3 2014).

1998 ersattes Martellilagen av Turco-Napolitano-lagen.³⁴ Den nyare lagen, skapades med syftet att öka integreringsmöjligheter för alla migranter från tredjeländer.³⁵

3.3 Nuvarande asyllagar

Under 2002, ersatte Bossi-Fini lagen Turco-Napolitano lagen.³⁶

Bossi-Fini tillkom under Berlusconi's regering och fick sitt namn efter två ministrar, Gianfranco Fini och Umberto Bossi. Med Bossi-Fini lagens tillkomst lades stor vikt på att illegal immigration skulle bekämpas och därför förstärktes gränsövervakningen med fler poliser vid gränsområdena. Lagen lade även fokus på återtagandeavtal med tredjeländer och regler kring avvisning, utvisning och kvarhållning. Sedan Bossi-Fini lagens tillkomst har Italien ingått fler återtagandeavtal med tredjeländer, främst de nordafrikanska länderna. Det skapades även tydligare bestämmelser kring hur asylförfarandet skulle gå till och det upprättades CDA-läger under Bossi-Fini-lagen, som är identifieringscenter för asylsökande under första delen av asylprövningen. Den myndighet som skulle vara ansvarig för det slutgiltiga beslutet av en asylansökan ändrades i lagen. Tidigare hade en regional kommitté ansvaret för handläggningen av asylansökningarna, men med den nya lagen skapades Commissionale Territoriale (CT) som tog över detta ansvar. CT är en lokal myndighet och sammanlagt finns tio stycken i landet.³⁷

Utöver Bossi-Fini-lagen stadgas en rätt att söka asyl i den italienska grundlagen. I grundlagen sägs att varje individ har en rätt att söka asyl, under förutsättning att individen som önskar söka asyl, har blivit nekad rätten till utövandet av sina demokratiska rättigheter i sitt ursprungsland. Grundlagen är inte mer specifik än så och för vidare vägledning ger Bossi Fini lagen samt de internationella lagarna och EU-rättsliga direktiven mer i detalj vad som gäller.

Artikel 10.3: "The foreigner who is denied in his own country the real exercise of the democratic liberties guaranteed by the Italian Constitution has the right of asylum in the territory of the Republic, in accordance with the conditions established by law."³⁸

³⁴ Traublinger: *Boat Refugees in the Mediterrean*. Hamburg, 2013. s. 13-16.

³⁵ Traublinger a.a. s. 13-16.

³⁶ Bossi-Fini legge 189/2002. (Hädanefters kallad Bossi-Fini).

³⁷ Traublinger a.a. s. 16.

Den tidigare myndigheten som hanterat asylärenden hette Commissionale centrale per il riconoscimento dello stato di rifugati.

³⁸ Osignerad, "The Constitution of the Italian Republic", Legislationonline, www.legislationonline.org, <http://legislationline.org/download/action/download/id/1613/file/b4371e43dc8cf675b67904284951.htm/preview> (Hämtad den 6/3 2014).

4. Asylprocessen i praktiken

4.1 Introduktion

I detta kapitel behandlas hur asylprocessen fungerar i Italien, det vill säga vad som händer från det att en ansökan om asyl görs till det att beslutet är taget. I detta kapitel kommer även flyktingens rättigheter och skyldigheter i landet före, under och efter en asylansökan att behandlas samt omständigheter som kan leda till avvisning och kvarhållning. Det finnas rapporter från organisationer med, som förklarar hur asylprocessen fungerar i praktiken.

4.2 Från ansökan till beslut i asylärendet

När en asylsökande anländer till Italiens territorium finns särskilda mottagningscentra, där en ansökan om asyl görs. Vid mottagningscentra finns olika organisationer som hjälper till med frivillig rådgivning. De informerar om vilka rättigheter asylsökande har samt vad som kommer att hända under de närmaste månaderna. Vid dessa centra får asylsökande information om boendemöjligheter det vill säga olika flyktingförläggningar, där en flykting och andra asylsökande har rätt att stanna under tiden en ansökan om asyl handläggs. En del av dessa organisationer är kopplade till olika kyrkor i landet.³⁹

Det är polisen, Questura, som har det övergripande ansvaret för att avgöra en asylansökan. Vid första registreringen av asylsökande ska fingeravtryck och ett foto tas, i enlighet med Eurodac-systemet.⁴⁰

³⁹ Galosi Anna, Cecchini Cristina Laura: "Dublin II Regulation National Report" (2012), [www.refworld.org](http://www.refworld.org/pd/514054492.pdf), <http://www.refworld.org/pd/514054492.pdf> (Hämtad den 6/3 2014); Intervju med Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti, Turin. Intervjun genomförd den 20/2 med Mirtha Sozzi.

⁴⁰ Den första registreringen kallas "fotosegnalamento".

Enligt flyktingorganisationen Ufficio Pastorale Migranti i Turin fungerar inte tillämpningen av Eurodac-systemet tillfredsställande i Italien. Detta beror på att de italienska myndigheterna ofta avstår från att registrera fingeravtryck av asylsökande och detta leder till att asylsökande får åka vidare till andra länder i Europa. För att ta sig vidare behöver asylsökande betala stora summor pengar till smugglare för att transporteras vidare till andra EU-länder. De italienska myndigheterna försöker genom detta sätt undkomma sin rättsliga skyldighet att registrera asylsökande, vilket strider mot Dublinförordningen som föreskriver att det är den medlemsstat dit asylsökande först anlant, som har ansvaret att registrera fingeravtryck. Det strider även mot asylprocedurdirektivet som säger att asylsökande har en rätt att få sin ansökan om asyl. Om asylsökande inte får stanna får asylsökande inte denna rätt. När asylsökande inte blir registrerade blir följden att de reser vidare till andra EU-länder. Dessa länder, har ingen vetskap om att asylsökande inte blivit registrerad i Italien och följden blir att andra länder får ta över det ansvar som egentligen var Italiens.⁴¹

När den första registreringen är gjord, ska Questura handläggas registreringen och boka en tid med asylsökande för den andra registreringen.⁴²

Den andra registreringen hos Questura kallas också den formella registreringen.⁴³ Det är då som asylsökande för första gången blir intervjuad om sin bakgrund och får berätta om sina förhållanden i sitt hemland och varför asylsökande behövt fly till Italien. Under den formella registreringen ska asylsökande fylla i alla relevanta uppgifter som kommer ligga till grund för asylansökan. Detta formulär kallas C3 formulär. Under den formella registreringen ska asylsökande ge Questura all dokumentation och identitetshandlingar som asylsökande har. Under den formella registreringen har asylsökande rätt till tolk.⁴⁴

Efter den formella registreringen ska asylsökande få en ny tid för ett tredje möte, som denna gång sker med Commissionale Territoriale (CT).⁴⁵ Det är Questura som kommunicerar med CT och

⁴¹ Galosi Anna, Cecchini Cristina Laura: "Dublin II Regulation National Report" (2012), [www.refworld.org](http://www.refworld.org/http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf), <http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf> (Hämtad den 6/3 2014); Intervju med Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti, Turin. Intervjun genomförd den 20/2 med Mirtha Sozzi.

