

Lisa Tönnés

## Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter i EU

En fallstudie av Förenade kungariket och Finland

Pro gradu-avhandling i folkrätt  
Handledare: PD Kristian Myntti  
Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten  
Åbo Akademi  
Åbo 2005

## SAMMANFATTNING

Denna avhandling närmar sig asylsökandes rättigheter ur ett icke-traditionellt perspektiv. Fokus ligger på asylsökandes socioekonomiska rättigheter, utgående ifrån de miniminormer om mottagningsvillkor för asylsökande som EU har antagit i samband med harmoniseringen av unionens asylpolitik. Den teoretiska referensramen utgör en granskning av asylsökandes rättsliga ställning i folkrätten, med speciell fokus på omfattningen av de sociala och ekonomiska rättigheterna. De ekonomiska och sociala rättigheterna och deras karaktär analyseras i korthet på ett generellt plan, för att klargöra rättigheternas tillämpbarhet på asylsökande. Utgående ifrån detta fortskrider diskussionen till EU:s harmoniseringsprocess och det direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande som har antagits. Den sista delen utgör en fallstudie av villkoren i Förenade kungariket och Finland, utgående från dessa länders nationella lagstiftningar.

Slutsatsen är att asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter endast i låg utsträckning är explicit fastställda i folkrätten. Istället måste rättigheterna härledas ur allmänna konventioner om mänskliga rättigheter. I EU utgörs mottagningsvillkoren av en minimistandard långt under den standard som kan utläsas ur medlemsstaternas folkrättsliga förpliktelser. Både Förenade kungariket och Finland uppfyller den av EU fastställda miniminivån i garanterandet av asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter, men huruvida de uppfyller sina övriga folkrättsliga förpliktelser är ifrågasättbart.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 UTGÅNGSPUNKT.....	1
1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR, AVGRÄNSNING OCH STRUKTUR.....	3
1.3 METOD OCH MATERIAL .....	6
1.4 DEFINITIONER .....	8
<b>2 RAMEN FÖR ASYLSÖKANDES RÄTTIGHETER ENLIGT FOLKRÄTTEN .....</b>	<b>10</b>
2.1 OM ASYLSÖKANDES FOLKRÄTTSLIGA STATUS.....	10
2.2 OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNAS TILLÄMPBARHET PÅ ASYLSÖKANDE .....	11
2.2.1 <i>Allmänt</i> .....	11
2.2.2 <i>Flyktingars rättigheter enligt FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning</i> .....	11
2.2.2 <i>Utlänningars rättsliga ställning</i> .....	14
2.3 MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERS UNIVERSALITET .....	16
2.3.1 <i>Allmänt</i> .....	16
2.3.2 <i>Diskrimineringsförbudet</i> .....	18
2.3.2.1 <i>Allmänt</i> .....	18
2.3.2.2 <i>Icke-diskriminering i ESK-konventionen</i> .....	19
2.3.2.3 <i>Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering</i> .....	20
2.3.2.4 <i>Icke-diskriminering i andra konventioner</i> .....	21
2.3.3 <i>Klausuler om begränsning av konventionsrättigheter</i> .....	24
2.4 SLUTSATSER.....	27
<b>3 KARAKTÄREN AV DE EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETERNA .....</b>	<b>29</b>
3.1 ALLMÄNT.....	29
3.2 ESK-RÄTTIGHETERNAS JURIDISKA KARAKTÄR .....	30
3.3 SAMMANFATTNING .....	33
<b>4 ASYLSÖKANDES SOCIOEKONOMISKA VILLKOR ENLIGT EG-RÄTTEN .....</b>	<b>34</b>
4.1 OM RÄTTIGHETERS HIERARKI OCH OMFATTNING I EU.....	34
4.2 ESK-RÄTTIGHETER I EU .....	35
4.3 OM HARMONISERING AV EU:S IMMIGRATIONS- OCH ASYLPOLITIK.....	36
4.4 RÄTT TILL ARBETE .....	40
4.5 RÄTT TILL TILLFREDSSTÄLLANDE LEVNADSSTANDARD .....	44
4.6 RÄTT TILL HÄLSA .....	46
4.7 RÄTT TILL UTBILDNING .....	49
4.8 RÄTT TILL BOENDE.....	53
<b>5 FÖRVERKLIGANDET AV RÄTTIGHETERNA I FÖRENADE KUNGARIKET OCH FINLAND.....</b>	<b>56</b>
5.1 ALLMÄNT.....	56
5.2 FÖRENADE KUNGARIKET .....	58

5.2.1 Allmänt .....	58
5.2.2 Den nationella lagstiftningen.....	59
5.2.1.1 Definitioner enligt den nationella lagstiftningen.....	59
5.2.2.2 Något om lagstiftningen.....	60
5.2.3 Rätt till arbete .....	61
5.2.4 NASS asylstöd - rätt till tillfredsställande levnadsstandard .....	62
5.2.5 Rätt till hälsa.....	68
5.2.6 Rätt till utbildning .....	69
5.2.7 Rätt till boende .....	70
5.3 FINLAND.....	73
5.3.1 Allmänt .....	73
5.3.2 Den nationella lagstiftningen.....	74
5.3.3 Rätt till arbete .....	76
5.3.4 Rätt till tillfredsställande levnadsstandard.....	77
5.3.5 Rätt till hälsa.....	78
5.3.6 Rätt till utbildning .....	78
5.3.7 Rätt till boende .....	79
5.4 SLUTSATSER.....	81
<b>6 AVSLUTNING .....</b>	<b>84</b>

**FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR**

CEAS	Common European Asylum System
CDMG	European Committee on Migration
ECRE	European Council for Refugees and Exile
EG	Europeiska gemenskapen
EMRK	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ESK-konventionen	Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ETS	European Treaty Series
EU	Europeiska unionen
EURASIL	European Union Network for Asylum Practitioners
FN	Förenta Nationerna
GA	General Assembly
ILO	International Labour Organisation
IND	Immigration and Nationality Directorate
IOM	International Organization for Migration
MP-konventionen	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
NASS	National Asylum Support Service
NIAA	Nationality, Immigration and Asylum Act
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNTS	United Nations Treaty Series
WHO	World Health Organization

# 1 INLEDNING

## 1.1 Utgångspunkt

Asylfrågorna är otvivelaktigt en av de mest centrala utmaningarna i Europa när det gäller mänskliga rättigheter. Europeiska unionens restriktiva asylpolitik har länge varit föremål för uppmärksamhet, men fokus har till stor del legat på själva rättigheten att söka asyl. Desto mindre uppmärksamhet har riktats mot vad som händer med de asylsökande då ansökan lämnats in och väntan på det slutliga beskedet börjar. Denna del av asylprocessen kan inte åtskiljas från procedurmässiga aspekter, och utgör således en väsentlig del av asylpolitiken. Förutom tillträde till skyddssystemet är det för att förverkliga skyddet viktigt att skyddssystemet fungerar rättvist och effektivt.

När FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning antogs 1951 gavs ingen uppmärksamhet åt personer som väntar på att få sin ansökan om asyl prövad.<sup>1</sup> Således ligger flyktingkonventionens fokus på rättigheter och skyldigheter för personer vars status som flykting redan blivit erkänd. Asylsökandes rättigheter är således till stor del försummade i folkrätten och på grund av detta varierar villkoren för asylsökande i de industrialiserade länderna ansevärt. Många rättigheter är kopplade till medborgarskap, speciellt medborgerliga och politiska rättigheter, men även rättigheter av socioekonomisk natur är ofta åtminstone till en viss del givna endast medborgare. Således är asylsökandes tillgång till t.ex. socialstöd, undervisning, hälsovård och arbetsmarknaden inte alltid självklar. Dyliga rättigheter för asylsökande är ett område som till stor del saknar kodifiering i folkrätten. Vid sidan av det faktum att frågor rörande asylsökande har blivit allt mer polariserade och politiserade i flera stater, har detta lett till att staters skyldigheter gentemot asylsökande undermineras.