⁴² Detta papper kallas "Cedolino".

⁴³ På italienska heter den formella registreringen "verbalizzazione".

⁴⁴ Osignerad, "Asylum procedure and reception conditions in Italy" (2011), Swiss Refugee Council, [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch/http://www.fluechtlingshilfe.ch/droit-d-asile/ue/schengen-dublin-et-la-suisse/asylum-procedure-and-reception-condition-s-in-italy), <http://www.fluechtlingshilfe.ch/droit-d-asile/ue/schengen-dublin-et-la-suisse/asylum-procedure-and-reception-condition-s-in-italy> (Hämtad den 6/3 2014).

⁴⁵ Commissionale Territoriale består av en medlem från Prefectura (Prefectura är en representant som regeringen utsett och det finns en prefectura i varje region), en representant från de statliga poliserna (Questura), en representant från kommunen samt en företrädare från UNHCR. Företrädare från Prefectura, Questura och representanten från kommunen byts ut ofta, ungefär var annan eller var tredje månad, medan företrädaren från UNHCR sitter där under längre perioder, oftast flera år. Commissionale Territoriale kommer härnäst benämnas med förkortningen CT.

ordnar med detta möte. Asylsökande får besked om tid och plats för mötet av Questura. CT håller ett förhör där personliga frågor ställs om personens bakgrund, anledningen till flykten och varför personen i fråga känner en fruktan att återvända till sitt hemland. Även under detta möte, finns en rätt till tolk, om så behövs. Efter intervjun ska CT fatta ett beslut om asylsökande ska beviljas en status som flykting.⁴⁶ Om CT skulle neka personen status som flykting eller annat internationellt skydd finns det möjlighet att överklaga CT:s beslut. En överklagan ska göras inom trettio dagar från det att ett beslut meddelats. En överklagan ska skickas in till en domstol. Det finns möjlighet att få rättshjälp av staten, om personen kan visa att han eller hon inte har tillräckligt god ekonomi.⁴⁷

Det har visat sig att det finns färre CT i landet än som utlovats. Enligt Bossi-Fini ska det finnas tio stycken, men i själva verket är det enbart cirka fem stycken fungerande CT. Detta har inneburit att det funnits färre CT att tillgå för asylsökande och asylsökande har fått resa till en annan region och ibland ännu längre för att kunna träffa beslutsmyndigheten CT för sitt tredje möte. Dessutom brukar i praktiken inte alla representanter i CT finnas närvarande vid intervjun av asylsökande. Det ska finnas fyra stycken representanter i CT, men i praktiken finns enbart en eller två stycken av representanterna på plats. Det har också visat sig att asylsökande inte har haft tillgång till en tolk vid mötet med CT och under mötet har intervjun hållits på ett annat språk som inte har varit asylsökandes modersmål. Detta är ofta fallet då asylsökande inte vetat om sin rättighet att kräva tolk. De italienska myndigheterna följer med andra ord inte de uppställda kraven i asylprocedurdirektivet som ger asylsökande en rätt att ha tillgång till tolk under asyلفörfarandet.⁴⁸

Det har även rapporterats om att asylsökande fått bristfälligt med information om var en asylansökan görs samt hur asylprocessen går. Detta har lett till att asylsökande inte har vetat var han eller hon ska vända sig för att få hjälp med sin ansökan om asyl. Italien bryter med andra ord mot både mottagandedirektivet och asylprocedurdirektivet när inte tillfredsställande information ges till asylsökande.⁴⁹

⁴⁶ Galosi Anna, Cecchini Cristina Laura: "Dublin II Regulation National Report" (2012), [www.refworld.org](http://www.refworld.org/http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf), <http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf> (Hämtad den 6/3 2014); Intervju med Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti, Turin. Intervjun genomförd den 20/2 med Mirtha Sozzi.

⁴⁷ Se artikel 24 i italienska grundlagen: Osignerad, "The Constitution of the Italian Republic", Legislationonline, [www.legislationonline.org](http://www.legislationonline.org/http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/1613/file/b4371e43dc8cf675b67904284951.htm/preview), <http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/1613/file/b4371e43dc8cf675b67904284951.htm/preview> (Hämtad den 6/3 2014).

⁴⁸ Traublinger: *Boat Refugees in the Meditterrean*. Hamburg, 2013. s. 16-17.

⁴⁹ Ibid. Se not 46. Osignerad, "UNHCR recommendations on important aspects on refugee protection in Italy"(2013), UNHCR, www.unhcr.org.uk, http://unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/pdf/Italy_Advocacy_paper.pdf (Hämtad den 6/3 2014).

4.3 Boendeformer och integreringsprogram under asylprocessen

Det finns olika boendeformer som erbjuds asylsökande under tiden ansökan om asyl handläggs. De olika boendeformerna finns tillgängliga under olika tidsperioderna i asylprocessen. CDA och CSPA boenden ges i första hand till nyanlända asylsökande. Ett boende på CARA ges ofta efter den första registreringen och en asylsökande hamnar ofta på ett SPRAR-center när den formella registreringen är gjord och asylsökande väntar på att få komma på ett tredje möte med CT samt inväntar beslut från CT. I första hand försöker myndigheterna placera asylsökande i flyktingförläggningar som finns den regionen där asylansökan gjordes. Det är dock mycket vanligt att flyktingförläggningarna är överfulla och en asylsökande får räkna med att resa en bit till region intill eller till en annan del av landet för att få ett boende. Om det inte skulle finnas någon ledig plats alls ställs asylsökande i kö på något av landets boenden för flyktingar. Det finns ingen garanti att asylsökande garanteras en plats på något boende och under tiden får asylsökande försöka hitta ett boende på egen hand.⁵⁰

Italien har också fått anmärkningar på brister i integreringen av nyanlända flyktingar. Integrationen handlar om att kunna lära sig italienska språket, få förståelse för hur samhället fungerar och att kunna få arbete och tillgång till utbildning. Det har dessutom visat sig att integreringsmöjligheterna skiljer sig, beroende på var flyktingar hamnar i landet. Det är de lokala myndigheterna i varje region som har ansvaret för hur integreringen ska fungera i sin region. De södra delarna av Italien, som har det sämre ställt ekonomiskt, har haft avsevärt mindre satsningar på integreringen, medan integreringen i de norra delarna, har fått bättre omdöme.⁵¹

Integreringen gällande möjligheter till arbete har inte visat sig fungera utan det finns svårigheter att få tillgång till information om arbetsmöjligheter enligt UNHCR.

⁵⁰ Galosi Anna, Cecchini Cristina Laura: "Dublin II Regulation National Report" (2012), [www.refworld.org](http://www.refworld.org/pd/514054492.pdf), <http://www.refworld.org/pd/514054492.pdf> (Hämtad den 6/3 2014); Intervju med Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti, Turin. Intervjun genomförd den 20/2 med Mirtha Sozzi.

⁵¹ Ibid. Se not 50.

4.3.1 CDA och CSPA

CDA är det första boendet och välkomstcentret, där alla asylsökande hamnar.⁵² CDA skapades 1995 och det finns cirka tio stycken CDA idag i Italien. Syftet med CDA är att identifiera alla personer som anländer till Italien och vistelsen i CDA ska inte vara under lång tid, utan en asylsökande ska enbart vistas där tills de italienska myndigheterna har identifierat personen. Det finns även CSPA center som också är ett identifieringscenter.⁵³ Både CDA och CSPA är mottagningscentra dit asylsökande och flyktingar först blir placerade och där ges information om vad asylprocessen innebär och vart de ska vända sig för att ansöka om asyl. På dessa mottagningscentra ges också sjukvård till de som fått fysiska men efter sin resa till Italien. När identifieringen är avklarad ska personen vidare till flyktingförläggningarna CARA och SPRAR.⁵⁴

4.3.2 CARA

CARA är en stor och viktig flyktingförläggning.⁵⁵ CARA etablerades under Bossi-Fini och styrs enhetligt av den italienska staten. De flesta CARA förläggningar finns i södra Italien, eftersom det är dit flest asylsökande anländer och behovet är störst där. Det finns tio stycken CARA förläggningar och asylsökande blir placerade i denna förläggning vanligtvis under första fasen av asylhandläggningen.⁵⁶

Den längsta tiden en asylsökande får stanna i Cara är trettiofem dagar. En asylsökande kommer ofta till ett Cara-center efter att ha först identifierats i ett CDA eller CSPA. När den formella registreringen hos Questura gjorts brukar asylsökande skickas vidare till ett SPRAR-center.⁵⁷

⁵² CDA – Centri di Accoglienza.

⁵³ CSPA – Centri di soccorso e assistenza.

⁵⁴ Osignerad, "Asylum Information Database National Country Report Italy" (2013), Italienska rådet för flyktingar (Consiglio Italiano per i rifugiati - CIR), europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (European Council on Refugees and Exiles – ECRE), [www.ecre.org, http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/761.html](http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/761.html) (Hämtad den 10/3 2014).

⁵⁵ CARA – Centri di Accoglienza di richiedenti asilo.

⁵⁶ Osignerad, "The Italian approach to asylum: System and core problems" (2011), The Norwegian Organisation for Asylum Seekers, [www.stranieriinitalia.it, http://www.stranieriinitalia.it/brigguglio/immigrazione-e-asilo/2012/giugno/rapp-noas-asilo-it.pdf](http://www.stranieriinitalia.it/brigguglio/immigrazione-e-asilo/2012/giugno/rapp-noas-asilo-it.pdf) (Hämtad den 6/3 2014).

⁵⁷ Se mer om SPRAR i delkapitel 4.3.3.

I CARA förläggningen finns möjligheter för asylsökande att lämna lägret under dagtid, men på nätterna måste personen befinna sig i lägret, annars kan personen riskera att förlora sin plats i Cara. I förläggningen finns möjligheter att delta i ett integreringsprogram och där erbjuds kurser i italienska språket och information om samhällsfunktionerna i landet. Cara-förläggningar är etablerade i gamla militärförläggningar, eller på andra ställen på landsbygden. Det är vanligt att lägren finns utanför samhället.⁵⁸

Det har rapporterats om att många flyktingförläggningar inte haft plats åt asylsökande och detta gäller särskild under första fasen av asyلفörfarandet innan den formella registreringen hos Questura gjorts. Flyktingförläggningarna Cara är en av dessa center, som har haft överfulla läger och därmed inte kunnat erbjuda plats åt nyanlända flyktingar. Detta har lett till brist på bostäder. Enligt mottagandedirektivet har asylsökande rätt att få en plats på ett boende tills dess att beslutet om asyl är taget. Enligt Schweiz flyktingrådsrapport har Italien försökt utöka sina bostäder för flyktingar, men problemen kvarstår på grund av det stora antal flyktingar som Italien får ta emot årligen. En konsekvens utav detta har blivit att de flyktingar som står utan bostad, blivit tvungna att på egen hand söka bostad. Övergivna hus har varit en möjlighet och trots att det är olagligt i Italien att bo i övergivna hus, har polisen ofta inte gjort något åt saken. I de övergivna husen bor ofta många familjer tillsammans. Enligt mottagande direktivet har asylsökande rätt till boende under asyلفörfarandet och fram tills beslutet är taget. Om asylsökande inte får någon plats på något boende är detta i strid med mottagandedirektivet.⁵⁹

4.3.3 SPRAR

SPRAR är en flyktingförläggning som erbjuder mottagning, skydd och integration av flyktingar men först senare under asylprocessen, vanligtvis när den formella registreringen är gjord.⁶⁰

SPRAR bildades 2002 genom ett samarbete med Italiens inrikesminister, kommuner och tillsammans med olika flyktingorganisationer bland annat italienska flyktingrådet och Caritas. Det finns totalt trettio platser i ett SPRAR center. Den längsta tiden en asylsökande får stanna i ett

⁵⁸ Osignerad, "Asylum procedure and reception conditions in Italy" (2011), Swiss Refugee Council, www.fluechtlingshilfe.ch, <http://www.fluechtlingshilfe.ch/droit-d-asile/ue/schengen-dublin-et-la-suisse/asylum-procedure-and-reception-condition-s-in-italy> (Hämtad den 6/3 2014).

⁵⁹ Ibid. Se not 58 ovan.

⁶⁰ SPRAR – Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

SPRAR center är sex månader, och då brukar beslutet om asyl vara avklarad, men det går att ansöka om förlängning om asylprocessen skulle ta längre tid än sex månader.⁶¹

Utöver CDI, CSPA, CARA och SPRAR finns andra boendeformer för flyktingar och asylsökande. Italiens inrikesminister har finansierat andra flyktingförläggningar genom ett projekt som kallas Progetto Morcone. Projektet har varit inriktat på att försöka lösa boendeproblemen för flyktingar i de större städerna i Italien och därför har det gjorts stora satsningar på boenden i bland annat Milano, Rom, Florens och Turin. Det finns också andra lokala projekt där kommuner på eget initiativ har startat upp boendeformer och själva ansvarat för finansieringen. Utöver detta brukar organisationer hjälpa flyktingar med boenden.⁶²

4.4 Tillgång till hälso- och sjukvård under asylärendet

Under tiden som flyktingen väntar på svar på sin asylansökan, har flyktingen rätt till sjukvård. Myndigheterna tillhandahåller alla ett personligt hälsokort (Tesserino Sanitario) och med det kortet, får personen obegränsad tillgång till allmän sjukvård under asylprocessen. Det har visat sig finnas brister i tillgången till sjukvård i flyktingförläggningarna, bland annat svårigheter att få tillgång till en läkare.⁶³

4.5 Situationen efter erhållen status som flykting

En viktig fråga för flyktingar som erhållit flyktingstatus i landet, är vilka möjligheter de har att få ett arbete eller en möjlighet att utbilda sig i landet. Italien har en svår ekonomisk situation och det råder en stor arbetslöshet, framför allt bland unga människor. Det finns därför en del svårigheter för flyktingar att hitta ett arbete. Det råder störst brist på arbete i södra Italien, men även norra delarna

⁶¹ Osignerad, "Asylum procedure and reception conditions in Italy" (2011), Swiss Refugee Council, www.fluechtlingshilfe.ch, <http://www.fluechtlingshilfe.ch/droit-d-asile/ue/schengen-dublin-et-la-suisse/asylum-procedure-and-reception-condition-s-in-italy> (Hämtad den 6/3 2014).