Asylsökande är personer i behov av internationellt skydd, och befinner sig ofta i denna situation som ett resultat av brott mot de mänskliga rättigheterna. På grund av att asylsökande tvingats fly från sitt hemland och på grund av orsakerna till flykten

---

<sup>1</sup> Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 1951.

anländer de ofta till värdlandet traumatiserade och i behov av medicinsk behandling och utan pengar eller andra existensmedel. De talar sällan värdlandets språk och utsätts ofta för fientlighet på grund av den stigmatisering som en restriktiv asylpolitik medför. Den senaste tidens häxjakt på terrorister har medfört att utlänningar ofta automatiskt betraktas som fiender.<sup>2</sup> Kopplingen mellan rasism och främlingsfientlighet, och dess konsekvenser för migranter framhölls även på Världskonferensen mot rasism år 2001.<sup>3</sup>

Asylsökande är således speciellt sårbara för exploatering och våld såväl under själva flykten som i värdlandet. Den tid som en asylsökande väntar på ett beslut angående sin ansökan kan ta allt ifrån några veckor till flera år från det att ansökan lämnats in. De socioekonomiska villkor som värdstaten erbjuder asylsökande är således betydelsefulla för deras välbefinnande, speciellt med tanke på den stress och osäkerhet som i övrigt ofta kännetecknar en asylsökandes liv. Dels finns stressen som de bär med sig från det förflutna, orsaken till att de hamnat i situationen som asylsökande, dels finns stressen och osäkerheten inför framtiden. De socioekonomiska rättigheternas betydelse för asylrätten kommer också att påvisas i detta sammanhang. Som den utsatta grupp som asylsökande utgör, har de även svårt att hävda sig och kräva sina rättigheter. Man kan ofta skönja ett samband mellan en marginaliserad ställning i samhället och diskriminering i förhållande till ekonomiska och sociala rättigheter.<sup>4</sup> Ett av målen med denna avhandling är att undersöka i vilken mån detta även gäller asylsökande.

I och med antagandet av Amsterdamfördraget år 1999 fick EU nya befogenheter inom området för asyl och immigrationsfrågor. EG-fördraget innehåller följaktligen en artikel som fastställer en femårsperiod med början från Amsterdamfördragets ikraftträdande inom vilken en harmonisering av unionens asylpolitik skall utföras. Som en del av denna process hör även en harmonisering av mottagningsförhållanden för asylsökande i medlemsstaterna, och till följd av detta har ett direktiv om

---

<sup>2</sup> Fitzpatrick, 2003, s. 255.

<sup>3</sup> Durban Declaration and Programme of Action, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, 2001, para. 16.

<sup>4</sup> Se t.ex. Hunt, 1996, s. 76.

miniminormer för mottagande av asylsökande antagits.<sup>5</sup> Införlivandet av detta direktiv, som är centralt inom ämnet för denna avhandling, skall vara slutförd sedan februari 2005.<sup>6</sup> Det första steget av unionens harmoniseringsprocess inom området för asyl är nu i stort sett slutförd på det teoretiska planet och resultaten börjar framträda.<sup>7</sup>

Immigrationskontroll och andra restriktioner riktade mot utlänningar anses utgöra en väsentlig del av kampen mot terrorismen, och i dagens läge domineras EU:s invandringspolitik av säkerhetsfrågor. Asylsökande befinner sig därför i ett glapp mellan statens rättighet att bestämma över sitt eget territorium och värnandet av individens rättigheter. Stater har legitima intressen i att kontrollera tillträde till dess territorium, men likaså har de folkrättsliga förpliktelser att skydda asylsökande. Den komplicerade växelverkan mellan dessa områden inom folkrätten ger upphov till två kategorier av rättigheter för asylsökande, nämligen rättigheter som staten oinskränkt måste erkänna och rättigheter som staten till en viss mån är tillåten att begränsa genom sin suveräna bestämmanderätt. Den första kategorin av rättigheter är sådana som är absolut garanterade av internationella förpliktelser. Den andra kategorin är mer komplicerad och består i inskränkbara rättigheter som staten har rätt att begränsa enligt vissa specifika undantag i dess människorättsförpliktelser, t.ex. med tanke på nationell säkerhet eller allmän ordning. Denna spänning, mellan kontroll- respektive rättighetsrelaterad politik, är en viktig utgångspunkt i detta arbete.

## 1.2 Frågeställningar, avgränsning och struktur

Syftet med denna avhandling är att analysera asylsökandes socioekonomiska rättigheter i EU-länderna. Ämnet för studien är komplicerat ur två synpunkter. För det första handlar det om asylsökande, dvs. personer som inte är medborgare i den

---

<sup>5</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

<sup>6</sup> Ibid., art. 26.1.

<sup>7</sup> För närvarande utarbetas nya former av harmonisering av EU:s asylsystem, bl.a. innehåller det så kallade *Haagprogrammet* planer på en gemensam asylprocess för hela unionen.



stat de bor i. För det andra handlar det om sociala och ekonomiska rättigheter som traditionellt setts som ”andra klassens rättigheter”.<sup>8</sup>

Omfattningen av asylsökandes rättigheter utreds på tre plan, dels genom en allmän analys av tillämpbara internationella och regionala europeiska standarder, dels genom en komparativ analys av hur praxis och lagstiftning i två EU-länder förhåller sig till varandra, EG-rätten och folkrätten. Temat ger således anledning till en tredimensionell analys där såväl folkrätt, EG-rätt och nationell rätt granskas och jämförs med varandra.

Avhandlingen består av fyra huvuddelar; inledning, teori, fallstudie och avslutning. Kapitel 2 och 3 utgör en teoretisk referensram där asylsökandes rättsliga ställning först granskas. Även de ekonomiska och sociala rättigheterna och deras karaktär analyseras här på ett generellt plan. Speciell vikt läggs vid artikel 4 i internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter<sup>9</sup> (hädanefter ESK-konventionen) och motsvarande artiklar i andra konventioner, den generella klausul som reglerar begränsningar av konventionsrättigheterna, samt icke-diskrimineringsprincipen, för att se huruvida och i så fall i vilken utsträckning asylsökande befinner sig i en mindre gynnsam situation än statens egna medborgare.

I den första delen av avhandlingen blir det primära syftet således att analysera ekonomiska och sociala rättigheter ur ett perspektiv som beaktar asylsökandes särpräglade förhållande till mottagarstaten. I vilken mån har mottagarstaten rätt att begränsa utlänningars och speciellt asylsökandes rättigheter? Var går gränsen mellan statens territorialhöghet och möjlighet att ”skydda” den nationella säkerheten och skyldigheten att skydda mänskliga rättigheter? Hurudan karaktär har de ekonomiska och sociala rättigheterna med andra ord vad gäller tillämpning, omfattning och universalitet?

Trots att de ekonomiska och sociala rättigheterna har en nyckelposition i detta arbete, kan naturligtvis andra rättigheter av mer politisk karaktär inte helt och hållet förbises. Det är idag allmänt vedertaget inom folkrätten att de mänskliga rättigheterna är

---

<sup>8</sup> Bakgrunden till denna uppfattning diskuteras nedan i kapitel 3.1.