⁶² Osignerad, "Asylum Information Database National Country Report Italy" (2013), Italienska rådet för flyktingar (Consiglio Italiano per i rifugati - CIR), europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (european council on refugees and exiles – ECRE), [www.Ecre.org](http://www.ecre.org), <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/761.html> (Hämtad den 10/3 2014).

⁶³ Osignerad, "The Italian approach to asylum: System and core problems" (2011), The Norwegian Organisation for Asylum Seekers, www.stranieriinitalia.it, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2012/giugno/rapp-noas-asilo-it.pdf> (Hämtad den 6/3 2014).

har stora svårigheter i nuläget. Det kan vara enklare att hitta säsongarbete, men stadigvarande arbeten har visat sig vara mycket betydligt svårare att få.⁶⁴

Enligt flyktingorganisationen Ufficio Pastorale Migranti upplever flyktingar svårigheter att finna arbeten. Svårigheten grundar sig på att arbetsgivare vill att personen som söker arbete kan visa att han eller hon har någonstans att bo. En person som flytt till ett nytt land har ofta varken boende eller arbete. De boendeformer som erbjuds under asylprocessen, främst CARA och SPRAR är tidsbegränsade boenden och erbjuds till asylsökande. Det innebär att det inte finns så stora möjligheter att stanna där efter att asylbeslutet kommit.⁶⁵

Det finns dock fall där personer, efter att de erhållit flyktingstatus, blivit erbjuden en plats på en SPRAR förläggning. Då boendesituationen är ett stort problem för flyktingar har det också blivit mycket vanligt att flyktingar övertar övergivna hus och börjar bosätta sig där. Det är inte lagligt i Italien att bo i övergivna hus, och om flyktingarna blir upptäckta hamnar de på gatan istället. I praktiken har det dock visat sig att de ofta får bo kvar, i brist på att andra boenden.⁶⁶

4.6 Avvisning och kvarhållning

Den som har blivit nekad asyl i landet har inte rätt att stanna kvar. Om en person blivit nekad asyl i landet anses personen befinna sig illegalt i landet och får ett beslut som föreskriver att personen ska avvisas och detta beslut kallas ”foglio di via”. Den som fått detta beslut ombeds att lämna landet. Ett beslut om avvisning hanteras och registreras av Questura. I avvisningsbeslutet ska det alltid finnas skäl som motiverar ett sådant beslut. Beslutet börjar gälla omedelbart. Det finns möjligheter att överklaga ett avvisningsbeslut inom en sextio dagars frist.

Den som blivit nekad asyl, eller den som av andra skäl blivit avvisad ur landet hamnar i ett kvarhållningsläger.⁶⁷ Den vanligaste kvarhållningsförläggningen i Italien är CIE.⁶⁸

⁶⁴ Intervju med Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti, Turin. Intervjun genomförd den 20/2 med Mirtha Sozzi.

⁶⁵ Ibid. Se not 64.

⁶⁶ Ibid. Se not 64.

⁶⁷ Osignerad, “The Italian approach to asylum: System and core problems” (2011), The Norwegian Organisation for Asylum Seekers, www.stranieriinitalia.it, <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2012/giugno/rapp-noas-asilo-it.pdf> (Hämtad den 6/3 2014).

⁶⁸ CIE – Centro di identificazione ed espulsione.

Från början då kvarhållningslägret upprättades, hette det CPT, men bytte därefter namn till CIE. Syftet med att skapa CIE läger var att reglera illegala invandrare från främst balkanländerna och Nordafrika. De flesta CIE lägren finns i södra Italien, då de haft mest tillströmning av migranter, men i nuläget finns de även i mitten och norra delarna av Italien. Totalt finns det tretton stycken i hela landet. En person får kvarhållas i CIE under tjugo dagar som kan förlängas med tio dagar efter ansökan och beslut hos domstol.⁶⁹

Det är inrikesministern som har det övergripande organisationsansvaret över CIE lägren och det är Prefectura som har ansvaret att se till att det sköts på rätt sätt tillsammans med Röda korset. Slutligen är det polisen som har ansvaret för att se till att ingen smiter från CIE och håller därför alltid vakt utanför CIE-förläggningarna.⁷⁰

En person som hålls i förvar i CIE, har enligt Bossi-Fini-lagen rätt till information om skälen till kvarhållningen, rätt till advokat och rätt att göra en eventuell överklagan. Enligt Bossi Fini har en person som hålls i förvar rätt till hälsa och sjukvård, tre måltider om dagen, rätt till religionsutövande samt en rätt att ta emot besök av nära anhöriga och vänner.⁷¹

Det finns också andra kvarhållningsförläggningar, som dock inte i samma utsträckning som CIE, är lika utbredda. CPA och CID är två sådana. De finns bland annat CPA-förläggningar på Lampedusa samt på Bari, Brindisi och Siracusa.⁷²

⁶⁹ Osignerad, "Document – Italy: Temporary stay – permanent rights: the treatment of foreign nationals detained in temporary stay and assistance centres", Amnesty International, www.amnesty.org, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/004/2005/en/adab2ee9-d4e1-11dd-8a23-d58a49c0d652/eur300042005en.html> (Hämtad den 6/3 2014).

⁷⁰ Galosi Anna, Cecchini Cristina Laura: "Dublin II Regulation National Report" (2012), www.refworld.org, <http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf> (Hämtad den 6/3 2014).

⁷¹ Ibid. Se not 70.

⁷² CPA – Centri per accoglienza. CID – Centri di identificazione.

5. Återtagandeavtalen med Libyen och Egypten

5.1 Introduktion

EU har slutit avtal om återtagande för att underlätta återvändandet av personer som inte har en laglig rätt att vistas i unionen. Återtagandeavtal syftar till att förmå länderna att ta tillbaka sina medborgare eller och även andra länders medborgare som passerat landet på vägen till Europa. Enskilda medlemsstater har också slutit egna återtagandeavtal med länder. Italien är ett av dessa länder som har slutit återtagandeavtal med ett flertal nordafrikanska länder. Italien ingick avtal med Libyen under början av 2000-talet och även lite senare med Egypten 2007. I detta kapitel kommer återtagandeavtalen som Italien ingått med Libyen och Egypten att behandlas.⁷³

5.2 Libyen

Under 2000-talet, ökade antalet båtmigranter och asylsökande som kom till Italien. De tog sig över medelhavet i små gummibåtar från Libyens kust till Italien. Antalet personer som tog sig från Libyen till Italien blev stort och Italien ville få till stånd en begränsning och reglera antalet personer som fick komma in i landet. Italiens ledare, Berlusconi, inledde då förhandlingar med Libyens dåvarande ledare Gaddafi. Förhandlingarna pågick under år 2000 till 2004 och ledde till ett ingående av ett avtal om återtagande. Avtalet gav Italien en rätt att återsända de asylsökande och migranter tillbaka till Libyen och Libyen hade enligt avtalet en skyldighet att ta emot dessa personer. Syftet med avtalet var att lätta på Italiens börda att ta emot migranter och asylsökande, genom att Italien nu kunde skicka tillbaka personer tillbaka till Libyen. Italien fick skyldigheter att hjälpa Libyen att förstärka sina gränser, för att Libyen bättre skulle kunna kontrollera sina gränser.