<sup>9</sup> Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966.

odelbara och ömsesidigt beroende av varandra,<sup>10</sup> och således tangeras också övriga rättigheter som är relevanta för förverkligandet av de socioekonomiska rättigheterna. Brott mot de medborgerliga och politiska rättigheterna är ofta nära sammankopplade med brott mot ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.<sup>11</sup>

I kapitel 4 behandlas folkrättsliga instrument som är speciellt relevanta för EU samtidigt som de enskilda socioekonomiska rättigheterna och deras olika karaktärer granskas. Vid sidan av rättigheter för asylsökande påför det i denna avhandling centrala EU-direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande,<sup>12</sup> hädanefter mottagningsdirektivet, även grunder för när mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in. Detta står för den kontrollrelaterade delen av direktivet, och sålunda även den ur människorättssynpunkt mest komplicerade och intressanta delen. Är vissa av de ekonomiska och sociala rättigheterna mindre inskränkbara än andra? Hur ser minimistandarden för de olika rättigheterna ut och hur sammanstämmer direktivet med EU-ländernas folkrättsliga förpliktelser?

EU:s direktiv angående miniminormer för mottagandet av asylsökande fastställer som namnet påskiner endast minimistandarder och tillåter staterna relativt stor bestämmanderätt. Till exempel rätten till arbete, rörelsefrihet och förmåner kan alla bli kännbart begränsade och det är således den nationella implementeringen av direktivet som avslöjar hur omfattande asylsökandes socioekonomiska rättigheter de facto är. Därför blir den tredje delen en komparativ fallstudie av två EU-länder och deras nationella lagstiftning. I brist på resurser och tid är det inte möjligt att undersöka alla EU-länder. Av rent praktiska skäl har jag därför valt att se på Förenade kungariket och Finland. Länderna har historiskt sett, och än idag, väldigt olika förhållningssätt till och erfarenheter av immigration men lyder i och med EU nuförtiden under samma övergripande politiska normer och ramlagstiftning. Avsikten är således att analysera asylsökandes rättigheter under de två medlemsstaternas nationella lagstiftning, för att se hur de ekonomiska och sociala rättigheterna förverkligas eller inte förverkligas. EU:s medlemsstater är alla bundna

---

<sup>10</sup> "All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated." Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, para. 5.

<sup>11</sup> Se bland annat Fitzpatrick, 2002, s. 7.

<sup>12</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

av flera folkrättsliga förpliktelser och har således en skyldighet att tilldela asylsökande förmånen av den högsta standarden eller de mest generösa villkor som finns bland de folkrättsliga instrument som de har ratificerat. Med andra ord undersöker jag huruvida Finland och Förenade kungariket uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser, samtidigt som jag utgående ifrån de två ländernas villkor söker en fingervisning om huruvida EU-harmoniseringen därvidlag lyckats.

I kapitel 6 sammanfattar jag uppsatsens innehåll och presenterar i anslutning till detta mina slutsatser. Uppsatsen ger en översikt av ett brett och komplext område och är på intet sätt uttömmande.

### 1.3 Metod och material

Avsikten med avhandlingen är att sammanställa och tolka omfattningen av asylsökandes ekonomiska och sociala rättigheter utgående ifrån gällande folkrätt dels på ett allmänt plan, dels med avseende på EU:s interna lagstiftning. Till sin karaktär är uppsatsen således en rättsdogmatisk undersökning.

Liksom mänskliga rättigheter överlag är även de socioekonomiska rättigheterna tätt sammankopplade och utgör en sammanhängande enhet. Av praktiska orsaker granskas standarden på asylsökandes socioekonomiska villkor utgående från fem nyckelrättigheter: rätten till arbete, tillfredsställande levnadsstandard, hälsa, utbildning och boende. Dessa är de rättigheter som har störst inflytande på asylsökandes vardagsliv och på asylprocessen som helhet, och de är även betydande hörnstenar i en lyckad integration.

I brist på folkrättsliga instrument som specifikt behandlar asylsökandes rättigheter härleds de folkrättsliga ramarna huvudsakligen från de mänskliga rättigheterna och från sedvänjan angående staters ansvar. Till de primära rättskällor som kommer att användas hör bland annat ESK-konventionen, flyktingkonventionen och regionala instrument som europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (EMRK).

För att tolka och bättre förstå innebörden av dessa instrument används doktrinen, rättspraxis, dokument från olika övervakningsorgan såsom kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och soft law som sekundära källor. Vad gäller soft law läggs stor vikt vid Limburgprinciperna angående implementeringen av konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (hädanefter Limburgprinciperna)<sup>13</sup> och Maastrichtriktlinjerna angående brott mot ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (Maastrichtriktlinjerna).<sup>14</sup> Dessa instrument är sammanställda av folkrättsexperter och har kommit att få en betydande roll i tolkningen och implementeringen av ESK-konventionen. Således fungerar dessa instrument som hjälp för att analysera staternas förpliktelser enligt ESK-konventionen. Emedan Limburgprinciperna är koncentrerade på karaktären och omfattningen av de skyldigheter som staterna åläggs enligt konventionen, har Maastrichtriktlinjerna som mål att klarlägga fastställandet av brott mot ESK-rättigheterna. Maastrichtriktlinjerna bygger på Limburgprinciperna och reflekterar den utveckling som skett i folkrätten sedan Limburgprinciperna antogs.<sup>15</sup>

För diskussionen om asylsökandes rättigheter på EU-nivå är det Rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna som är den centrala utgångspunkten. Detta direktiv fastställer en minimistandard som skall tillförsäkras i alla EU:s medlemsstater och verkar därmed vara det mest betydande instrumentet för asylsökande inom unionens jurisdiktion.

Fallstudierna fungerar som en granskning av rådande statspraxis och bygger på nationell lagstiftning och material från främst icke-statliga organisationer som arbetar med asylsökande. Den nationella lagstiftningen gällande asylfrågor är under ständig omarbetning, men i denna avhandling utgår jag ifrån den rådande lagstiftningen per oktober 2005, då medlemsländerna borde ha genomfört den första fasen av EU:s åtgärder för den gemensamma asylpolitiken. Asylsökandes socioekonomiska rättigheter är ett ämne som i väldigt liten utsträckning har behandlats i doktrinen och således har lagstiftningen och rapporter från olika organisationer i stor utsträckning fått stå som grund för analysen. I brist på annat material har även olika

---

<sup>13</sup> Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987.

<sup>14</sup> Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 1997.

<sup>15</sup> Ibid., s. 1.

organisationers Internetsidor använts för aktuell information. Icke-statliga organisationer har en stor roll i realiserandet av asylsökandes rättigheter, och har således också en realistisk inblick i den faktiska situationen.<sup>16</sup> I detta sammanhang används bland annat material från ECRE (European Council for Refugees and Exile) och olika nationella organisationer som jobbar med flyktingars rättigheter.

## 1.4 Definitioner

Definitionen av asylsökande kommer i denna avhandling att utgå ifrån EU:s lagstiftning. Således definieras alla medborgare i tredjeland och statslösa personer som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium som asylsökande.<sup>17</sup> En asylansökan definieras som en begäran om internationellt skydd enligt flyktingkonventionen. I praktiken beviljas uppehållstillstånd ofta på andra grunder än de som nämns i flyktingkonventionen, oftast på så kallade humanitära grunder som utgår ifrån landets förpliktelser enligt de mänskliga rättigheterna. EU:s mottagningsdirektiv anger att medlemsstaterna även får besluta att tillämpa bestämmelserna i direktivet vid behandling av dylika ansökningar och således har jag valt att även inkludera personer som ansöker om skydd på andra grunder än flyktingkonventionen i min definition av asylsökande. Vem som beviljas asyl enligt flyktingkonventionen varierar mycket enligt olika länders praxis så det finns därför ingen orsak att exkludera personer som söker om uppehållstillstånd på andra skyddsgrunder.

Med ordet ”utlänning” avses personer på ett lands territorium som inte innehar den statens medborgarskap och är således ett begrepp som även aktualiseras i en diskussion om asylsökande. I vissa sammanhang används också begreppet ”icke-medborgare”, som här är synonymt med utlänning.

---

<sup>16</sup> Detta har även konstaterats i flertalet internationella instrument, bl.a. i flera olika punkter i EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsländerna och i artikel 9 i Limburgprinciperna och inte minst i kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters General Comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, para. 3.

<sup>17</sup> Denna definition tillämpas i Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

Med värdstat avses här den stat där asylsökande lämnar in sin ansökan om asyl och där ansökan följaktligen behandlas. I detta sammanhang är det även denna stat som har som uppgift att säkerställa asylsökande deras sociala och ekonomiska rättigheter.

## 2 RAMEN FÖR ASYLSÖKANDES RÄTTIGHETER ENLIGT FOLKRÄTTEN

### 2.1 Om asylsökandes folkrättsliga status

Asylsökande har en speciell ställning i folkrätten. Ingen stat är tvingad att ta emot utlänningar eller asylsökande, utan det enda som stater i detta avseende är förpliktigade till enligt folkrätten är att erkänna rätten att *söka* asyl, samt att trygga den sedvanerättsliga principen om *non-refoulement*. Dessa huvudprinciper inom flyktingrätten härleds från flyktingkonventionen och har numera även en status som sedvana.

Som redan har konstaterats finns det få folkrättsliga instrument där rättigheter för asylsökande är explicit utskrivna. De som finns är ofta av en regional karaktär. Europarådets parlamentariska församling bjöd år 1985 in stater för att finna en överenskommelse om en gemensam standard gällande behandlingen av asylsökande under tiden de väntar på att deras ansökan ska behandlas. Denna sammankomst resulterade i antagandet av *Recommendation R(85)1016 on living and working conditions of refugees and asylum seekers*.<sup>18</sup> Rekommendationen utgår ifrån problem anknutna till flyktingfrågor i Europa och innehåller diverse allmänna rekommendationer för att lösa dessa. Bland annat rekommenderas att ministerkommittén sätter upp ett permanent organ som skall handskas med problem anknutna till flykting- och migrationsfrågor, för att på så sätt etablera samarbete mellan Europarådets medlemsstater. Rekommendationen förespråkar som mål en harmonisering av nationella förfaranden gällande definitioner och tillämpning av olika instrument. Under Europarådet fungerar nu en styrkommitté för migrationsfrågor, CDMG, som arbetar med att öka samarbetet inom ramen för migration. För EU:s del är unionens egna arbete naturligtvis dominerande, men Europarådet bidrar med samarbete med övriga delar av Europa.

---

<sup>18</sup> Recommendation R (85) 1016 on living and working conditions of refugees and asylum seekers, 1985.

## 2.2 Om de mänskliga rättigheternas tillämpbarhet på asylsökande

### 2.2.1 Allmänt

Eftersom asylsökande i huvudsak är personer som åberopar flyktingstatus är flyktingrätten den del av folkrätten som torde vara närmast kopplad till asylsökandes rättigheter och är således ett lämpligt ställe att börja en undersökning på. Därefter granskas folkrättsliga instrument av en mer generell karaktär.

### 2.2.2 Flyktingars rättigheter enligt FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning

Flyktingkonventionen är folkrättsligt sett den viktigaste källan till flyktingars rättigheter, och konventionen har ratificerats av 142 länder världen över.<sup>19</sup> Även i EU ligger konventionen som grund för behandlingen och mottagandet av flyktingar och har således en central ställning. Kärnan av det skydd som konventionen, och folkrätten överlag, erbjuder flyktingar är rätten att söka asyl och principen om *non-refoulement*.<sup>20</sup> För att dessa rättigheter till fullo skall kunna säkerställas krävs det dock att även asylsökande tillerkänns vissa rättigheter under den tid de väntar på att deras asylansökan behandlas. Konventionen föreskriver trots detta ingenting explicit om asylsökandes rättigheter eller hur asylsökande ska behandlas i väntan på att deras status fastställs.<sup>21</sup> I viss mån är konventionen likväl tillämpbar på asylsökande, eftersom en person inte officiellt behöver åtnjuta en uttalad status som flykting för att enligt konventionen vara en flykting.<sup>22</sup> Det räcker alltså med att personen *prima facie* är en flykting för att kunna åtnjuta benämningen flykting och de rättigheter som följer därav. Problemet är att olika stater tolkar flyktingkonventionen på väldigt olika sätt. En person som i ett land definieras som flykting enligt flyktingkonventionen kan stå utanför denna definition i ett annat land. Ett av UNHCR:s huvudmål har länge

---

<sup>19</sup> UNHCR:s hemsida [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch), 1.11.2005. Lika många länder har ratificerat tilläggsprotokollet till konventionen som avlägsnade konventionens geografiska och tidsmässiga restriktioner.

<sup>20</sup> Lambert, 1995, s. 4.

<sup>21</sup> Ibid., 1995, s. 103.

<sup>22</sup> UNHCR:s Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1979, para. 28.



varit att etablera rättvisa och snabba procedurer för detta ändamål, där alla asylsökande har samma rättigheter.<sup>23</sup>

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och dess tilläggsprotokoll<sup>24</sup> erkänner flyktingar olika rättigheter och standarder gällande behandlingen av dem på en stegvis växande skala, utgående ifrån karaktären av deras förhållande till värdstaten, främst baserat på hur länge personen befunnit sig i landet.<sup>25</sup> Omfattningen av rättigheterna skiljer sig också från rättighet till rättighet. Som en minimistandard tillförsäkras i artikel 7 att konventionsstaterna bör erkänna flyktingar samma behandling som utlänningar i allmänhet.

Vissa av de socioekonomiska rättigheter som flyktingkonventionen tillförsäkrar tillkommer således asylsökande i deras egenskap av *prima facie* flyktingar, medan åtnjutandet av andra rättigheter enligt flertalet tolkningar kräver en mer specifik relation till värdlandet. I den engelska versionen av konventionen, som enligt konventionens slutbestämmelser vid sidan av den franska översättningen är den officiella versionen, används i samband med vissa rättigheter uttryck som "simple presence", "lawful presence" eller "lawful stay". Dessa uttryck, och skillnaden mellan uttrycken, har analyserats i doktrinen i samband med omfattningen av rättigheterna, med olika utslag om hurudan status de olika uttrycken medför.<sup>26</sup> På basen av detta kan man härleda vilka rättigheter som även utsträcker sig till asylsökande och i doktrinen råder konsensus om att de rättigheter som endast kräver "simple presence" utan tvekan utsträcker sig till asylsökande. Angående huruvida asylsökande däremot kan omfattas av rättigheter som kräver "lawful presence" är åsikterna dock delade i doktrinen. Utgående ifrån att så inte är fallet tryggas asylsökande endast rätt till undervisning (enligt artikel 22) enligt konventionen, i annat fall även rätt till näringsutövande (enligt artikel 18). Övriga socioekonomiska rättigheter såsom rätt till avlönad anställning, understöd av det allmänna, socialskydd

---

<sup>23</sup> UNHCR, Note on International Protection: UN doc. A/AC.96/694, 1987, paras. 25-28 och UNHCR Note on International Protection: UN doc. A/AC.96/777, 1991, paras. 25-26.

<sup>24</sup> Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 1951 och protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, 1967. Hädanefter flyktingkonventionen och flyktingprotokollet.

<sup>25</sup> Goodwin-Gill, 1996, s. 298.

<sup>26</sup> Se Research paper on the socioeconomic rights of non-nationals, 1998, ss. 15-18 om en utförlig diskussion om begreppen och deras innebörd.

och förmånlig behandling gällande bostäder kräver starkare band till värdstaten och kan således inte anses omfatta asylsökande.