⁷³ Osignerad, "Återtagandeavtal", Tema asyl & integration, www.temaasyl.se, <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=1307> (Hämtad den 6/3 2014).

Italien försedde också Libyen med ekonomiskt bistånd för att hjälpa landet att bygga upp läger för kvarhållning.⁷⁴

Samarbetet mellan Italien och Libyen fortsatte och den 29 december 2007 signerades ett nytt avtal mellan parterna. Det nya avtalet ämnade öka det ekonomiska biståndet till Libyen, för att kunna öka gränsbevakning vid Libyens kuster. Avtalsparterna undertecknade vid detta tillfälle också ett tilläggsprotokoll som innehöll bestämmelser kring hur det praktiska genomförandet av och samarbetet länderna emellan skulle genomföras och effektiviseras. Det var enbart Libyen och Italien, som kände till avtalet och tilläggsprotokollets innehåll. Den 30 augusti 2008 signerades ett nytt avtal och också detta avtal, skapades med syftet att öka kontrollerna vid gränserna och att förse Libyen med finansiella tillgångar. Libyen i sin tur samarbetade med Italien och tog emot alla personer som Italien skickade tillbaka.⁷⁵

Återtagandeavtalen fick den effekt som Italien önskat åstadkomma, nämligen färre asylsökande och migranter till Italiens gränser. Enligt organisationen FIDH anlände omkring 20 655 personer till Lampedusa under tidsperioden 1 augusti 2008 till 31 juli 2009 och senare under samma år, 2009, tog Italien emot omkring 403 personer från Libyen. Under 2009 hade Italien skickat tillbaka 1400 personer till Libyen. Statistiken visade på en minskning av antalet migranter till Italien.⁷⁶

År 2012 kom ett avgörande från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, *Hirsi Jamaa and Others v Italy*. Avgörandet handlade om tretton eritreaner och elva somalier som tagit sig från Libyen till Italien. De hade varit en del av en grupp om tvåhundra människor, som tillsammans hade åkt från Libyen till Italien med båt. Den sjätte maj 2009, befann de sig utanför Italiens kust, nära den italienska ön Lampedusa. De fick inte stanna i Italien utan den italienska kustbevakningen sände tillbaka eritreanerna och somalierna på båtar till Tripoli i Libyen. Resan tillbaka tog tio timmar. När talan till Europadomstolen väcktes klagade sökanden att de inte fått en chans att stanna i Italien och söka asyl, utan de hade omedelbart blivit tillbakaskickade till Libyen.⁷⁷

Europadomstolen kom först fram till att domstolen hade jurisdiktion att pröva målet enligt artikel 1 i EKMR. I avgörandet fann domstolen att Italien gjort sig skyldig till två kränkningar av artikel 3

⁷⁴ Osignerad, "Libya: the hounding of migrants must stop" (2012), International Federation for human rights, Migreurop, Justice without borders for migrants, www.fidh.org, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/libyemigrantsuk-ld.pdf> (Hämtad den 6/3 2014).

⁷⁵ Ibid. Se not 74.

⁷⁶ Ibid. Se not 74.

⁷⁷ European Database of Asylum Law: EctHR – *Hirsi Jamaa and Others v Italy* (GC), Application NO. 27765/09: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509> (Hämtad den 6/3 2014).

EKMR. Den första kränkningen grundade sig på Italiens tillbakaskickande av eritreanerna och somalierna till Libyen. Genom att Italien skickade tillbaka personerna till Libyen riskerade dessa personer att utsättas för omänsklig behandling i Libyen. Domstolen ansåg att det bilaterala avtal mellan länderna, som gav Italien en rätt och en skyldighet att sända tillbaka illegala personer till Libyen, varken kunde minska eller rättfärdiga Italiens behandling av dessa personer i det här fallet. Domstolen fann att Italien borde ha haft kännedom om de omänskliga förhållandena i Libyen och borde ha låtit personerna få stanna i Italien och få tillgång till att ansöka om asyl. Genom att inte ha låtit personerna få stanna och istället skickat personerna tillbaka, gjorde Italien sig skyldig till en kränkning av artikel 3 EKMR. Den andra kränkningen av artikel 3 bestod av att när personerna väl var på plats i Libyen igen fanns en risk att de libyska myndigheterna skulle skicka personerna tillbaka sina hemländer, Eritrea och Somalia, vilket skulle innebära att förbudet mot refoulement kränkts. Domstolen ansåg att Italien även borde ha haft kännedom om denna risk. ⁷⁸

Efter avgörandet stoppades tillbakaskickandet av migranter från Italien och Italien lovade att inga fler återsändanden till Libyen skulle ske.

I april 2012 när återtagandeavtalet mellan länderna förnyades väckte det stor uppmärksamhet och Italien kritiserades i rapporter och rekommendationer från bland annat UNHCR och Amnesty. Enligt UNHCR fanns inga garantier i återtagandeavtalet som garanterar asylsökandes säkerhet mot att skickas tillbaka till Libyen och att det i nuläget inte är säkert och tryggt för asylsökande att vistas i Libyen. ⁷⁹

Amnesty ansåg att ett avtal med Libyen inte borde vara aktuellt i nuläget då Libyen inte är ett säkert land för asylsökande att bli tillbakaskickade till samt rekommenderat Italien att avsluta sitt samarbete med Libyen gällande migrationsfrågor. ⁸⁰

5.3 Egypten

Egypten och Italiens relationer gällande migration har inte pågått under lika lång tid som relationen mellan Italien och Libyen. Det var först under 2007 länderna började samarbeta om

⁷⁸ Ibid. Se not 77.

⁷⁹ Osignerad, "UNHCR Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy" (2013), UNHCR, [www.refworld.org, http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html](http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html) (Hämtad den 6/3 2014).

⁸⁰ Osignerad, "Italy must sink its agreement with Libya on migration control", Amnesty International, [www.amnesty.org, www.amnesty.org/en/appeals-for-action/italy-migration-control](http://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/italy-migration-control) (Hämtad den 14/3 2014).

migrationsfrågor. Resultatet blev att länderna signerade ett återtagandeavtal den 9 januari 2007 i Rom.

Enligt Statewatch har avtalet kommit till användning under 2010 och 2011, då Italien skickade tillbaka migranter till Egypten. Det finns, precis som med återtagandeavtalet med Libyen, inte några garantier i avtalet för att asylsökande inte ska skickats tillbaka till Egypten.⁸¹

Det har dock inte förekommit några fall där Italien skickat tillbaka flyktingar, men att Egypten är ett osäkert land för flyktingar att komma till har bekräftats av UNHCR som har uttryckt sin oro över att Egypten inte respekterar mänskliga rättigheter för asylsökande i landet. Egypten sätter bland annat syriska flyktingar i förvar, utan att de får möjlighet att pröva sin ansökan om asyl där.⁸² Amnesty har beskrivit situationen i Egypten på följande sätt: "The Egyptian authorities have a duty to provide protection to anyone who has fled the conflict in Syria and is seeking safe refuge in their country. At present Egypt is failing abysmally to meet its international obligations to protect even the most vulnerable refugees,"⁸³ Detta visar på att både UNHCR och Amnesty inte tycker att Egypten är ett säkert land för asylsökande i nuläget.