En bokstavlig tolkning av konventionen blir ändå speciellt komplicerad i en svensk diskussion. Tyvärr är konsekvensen bristande gällande konventionens språk i olika översättningar, så den svenska översättningen är inte överrensstämmande vare sig med de uttryck som används i den engelska eller den franska versionen. Där uttrycken "lawful presence" och "lawful stay" används med olika betydelse i den engelska versionen, används de tre uttrycken "lovligen vistas", "lovligen uppehåller sig" och "har sin vanliga vistelseort" mer eller mindre synonymt i den svenska versionen.<sup>27</sup> Frågan är således huruvida det överhuvudtaget har varit de fördragsslutande staternas avsikt att göra någon skillnad mellan dessa uttryck, i synnerhet med tanke på att UNHCR:s handbok inte heller specificerar definitionen av dem.

Man kan således konstatera att det är ostridigt att flyktingar som uppfyller flyktingkonventionens definition bör garanteras konventionens rättigheter, oberoende av om de officiellt klassificerats som flyktingar eller inte. Desto större är oenigheten om i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt dessa rättigheter skall tryggas. Sist och slutligen beror det på tolkningen av formuleringarna "lawful presence" och "lawful stay". Vidare kan man konstatera att asylsökande som enligt flyktingkonventionen inte kan definieras som flyktingar inte heller åtnjuter dess rättigheter, oberoende om de på andra grunder får uppehållstillstånd i mottagarstaten.<sup>28</sup>

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de socioekonomiska rättigheter som kan tillskrivas asylsökande från flyktingkonventionen är väldigt begränsade och vaga. Den enda definitiva socioekonomiska rättigheten som bör garanteras alla asylsökande är rätten till grundskoleutbildning och möjligen rätt till arbete genom

---

<sup>27</sup> Rent logiskt sett kunde lawful presence översättas synonymt till "lovligen uppehåller sig" och "lovligen vistas" emedan "lawful stay" har en mer bestående karaktär och således kunde motsvaras av formuleringen "har sin vanliga vistelseort", men översättningen är inte konsekvent då det t.ex. både i artiklarna 15 och 14 används de engelska uttrycken "lawful stay", till skillnad från den svenska versionen där artikel 15 översatts till "lovligen uppehåller sig" medan artikel 14 översatts till "har sin vanliga vistelseort".

<sup>28</sup> Research paper on the socioeconomic rights of non-nationals, 1998, s. 20.

självtändigt näringsidkande. För att kunna åtnjuta de andra socioekonomiska rättigheterna krävs som ovan visats erkänd flyktingstatus eller andra specifika relationer till värdlandet. I brist på speciallagstiftning gällande asylsökandes rättigheter är det således skäl att se på andra källor av mer generell karaktär för att hitta skydd för rättigheterna.

### 2.2.2 Utlänningars rättsliga ställning

Vid sidan av flyktingrätten som de facto inte fastställer några vittgående rättigheter av socioekonomisk natur för asylsökande innan de fått en officiell flyktingstatus, finns flera allmänna och tematiska bestämmelser i folkrätten som förordar rättigheter för asylsökande. Innan tillkomsten av de mänskliga rättigheterna och den nutida flyktingrätten hade utlänningar ett begränsat skydd under folkrätten.<sup>29</sup> Det är emellertid sedan länge erkänt att den stat som utlänningen är medborgare i har rätt att kräva att värdlandet behandlar sina medborgare på ett respektfullt sätt. Det finns traditionellt sett två olika skolor gällande en värdstats behandling av utlänningar.<sup>30</sup> Dessa två skolor har i dagens läge i stort sett fallit i skymundan för doktrinen om mänskliga rättigheter, men deras innebörd är fortfarande relevant för en analys av utlänningars rättsliga ställning.

Den ena utgår ifrån att utlänningar bör erkännas samma rättigheter som värdlandets egna medborgare, oberoende av hurudan standard gällande skydd av mänskliga rättigheter landet har. Denna teori har stora nackdelar i och med att det skulle innebära att en stat kunde rättfärdiga omänsklig behandling av utlänningar genom att den behandlade sina egna medborgare på samma sätt.<sup>31</sup>

Den andra skolan utgår ifrån en internationell minimistandard gällande behandlingen av utlänningar, en standard som skall beaktas av alla länder, och det är denna skola som idag har mest stöd internationellt sett. Problemet med denna skola är att det inte finns någon allmänt accepterad definition av den internationella minimistandarden.

---

<sup>29</sup> Lysén, 2005, s. 75.

<sup>30</sup> Se bl.a. Smith, 2003, s. 9 och Wallace, 2002, s. 184.

<sup>31</sup> Wallace, 2002, s. 184.

År 1957 försökte folkrättskommissionen (International Law Commission) fastställa en sådan i samband med utarbetandet av den andra rapporten om statsansvar (the Second Report on State Responsibility).<sup>32</sup> I utkastet till rapporten fanns det med en artikel som sade att stater skulle behandla utlänningar på samma sätt som sina egna medborgare, men inte under några förhållanden sämre än vad de grundläggande mänskliga rättigheterna som erkänts och definierats i samtida internationella instrument. Detta förslag ansågs ändå vara för omfattande, och godkändes till slut inte.<sup>33</sup>

År 1985 antog FN:s generalförsamling en deklARATION angående mänskliga rättigheter för individer som inte är medborgare i den stat de bor i.<sup>34</sup> Artikel 2 i deklARATIONEN erkänner staternas rätt att reglera utlänningars inträde i landet, och villkor och förbehåll gällande deras uppehälle. I samma artikel anges också att inget i deklARATIONEN skall tolkas som förbud för staten att fastställa skillnader gällande behandlingen av medborgare och utlänningar. Dock fastställs att sådana lagar och bestämmelser skall ske i enlighet med de internationella juridiska skyldigheter som binder staten, inklusive de som gäller mänskliga rättigheter.

DeklARATIONEN föreskriver en rad rättigheter av medborgerlig och politisk karaktär, såsom rätten till liv, skydd mot godtycklig eller olaglig inblandning i privat- och familjelivet, likhet inför domstolarna samt religions- och uttrycksfrihet. Gällande ekonomiska och sociala rättigheter är deklARATIONEN däremot betydligt mer restriktiv. Artikel 8 formulerar vagt rättigheter med socioekonomisk karaktär såsom rätt till trygga och sunda arbetsvillkor, rätt att ansluta sig till fackföreningar och andra organisationer och rätt till hälsovård, utbildning, socialskydd och socialtjänster. Begränsningarna av dessa rättigheter är dock tydligt formulerade. Till exempel rätten till hälsovård, utbildning och socialtjänster garanteras endast ifall utlänningen i fråga uppfyller krav som ställs enligt relevant nationell reglering för delaktighet och förutsatt att statens tillgångar inte sätts under oskälig belastning.<sup>35</sup> Med andra ord läggs stor vikt vid den nationella lagstiftningen, vilket kan tyckas underminera hela

---

<sup>32</sup> Yearbook of International Law Commission, 1957, vol. II, s. 104.

<sup>33</sup> Wallace, 2002, ss. 185-186.

<sup>34</sup> UN Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live, 1985.

<sup>35</sup> Ibid.

idén med en internationell deklaration. Andra rättigheter inskränks med begränsningar som för ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att skydda nationell eller allmän säkerhet, ordning och hälsa, eller andra personers rättigheter och friheter.<sup>36</sup> I form av en deklaration är detta instrument inte heller juridiska bindande, utan dess betydelse är av mer moralisk karaktär i stil med soft law. Denna deklaration utgör således ett svagt komplement till kodifieringen av utlänningars rättigheter. Nästa steg är således att se på de mänskliga rättigheterna för att där hitta en grund för asylsökandes rättigheter.

## 2.3 Mänskliga rättigheters universalitet

### 2.3.1 Allmänt

Som redan konstaterats är det i dag konceptet om mänskliga rättigheter som är viktigast för skyddandet av utlänningars rättigheter. Det finns dock en nyansskillnad mellan det skydd som mänskliga rättigheter i allmänhet ger och det skydd som är direkt avsett för utlänningar. Enligt den traditionella skolan ses brott mot en utlänningars rättigheter som ett övergrepp mot staten som personen i fråga är medborgare i, inte mot personen som individ, medan mänskliga rättigheter däremot utgår direkt från individen. Under den senaste tiden har utvecklingen dock gått mot att konceptet om mänskliga rättigheter och principerna om utlänningars rättigheter allt mer integreras.<sup>37</sup>

Antagandet av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter<sup>38</sup> (hädanefter MP-konventionen) och ESK-konventionen hade en sådan stor inverkan på det internationella samfundet att det i dagens läge är en självklarhet att mänskliga rättigheter bör åtnjutas av alla individer utan någon åtskillnad.<sup>39</sup> Generellt sett gör de mänskliga rättigheterna ingen skillnad mellan medborgare och utlänningar, utan

---

<sup>36</sup> UN Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live, 1985.

<sup>37</sup> Brownlie, 1990, s. 526.

<sup>38</sup> Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966.

<sup>39</sup> Cassese, 2001, s. 104.

fokus ligger snarare på humanitet än nationalitet. Endast ett fåtal rättigheter i internationella och regionala människorättskonventioner är förbehållna medborgare i konventionsstaterna. De flesta rättigheter måste tillerkännas alla personer inom staternas jurisdiktion, oberoende av personlig status eller för vilket ändamål de besöker landet. Den europeiska sociala stadgan är ett undantag i och med att rättigheterna i denna konvention endast erbjuds medborgare i konventionsstaterna, men t.ex. EMRK, ESK-konventionen och MP-konventionen erbjuder lika rättigheter åt alla, med undantag från vissa politiska rättigheter.

Tillkomsten av olika instrument gällande skyddet av de mänskliga rättigheterna under de senaste 50 åren har således haft en betydande inverkan på utlänningars och således asylsökandes ställning inom folkrätten.<sup>40</sup> Utvecklingen av de mänskliga rättigheterna, i form av konventioner, deklarationer och internationella resolutioner, samt praxis från internationella organ har gett upphov till en allmän princip som förbjuder grova och omfattande brott mot grundläggande mänskliga rättigheter och friheter.<sup>41</sup> I *Barcelona Traction Case* hänvisade den internationella domstolen till skyldigheter *erga omnes* inom folkrätten, inbegripande ”the principles and rules concerning the basic rights of the human person”. Speciell uppmärksamhet gavs åt skydd från slaveri och diskriminering på grund av ras.<sup>42</sup> Detta ålägger ändå inte stater någon skyldighet att ty sig till specifika bestämmelser angående mänskliga rättigheter, utan fordrar snarare att stater avstår ifrån att allvarligt och upprepande kränka grundläggande rättigheter eller undertrycka en hel serie av rättigheter, som till exempel sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.<sup>43</sup> Man kan ändå konstatera att mänskliga rättigheter är en viktig rättskälla för asylsökande, eftersom dessa rättigheter traditionellt utgår ifrån individen i egenskap av människa istället för medborgarskap.

---

<sup>40</sup> Bland de konventioner som har kommit att vara av speciell betydelse för asylsökande och flyktingar kan nämnas FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966, internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 1984, konventionen om barnets rättigheter, 1989, och ILO-konvention nr 118, 1962.

<sup>41</sup> Cassese, 2001, s. 104.

<sup>42</sup> *Barcelona Traction, Light and Power Case, Second Phase, Judgement*, I.C.J Reports 1970, paras. 33-34.

<sup>43</sup> Cassese, 2001, s. 104.

## 2.3.2 Diskrimineringsförbudet

### 2.3.2.1 Allmänt

Icke-diskriminering är en central princip när det gäller mänskliga rättigheter. Den utgör såväl en självständig rättighet i sig som ett konstituerande element inom de mänskliga rättigheterna som helhet.<sup>44</sup> Tillämpningen av denna princip på utlänningar har dock aldrig blivit tillräckligt klarlagd i folkrätten.<sup>45</sup> Både den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter och ESK-konventionen hänvisar till rättigheter för ”envar”, inte endast medborgare. Icke-diskrimineringsklausulerna torde därför säga något om rättigheternas omfattning.

Så gott som alla människorättsinstrument innehåller någon slags icke-diskrimineringsklausul.<sup>46</sup> Till följd av att universaliteten av mänskliga rättigheter grundar sig på premissen att ”alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter”<sup>47</sup> är ett förbud mot diskriminering i åtnjutandet av dessa rättigheter ofrånkomligt.<sup>48</sup> Principen om icke-diskriminering har således fått en karaktär av sedvanerätt och i vissa fall även *jus cogens*. I regel kan man säga att ju nyare instrument, desto mer omfattande är icke-diskrimineringsklausulerna vad gäller grunderna som förbjuder diskriminering. Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter från 1948 nämner t.ex. i artikel 1 som förbjudna grunder för diskriminering endast ras, kön, språk och religion, emedan Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter från år 2000 räknar upp 17 olika grunder för diskrimineringsförbud.<sup>49</sup>

Mänskliga rättigheter förbjuder trots allt inte all distinktion mellan medborgare och utlänningar. Rätten till lika behandling är inte absolut och stater har rätt att i viss mån

---

<sup>44</sup> Makkonen, 2003, s. 46.

<sup>45</sup> Fitzpatrick, 2003, s. 255.

<sup>46</sup> Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna tillkännager i artikel 2 att envar är berättigade till alla rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen ”utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt”. Se också t.ex. art. 2(1) i MP-konventionen, art. 2(2) i ESK-konventionen och art. 14 i EMRK för motsvarande klausuler.

<sup>47</sup> Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 2.

<sup>48</sup> Smith, 2003, s. 184.

<sup>49</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000/C 364/01, art. 21.

göra undantag från icke-diskrimineringsprincipen så länge som dessa undantag är skäligen och proportionerliga och har en legitim motivering. Utlänningar, såsom asylsökande, kan således vid vissa tillfällen behandlas annorlunda än medborgare i mottagarstaten, men dylik åtskillnad är endast tillåten i viss utsträckning, och kan således inte godkännas ifall den är godtycklig eller oproportionerlig. Politiska rättigheter såsom åtnjutandet av rösträtt i mottagarstaten är ofta begränsade för asylsökande, eftersom medborgarskap ofta är en förutsättning för åtnjutandet av sådana rättigheter. Dylika begränsningar ses dock i vanliga fall inte som ett brott mot mänskliga rättigheter eftersom de anses vara motiverade.<sup>50</sup> Principen om icke-diskriminering förbjuder med andra ord särskiljande, utestängande, inskränkningar och begränsningar i tillförsäkrandet av rättigheterna så till vida dylika åtgärder inte är baserade på rättighetens natur.