⁸¹ Maccanico, Y, "The EU's Self-Interested Response to Unrest in North Africa: the Meaning of Treaties and Readmission Agreements between Italy and North African States", Analysis, London, Statewatch, (2012), [www.statewatch.org, http://www.statewatch.org/analyses/no-165-eu-north-africa.pdf](http://www.statewatch.org/analyses/no-165-eu-north-africa.pdf) (Hämtad den 14/3 2014).

⁸² Osignerad, "Egypt: UNHCR: concerned over detention of Syrian Refugees amid anti-Syrian sentiment", UNHCR, [www.unhcr.org, http://www.unhcr.org/51f242c59.html](http://www.unhcr.org/51f242c59.html) (Hämtad den 15/3 2014).

⁸³ Citat av Sherif Elsayed Ali, Amnesty International's Head of Refugee and Migrants' Rights hämtad på följande sida: <https://www.amnesty.org/en/news/egypt-end-deplorable-detention-and-deportation-refugees-syria-2013-10-17> (Hämtad den 27/3 2014)

6. Analys

6.1 Introduktion till analysen

Den genomgripande frågan som denna uppsats besvarar är huruvida Italien lever upp till de krav som ställs internationellt och regionalt på asylrättsområdet. Denna fråga besvaras utifrån tre områden:

- 1) Tillämpar Italien Dublinförordningen gällande de syriska flyktingarna?
- 2) Finns det delar av Italiens asylsystem som inte uppfyller minimikraven i EU-instrumenten på asylrättsområdet?
- 3) Är återtagandeaftalen Italien har med Libyen och Egypten är förenliga med non-refoulement principen i internationell rätt?

I detta kapitel ska jag försöka besvara uppsatsens frågeställningar och redogöra för vad jag har kommit fram till.

6.2 Tillämpar Italien Dublinförordningen gällande de syriska flyktingarna?

Sedan 2011, då inbördeskriget i Syrien bröt ut har befolkningen tvingats fly från sitt hemland.

UNHCR räknar i dag med att syrierna är den största gruppen av flyktingar som är på flykt till andra länder. Syrierna tar sig till Italien och utgör nu en av de största antalet flyktingar i landet.

Dublinförordningen pekar ut ett EU-land som ska pröva en icke-EU medborgares begäran om asyl. Genom att en icke-EU medborgare först rest till en medlemsstat och begärt asyl, ska denna medlemsstat enligt Dublinförordningen ha ansvaret för att pröva asyl. Det är detta som kallas första

asyllandsprincipen. Italien är som tidigare har beskrivits (se kap. 2) bunden av Dublinförordningen och har en skyldighet att pröva asyl i de fall då asylsökande först har anlänt till Italien.

För att svara på denna fråga om Italien tillämpar Dublinförordningen kan svaret sägas vara nekande. Italien tillämpar åtminstone inte Dublinförordningens regler fullt ut. När asylsökande anländer till Italien, har det visat sig att Questura som ska registrera fingeravtryck låter bli att göra det. Följden av detta är att asylsökande tvingas åka vidare till andra EU-länder i förhoppningen om att möjligheten att söka asyl ska finnas i något annat land. Asylsökande betalar smugglare som tar de vidare till andra länder. Detta är ett illegalt tillvägagångssätt, men den enda möjliga lösningen, för att nå andra EU-länder. När asylsökande når andra EU-länder, vet inte dessa länder om att asylsökande först anlänt till Italien och detta innebär att en asylsökande blir registrerad i det senare asyllandet istället.

6.3 Finns det delar av Italiens asylsystem som inte uppfyller minimikraven i EU-instrumenten på asylrättsområdet?

Italien är som tidigare sagt, bunden av Dublinförordningen, Eurodac-systemet och EU-direktiven som är: mottagandedirektivet, skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.

Det kan verka som landet är i sin ordning då Italien är bunden av dessa EU-direktiv och förordningar, men vissa delar av Italiens asylsystem uppfyller inte minimikraven som finns. Italiens asylmottagning kan rättare sagt beskrivas som ett ofullständigt system som är mer kaosartat än organiserat. Bland de brister som finns, är flyktingförläggningarna ett av dem. Det har visat sig att flyktingförläggningarna ofta är överfulla och att de italienska myndigheterna därmed inte kan erbjuda plats åt alla asylsökande. Flyktingförläggningen CARA, som erbjuder plats åt asylsökande i början av asylförfarandet kan ofta inte ge boende till alla på grund av detta. Asylsökande som inte får något boende får ingen assistans av de italienska myndigheterna, utan i praktiken får dessa personer klara sig själva och leta upp ett boende på egen hand.

Boendesvårigheter innebär att Italien har ett problem som måste lösas. Italien har inte klarat av att uppfylla minimikraven som ställs i mottagandedirektivet gällande garantin att alla asylsökande ska ha tillgång till boende.

Det har även visat sig att det finns andra brister i asylsystemet. Under en asylprövning ska asylsökande ha tillgång till erforderlig information om hur asylprocedur fungerar och vilka rättigheter samt skyldigheter han eller hon har. Denna information har visat sig vara bristfällig och leder till att asylsökande ofta inte har kännedom om sina möjligheter att till exempel kräva att en tolk finns närvarande vid intervjun hos Questura och hos CT. Det har även lett till att asylsökande kan gå miste om sina möjligheter att överklaga ett asylbeslut.

Dessa brister visar på att Italien inte har klarat av att uppfylla de miniminormer som ställs upp i asylprocedurdirektivet samt mottagandedirektivet gällande kraven på information till asylsökande vid ankomst och under asylförfarandet.

Det finns svårigheter för asylsökande att få tillgång till CT, som är den myndighet som slutligen ska avgöra om personen ska beviljas asyl eller inte. Det ska nämligen finnas tio CT-myndigheter men i praktiken finns enbart hälften så många. Detta kan innebära att asylsökande får resa långa sträckor för att få tag på en CT-myndighet. De få fungerande CT har en hög arbetsbelastning och detta leder till långa väntetider. Italien kan här inte leva upp till kravet på att asylprövningen ska vara effektiv enligt direktiven. I praktiken finns ofta inte heller alla fyra medlemmar i CT på plats vid intervjun av asylsökande, utan i de flesta fall bara en eller två medlemmar.

Ett annat problem är brister i integreringen av flyktingar i landet, både under asylprocessen och efteråt. Integreringen i landet skiljer sig mycket åt. De finansiella medel som finns är en avgörande faktor för hur mycket som kan satsas på integreringsmöjligheterna. I de norra delarna av landet har integreringen visat sig fungera bättre, medan det ligger sämre till i södra Italien. Integreringen handlar om att flyktingar ska lära sig språket och få arbets- och utbildningsmöjligheter för att kunna bli en del av samhället.