### 2.3.2.2 *Icke-diskriminering i ESK-konventionen*

I ESK-konventionen ingår ett diskrimineringsförbud i artikel 2(2). Här fastställs att de i konventionen inskrivna rättigheterna bör utövas ”utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt”. Denna artikel ger upphov till omedelbara skyldigheter för de stater som har ratificerat konventionen.<sup>51</sup> Limburgprinciperna föreskriver att konventionen som allmän regel är tillämplig såväl på medborgare som på utlänningar,<sup>52</sup> trots att detta inte uttryckligen framkommer i konventionen. Artikel 2(3) i konventionen anger att ”[u]tvecklingsländerna må med tillbörligt beaktande av de mänskliga rättigheterna och sin samhällsekonomi bestämma, i vilken utsträckning de skall tillförsäkra utlänningar de i denna konvention inskrivna ekonomiska rättigheterna”. Denna paragraf bör dock enligt Limburgprinciperna tolkas snävt, eftersom meningen med paragrafen enbart var att få slut på det övervälde som vissa grupper av utlänningar besatt under

---

<sup>50</sup> Fitzpatrick, 2002, s. 11.

<sup>51</sup> General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 1.

<sup>52</sup> Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 42.



kolonialtiden.<sup>53</sup> Craven menar dessutom att denna artikel kan tolkas som ett bevis på ett förbud för andra än utvecklingsländer att göra motsvarande begränsningar och ser således artikel 2(3) som den enda begränsningen *ratione personae*.<sup>54</sup> Praxis från kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ger stöd för denna argumentation. I flera redogörelser till konventionsstaterna, t.ex. i kommitténs slutsatser angående staternas rapporter, har kommittén uttalat sig om utlänningars rättigheter. Även asylsökandes rättigheter har behandlats explicit; kommittén har bland annat uttryckt sin oro över asylsökandes bristande rätt till hälsovård i Italien,<sup>55</sup> samt den långa tid som asylsökande får vänta på sitt beslut om uppehållstillstånd i Luxemburg.<sup>56</sup> Limburgprinciperna betonar dessutom vikten av att eliminera såväl de jure som de facto diskriminering, och betydelsen av att anta åtgärder för att säkerställa även missgynnade grupper tillgång till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Man kan således dra slutsatsen att ESK-konventionen generellt sett även gäller asylsökande, i alla fall till den minimistandard som medborgare normalt åtnjuter.<sup>57</sup>

### 2.3.2.3 *Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering*

Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering är det centrala instrumentet för bekämpande av rasdiskriminering inom folkrätten.<sup>58</sup> I denna konvention är frihet från diskriminering en fristående rättighet som täcker alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, oberoende rättighetens källa.<sup>59</sup> Artikel 1(2) anger dock att den inte är tillämplig ”på sådana skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som av konventionsstat göres mellan medborgare och icke-medborgare”. I enlighet med konventionens syfte torde denna paragraf dock

<sup>53</sup> Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 43.

<sup>54</sup> Craven, 1995, s. 25 och s. 172.

<sup>55</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Italy, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.43, 23 May 2000, para.32.

<sup>56</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Luxemburg, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.86, 23 May 2003, para 16.

<sup>57</sup> Se bl.a. Craven, 1995, s. 174.

<sup>58</sup> Boyle & Baldaccini, 2001, s. 149. Konventionen har 170 ratifikationer, vilket gör den till den näst mest ratificerade konventionen efter barnkonventionen.

<sup>59</sup> Ibid., s. 156.

utgå ifrån de ifrågavarande rättigheternas natur, så konventionen är ändå fullt tillämpbar ifall diskriminering sker på grund av ras eller etnisk tillhörighet snarare än medborgarskap. Rasdiskrimineringskommittén har förespråkat en snäv tolkning av artikel 1(2),<sup>60</sup> och har kommenterat detta i flera allmänna rekommendationer. I en allmän rekommendation gällande flyktingar och tvångsförflyttade personer drar rasdiskrimineringskommittén uppmärksamheten mot artikel 5 i konventionen som föreskriver en rad rättigheter av socioekonomisk karaktär, samt det faktum att diskriminering gällande åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är förbjuden enligt konventionen.<sup>61</sup> I en annan rekommendation erkänner kommittén visserligen att stater har en suverän rätt att åtskilja medborgare från utlänningar såtillvida syftet eller effekten av åtskillnaden inte innehåller något element av diskriminering på grund av ras, färg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.<sup>62</sup> Kommittén har även konsekvent bett att stater redogör för utlänningars status, speciellt gällande flyktingar och gästarbetare. Trots detta har rasdiskrimineringskommittén enligt artikel 1(2) ingen auktoritet att fodra att konventionsstaterna garanterar att utlänningar åtnjuter likvärdiga rättigheter som medborgare.<sup>63</sup> Denna konvention kan således komma till nytta i fall där en asylsökande från ett land favoriseras över asylsökande från ett annat land, men erbjuder inget specifikt skydd för utlänningar framom medborgare. Således är det skydd gällande icke-diskriminering som denna konvention erbjuder inte speciellt användbart i detta sammanhang.

#### *2.3.2.4 Icke-diskriminering i andra konventioner*

Som redan konstaterats innehåller de flesta internationella människorättsinstrument någon form av icke-diskrimineringsförbud. Oftast stadgar dessa att diskriminering är förbjuden gällande åtnjutandet av de rättigheter som finns i konventionen, vilket innebär att diskrimineringen måste ske i relation till någon viss rättighet för att ett brott mot konventionen ska ske. Vissa konventioner skiljer sig dock ifrån dessa.

---

<sup>60</sup> Mahalic & Mahalic, 1987, s. 75.

<sup>61</sup> General Recommendation XXII, (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), 1996, para. 1. Bl.a. förbjuds diskriminering gällande rätten till arbete, bostad, hälsovård och undervisning.

<sup>62</sup> Mahalic & Mahalic, 1987, s. 76.

<sup>63</sup> Boyle & Baldaccini, 2001, s. 154.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter omfattar inte socioekonomiska rättigheter, men kan ändå bidra med skydd i fall av brott mot dessa rättigheter.<sup>64</sup> Som komplement till diskrimineringsförbudet i sedvänjan är MP-konventionen nämligen ett centralt instrument med tanke på ett allmänt diskrimineringsförbud inom området för de mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 26 i konventionen skall genom lag förbjudas all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. För asylsökande kan diskriminering på grund av såväl ras, religion, nationell eller social härkomst bli aktuell, likväl som diskriminering på grund av ”ställning i övrigt”. Ställningen som asylsökande kan kvalificera som ”ställning i övrigt” i fall det är denna ställning som är grund för åtskillnaden i behandling.<sup>65</sup> Nationalitet har även i kommittén för mänskliga rättigheters praxis visat sig kvalificera som ”ställning i övrigt”, vilket påvisades i fallet *Gueye et al. v. France*.<sup>66</sup> Artikel 26 påbjuder med andra ord ett förbud mot diskriminering som en särskild rättighet, vilket också innebär att konventionsstaterna måste beakta denna artikel då de antar nationell lagstiftning, och således blir den tillämplig även på ESK-rättigheter.<sup>67</sup>

EMRK har inte ett lika starkt diskrimineringskydd som MP-konventionen, men går mot en liknande utveckling i och med tillkomsten av tilläggsprotokoll nr 12. Enligt artikel 14 i konventionen tryggas åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ”utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt”. Grunderna för detta diskrimineringsförbud är omfattande, men även detta förbud gäller uteslutande rättigheter som tryggas i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Begränsningen av artikeln har blivit starkt kritiserad och till följd av detta

---

<sup>64</sup> Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966. Bayefsky, Farrior, Hanrahan & Langman, 2002, s. 46.

<sup>65</sup> Bayefsky, Farrior, Hanrahan & Langman, 2002, s. 53.

<sup>66</sup> United Nations Human Rights Committee, Communication No. 196/1985, para. 9.4. Människorättskommittén fann att Frankrike bröt mot artikel 26 i och med att pensionerade franska soldater med senegalesiskt medborgarskap fick en lägre pension än franska medborgare i samma situation.