Italien har som redogjorts ovan, en del brister som behöver ordnas för att landet ska kunna leva upp till de minimikrav som ställs i EU-direktiven. Det har kommit nya reviderade versioner av EU-direktiven och nästa år, 2015, ska EU-direktiven bli en del av EU-ländernas nationella lagstiftning. Direktiven kommer innebära högre krav än tidigare på mottagande och humant asylsystem. EU-staterna behöver uppfylla dessa miniminormer och det gäller givetvis också Italien.

6.4 Är återtagandeavtalen som Italien har med Libyen och Egypten förenlig med non-refoulement principen i internationell rätt?

Italien började få stora migrationsströmmar från Nordafrika på 1980-talet. Italiens flyktingpolitik då var att försöka skicka tillbaka båtarna med migranter dit de kom ifrån. Italien brukade skicka tillbaka migranter till Libyen. Detta tillvägagångssätt ogillades av Europadomstolen, som fällde Italien för att ha skickat tillbaka asylsökande till Libyen under 2009, utan att ha fått en möjlighet att söka asyl i Italien och de riskerade dessutom att skickas tillbaka till sina hemländer, Somalia och Eritrea av de libyska myndigheterna. Det sistnämnda utgjorde en kränkning av principen om non-refoulement principen i internationell rätt.

Italien har tagit lärdom av detta och skickar i dag inte tillbaka några asylsökande till Libyen. Tillbakaskickanden till Libyen har stoppats då förhållandena i Libyen inte är säkra för asylsökande. Italien och Libyen har dock fortfarande ett avtal sinsemellan. Detta avtal förnyades i april 2012 vilket var enbart några veckor efter avgörandet från Europadomstolen. Avtalet är offentligt och har kritiserats av bland annat UNHCR och Amnesty, som båda tycker att avtalet inte borde existera eller i vart fall innehålla en bestämmelse som garanterar säkerheten för asylsökande att inte skickas tillbaka till Libyen i nuläget, då Libyen inte är ett säkert land för asylsökande.

Italien och Egypten har också ingått återtagandeavtal, vilket gjordes 2007. UNHCR och Amnesty har rapporterat om att det inte är säkert i Egypten i nuläget och att det därmed inte är ett säkert land för asylsökande att komma till. I Egypten hålls asylsökande i förvar under ohumana förhållanden utan möjligheten till att söka asyl. Av denna anledning har både UNHCR och Amnesty ansett att Egypten inte är ett säkert land.

Om Italien kommer att skicka tillbaka personer till Libyen igen, i enlighet med återtagandeavtalet, kan inget sägas något om i nuläget. Med tanke på vad UNHCR och Amnesty ansett i sina rapporter kan det konstateras att det skulle bryta mot non-refoulement om Italien sände tillbaka asylsökande till både Libyen och Egypten i nuläget. Vad som kommer att hända i framtiden gällande Italiens återtagandeavtal med Libyen och Egypten finns inte svar på ännu, men förhoppningsvis kommer det inte ske några återsändanden tills förhållandena i respektive länder blivit så pass bra att det är säkert för asylsökande att vistas i länderna.

Käll- och litteraturförteckning

Lagstifning

Internationella instrument:

Konvention om flyktingars rättsliga ställning, Genève den 28 juli 1951, i kraft den 22 april 1954 (Geneva Convention relating to the Status of Refugees, adopted on 28 July 1951).

Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, New York den 31 januari 1967 (Protocol Relating to the Status of Refugees)

EU-rättsliga instrument:

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 4 november 1950 (European Convention on Human Rights)

Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande (COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers)

Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa person 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 (COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted)

Asylprocedurdirektivet Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden vid beviljande eller återkallande av flyktingstatus (COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status)

Rådets förordning nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national)

Italien:

Italienska grundlagen, 22 december 1947 (La Costituzione della Repubblica Italiana).

Bossi-Fini, 30 juli 2002 (Bossi-Fini legge 189/2002).

Tryckt litteratur:

Boeles, Pieter: "European Migration Law". Antwerp: Intersentia, 2009.

Clayton, Gina: "Textbook on Immigration and Asylum Law. 5th rev.ed. Oxford, Oxford University Press, 2012.

Goodwin-Gill, Guy S: "The refugee in international law". 3th. rev.ed. Oxford, Oxford University Press, 2007.

Melander, Göran: "Refugees in Orbit: a study of the problem of refugees in Western Europe who, although not refouled to a country where they are liable to persecution, are not granted asylum by any state and are shoved to one country another in a constant quest for asylum." Geneva: International University Exchange Fund, 1978.

Noll, Gregor: "Negotiating Asylum- The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection". The Hague: Martinus Nijhoff, 2000.

Traublinger Julian: "Boat Refugees in the Mediterranean". Hamburg, 2013.

Internetsidor

Frenzen Niels, "UNHCR calls on countries to protect Syrian Refugees and Ensure Access to Territory; Syrians are now largest nationality using sea routes To Reach Italy", UNHCR, www.migrantsatsea.wordpress.com, <https://migrantsatsea.wordpress.com/2013/10/18/unhcr-calls-on-countries-to-protect-syrian-refugees-and-ensure-access-to-territory-syrians-are-now-largest-nationality-using-sea-routes-to-reach-italy/> (Hämtad den 7/3 2014)

Galosi Anna, Cecchini Cristina Laura, "Dublin II Regulation National Report" (2012), www.refworld.org, <http://www.refworld.org/pdfid/514054492.pdf> (Hämtad den 6/3 2014)

Lambruschi, Paolo, "Lampedusa: Letta: L'Italia chiede scusa", Avvenire, www.avvenire.it, <http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/barroso-a-lampedusa.aspx> (Hämtad den 6/3 2014)

Maccanico, Y, "The EU's Self-Interested Response to Unrest in North Africa: the Meaning of Treaties and Readmission Agreements between Italy and North African States", Analysis, London, Statewatch, (2012), www.statewatch.org, <http://www.statewatch.org/analyses/no-165-eu-north-africa.pdf> (Hämtad den 14/3 2014)

Molinero Barbara, "UNHCR urges Italy to improve facilities on Lampedusa as boat tragedy death toll rises" (2013), UNHCR, www.unhcr.org, <http://www.unhcr.org/52556a469.html> (Hämtad den 8/3 2014)

Niang Matilda, "EU i krismöte efter båtkatastrofen", SVT, www.svt.se, <http://www.svt.se/nyheter/sverige/extrainsatt-eu-mote-efter-batkatastrofen> (Hämtad den 16/3 2014)

Osignerad, "An International Failure The Syrian Refugee Crisis", Amnesty, www.amnesty.org, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT34/001/2013/en/8a376b76-d031-48a6-9588-ed9aee651d52/act340012013en.pdf> (Hämtad den 7/3 2014)

Osignerad, "Annual Report 2013 Italy", Amnesty International, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org/en/region/italy/report-2013),
<http://www.amnesty.org/en/region/italy/report-2013> (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, "Egypt: End deplorable detention and deportation of refugees from Syria", Amnesty, [www.amensty.org](https://www.amnesty.org/en/news/egypt-end-deplorable-detention-and-deportation-refugees-syria-2013-10-17),
<https://www.amnesty.org/en/news/egypt-end-deplorable-detention-and-deportation-refugees-syria-2013-10-17> (Hämtad den 27/3 2014)

Osignerad, "Krisen i Syrien", UNHCR, www.unhcr.se,
<http://www.unhcr.se/se/stoed-oss/flyktingkriser/krisen-i-syrien.html> (Hämtad den 16/3 2014)

Osignerad, "1951 årsflyktingkonvention om flyktingars rättsliga ställning", UNHCR, www.unhcr.se, <http://www.unhcr.se/se/om-oss/1951-aars-flyktingkonvention.html> (Hämtad den 16/3 2014)

Osignerad, "Growing number of Syrians arriving in southern Italy" (2013), UNHCR, www.unhcr.org, <http://www.unhcr.org/5232e41e9.html> (Hämtad den 8/3 2014)

Osignerad, "UNHCR highlights dangers facing Syrians in transit, urges countries to keep borders open", UNHCR, www.unhcr.org, <http://www.unhcr.org/526114299.html> (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, "Egypt: UNHCR: concerned over detention of Syrian Refugees amid anti-Syrian sentiment", UNHCR. Hämtad den 15/3 2014 från: <http://www.unhcr.org/51f242c59.html>

Osignerad, "Tortyrkonventionen", Amnesty International. Hämtad den 9 mars 2014 från: <http://www.amnesty.se/vad-gor-vi/tortyr-och-rattssakerhet/tortyr/tortyrkonventionen/>

Osignerad, "Amnesty International: Italy must sink its agreement with Libya on migration control", Amnesty International, www.amnesty.org,
<https://www.amnesty.org/en/appeals-for-action/italy-migration-control> (Hämtad den 14/3 2014)

Osignerad, "UNHCR recommendations on important aspects on refugee protection in Italy" (2013), UNHCR, www.unhcr.org.uk,
http://unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/pdf/Italy_Advocacy_paper.pdf (Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, "Document – Italy: Temporary stay – permanent rights: the treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centres", Amnesty International, www.amnesty.org,
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/004/2005/en/adab2ee9-d4e1-11dd-8a23-d58a49c0d652/eur300042005en.html> (Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, "Asylum Information Database National Country Report Italy" (2013), Italienska rådet för flyktingar (Consiglio Italiano per i rifugati - CIR), europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (european council on refugees and exiles – ECRE), www.ecre.org,
<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/761.html> (Hämtad den 10/3 2014)

Osignerad, "Asylum procedure and reception conditions in Italy" (2011), Swiss Refugee Council, www.fluechtlingshilfe.ch,
<http://www.fluechtlingshilfe.ch/droit-d-asile/ue/schengen-dublin-et-la-suisse/asylum-procedure-and-reception-conditions-in-italy> (Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, "The Italian approach to asylum: System and core problems" (2011), The Norwegian Organisation for Asylum Seekers, www.stranieriinitalia.it,
<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2012/giugno/rapp-noas-asilo-it.pdf>
(Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, "Libya: the hounding of migrants must stop" (2012), International Federation for human rights, Migreurope, Justice without borders for migrants, www.fidh.org,
<http://www.fidh.org/IMG/pdf/libyemignantsuk-ld.pdf> (Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, "Common European Asylum System", Europa kommissionen, www.ec.europa.eu,
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm (Hämtad den 16/3 2014)

Osignerad, "A common european asylum system" (2014), European Commission, www.ec.europa.eu,
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, "Efter Lampedusa kan vi inte fortsätta som vanligt", Europeiska kommissionen, www.ec.europa.eu,
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/news/what-written/archives/2013/10/20131024_sv.htm (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, "Uppföljning av Lampedusa: Konkreta åtgärder för att förhindra dödsfall i Medelhavet och förbättra hanteringen av migrations-och asylflöden", Europeiska kommissionen, pressmeddelande, Bryssel den 4 december 2013, www.europa.eu,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1199_sv.htm (Hämtad den 16/3 2014)

Osignerad, "Migration – EU behöver handlingskraft för att undvika fler tragedier", Europaparlamentet, www.europarl.europa.eu,
<http://www.europarl.europa.eu/news/sv/news-room/content/20131018IPR22667/html/Migration-EU-beh%C3%B6ver-handlingskraft-f%C3%B6r-att-undvika-fler-tragedier> (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, "Efter Lampedusa – EU föreslår nya åtgärder", Europaportalen. Hämtad den 9 mars 2014: <http://www.europaportalen.se/2013/12/efter-lampedusa-eu-foreslar-nya-atgarder>

Osignerad, "Internationella lagar om mänskliga rättigheter", Enade för mänskliga rättigheter, www.humanrights.com,
<http://www.humanrights.com/sv/what-are-human-rights/international-human-rights-law-continued.html> (Hämtad den 16/3 2014)

Osignerad, "Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)", FN-förbundet UNA Sweden, www.fn.se,
<http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/karnkonventionerna/konventionen-om-medborgerliga-och-politiska-rattigheter-iccpr/> (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, ”Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter”, www.manskligarattigheter.se,
http://www.manskligarattigheter.se/dynamaster/file_archive/060505/fa60247e4d4729d44afe2354639cc316/Konventionen%20om%20medb%20och%20pol%20r%C3%A4ttigheter.pdf (. Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, ”Immigration policies in Italy”, Struggles in Italy, www.strugglesinitaly.wordpress.com,
<http://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigration-policies-in-italy/> (Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, “New legislations regulates immigration”, European industrial relations observatory on-line, www.eurofound.europa.eu,
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/09/feature/it0209103f.htm> (Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, “The Constitution of the Italian Republic”, Legislationonline, www.legislationline.org,
<http://legislationline.org/download/action/download/id/1613/file/b4371e43dc8cf675b67904284951.htm/preview> (Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, “Detention in europe”, Jesuit Refugee Service, www.detention-in-europe.org,
http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=179 (. Hämtad den 9/3 2014)

Osignerad, ”Återtagandeavtal”, Tema asyl & integration, www.temaasyl.se,
<http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=1307> (. Hämtad den 6/3 2014)

Osignerad, “Lampedusaolyckan och flyktingsituationen i Syrien på dagordningen”, Regeringskansliet, www.regeringen.se, <http://www.regeringen.se/sb/d/6751/a/225915> (Hämtad den 16/3 2014)

Paoletti Emanuela, “Migrations Agreements between Italy and North Africa: Domestic Imperatives versus International Norms”, Middle East Institute, www.mei.edu,
<http://www.mei.edu/content/migration-agreements-between-italy-and-north-africa-domestic-imperatives-versus> (Hämtad den 9/3 2014)

Intervju

Intervju med Mirtha Sozzi på Punto di Domande – Ufficio Pastorale Migranti, Turin. Intervjun genomförd den 20/2 2014.

Rättsfallsförteckning från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Hirsi Jamaa and Others v Italy (GC), no. 27765/09, ECHR 2012,
<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509> (hämtad den 6/3 2014)