<sup>67</sup> General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989, para 12.

upprättades protokoll nr 12.<sup>68</sup> Detta protokoll innehåller ett allmänt diskrimineringsförbud gällande varje lagstadgad rättighet och förteckningen över diskrimineringsgrunderna är till sin ordalydelse den samma som i artikel 14 i konventionen. Syftet är uttryckligen att utgöra ett skydd mot diskriminering från myndigheternas sida.<sup>69</sup> Protokollet trädde i kraft den 1 april 2005 och således kan en påstådd diskriminering inges för behandling av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i större omfattning än tidigare. Beträffande tillämpningen av detta protokoll på asylsökandes socioekonomiska rättigheter är frasen "...eller ställning i övrigt" i diskrimineringsgrunderna avgörande. Denna formulering har tolkats att innefatta sexuell läggning, civilstånd och utomäktenskaplig börd, och stöd för att även asylsökande skulle kunna falla under denna kategori finns.<sup>70</sup> EMRK innehåller som tidigare konstaterats relativt få rättigheter av socioekonomisk natur, men den allmänna karaktär som protokoll 12 innehar innebär att den i likhet med MP-konventionens artikel 26 är tillämplig också på ESK-rättigheter och kan således i beaktansvärd omfattning bidra till att skydda asylsökande mot en mindre förmånlig behandling än den som mottagarstatens egna medborgare åtnjuter.

Även i den europeiska sociala stadgan finns ett diskrimineringsförbud och flera olika jämlikhetsbestämmelser avseende tillförsäkrandet av de olika rättigheter som ingår i stadgan. Den reviderade europeiska sociala stadgan som ersatte den gamla stadgan vid dess ikraftträdande den 1 juli 1999 har ett diskrimineringsförbud tillfogat i artikel E i del V i den reviderade versionen. Enligt detta skall rättigheterna i stadgan säkerställas för alla utan någon slags diskriminering. Den sociala stadgans omfattning begränsas dock av att de rättigheter den föreskriver endast erkänns personer som är medborgare i en stat som är part i konventionen. Med tanke på att få flyktingar härstammar från konventionsstater får stadgan därför en väldigt liten relevans i samband med asylsökandes rättigheter.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup>Protokoll nr 12 till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Se Spencer & Spencer, 2004, s. 52 och protokollets *Explanatory report* om bakgrunden till protokollet.

<sup>69</sup> Protokoll nr 12 till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. art. 1(2).

<sup>70</sup> Willman, Knafler & Pierce 2001, s. 316.

<sup>71</sup> Europeiska sociala stadgan har trätt i kraft i följande länder (25.3.2005): Österrike, Belgien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Island, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Spanien, Sverige, Turkiet och Förenade kungariket.

Klart är således att icke-diskriminering utgör en grundläggande och allmängiltig princip relaterad till skyddandet av de mänskliga rättigheterna.<sup>72</sup> Åtnjutandet av rättigheter och friheter på en jämlik basis kräver dock inte att alla människor behandlas identiskt i varje situation.<sup>73</sup> Ett visst mått av åtskillnad i behandling behövs och är motiverad i ett demokratiskt samhälle. Men gränsen mellan diskriminering och skäliga differentieringsåtgärder är ibland svår att dra. En del kriterier för fastställandet av denna gräns har dock fastslagits. I *Belgian Linguistics Case* slog den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fast att en legitim diskriminering måste ha en objektiv och skälig motivering,<sup>74</sup> och kommittén för mänskliga rättigheter har antagit en motsvarande ståndpunkt.<sup>75</sup> Huruvida det existerar ett dylikt motiv beror på målet och effekten av åtgärden; de medel med vilka man fastställer denna åtskillnad måste stå i proportion till målet med åtskillnaden i behandling.

I fråga om sociala och ekonomiska rättigheter är det dock svårt att dra en dylik gräns. Till skillnad från de medborgerliga och politiska rättigheterna är det svårt att hitta uppenbara situationer där särbehandling av utlänningar är motiverad. Ett undantag är att rätten till arbete logiskt sett kan behöva begränsas t.ex. i fall där arbetsuppgiften skulle kräva förtrolighet med tanke på statens säkerhet, och där särbehandling av utlänningar således kan vara befogat.

### 2.3.3 Klausuler om begränsning av konventionsrättigheter

Vid sidan om diskrimineringsklausulerna innehåller människorättskonventioner ofta någon slags limitationsklausul, antingen av allmän karaktär eller i relation till någon viss rättighet. Dessa begränsningsklausuler är viktiga med tanke på asylsökandes rättigheter, eftersom det är ur dessa klausuler som en laglig särbehandling av utlänningar och således asylsökande ofta kan härledas. Artikel 25 i MP-konventionen

---

<sup>72</sup> Detta har även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter konstaterat. Se General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989, para 1.

<sup>73</sup> Ibid., para 8.

<sup>74</sup> *Belgian Linguistics Case*, (No 2) 1979-1980, 1 HRR 252.

<sup>75</sup> General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989, para 13.

fastställer till exempel politiska rättigheter, men gör samtidigt en åtskillnad på basis av medborgarskap, vilket leder till att utlänningars politiska verksamhet lagenligt kan begränsas.<sup>76</sup>

ESK-konventionens artikel 4 är en allmän limitationsklausul och fastställer att stater endast får underkasta de i konventionen formulerade rättigheterna sådana begränsningar som är angivna i lag och endast i den utsträckning som detta är förenligt med rättigheternas natur, samt uteslutande i syfte att främja det allmänna välförhållandet i ett demokratiskt samhälle. Denna artikel är väldigt vagt formulerad, och dess innebörd är svår att fastställa. Limburgprinciperna ger dock en närmare precisering av artikel 4 i och med att uttrycken ”angivna i lag”, ”främja det allmänna välförhållandet” och ”i ett demokratiskt samhälle” där ges en definition.

I och med att folkrätt i regel går före nationell rätt, innehåller uttrycket ”angivna i lag” ett förbehåll om att lagen i fråga måste vara förenlig med konventionen.<sup>77</sup> Vidare krävs det att en lag som påför begränsningar i åtnjutandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte är godtycklig, oskäligen eller diskriminerande och att den är tydlig och tillgänglig för alla.<sup>78</sup> Det skall dessutom finnas effektiv gottgörelse föreskriven i lag om rättigheterna olagligen begränsas.<sup>79</sup> En annan viktig aspekt är att det är den staten som påför begränsningarna som har ansvaret att bevisa att dessa inte försvagar samhällets demokratiska funktion.<sup>80</sup> Att begränsningarna bör vara förenliga med rättighetens natur innebär att inga begränsningar får tolkas eller tillämpas så att rättighetens innehåll äventyras.<sup>81</sup>

Artikel 5 klargör ytterligare staters rätt att enligt artikel 4 begränsa de i konventionen angivna rättigheterna. Här betonas att inskränkningar ska ses som en exceptionell åtgärd, och att motivet aldrig får vara att omintetgöra någon av de fri- eller rättigheter som inskrivits i konventionen. Artikel 8 är den enda artikeln som har en särskild limitationsklausul som är direkt relaterad till en specifik rättighet. Här stadgas bl.a.

---

<sup>76</sup> Artikel 25 i MP-konventionen anger att ”Varje *medborgare* skall äga rätt och möjlighet...” (egen kursivering).

<sup>77</sup> Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, para. 48.

<sup>78</sup> Ibid., para. 49-50.

<sup>79</sup> Ibid., para. 51.

<sup>80</sup> Ibid., para. 54.

<sup>81</sup> Ibid., para. 56.

rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar, samt fackföreningars rätt att fritt utöva sin verksamhet. Denna artikel inskränker staternas möjligheter att begränsa fackföreningsrättigheter ytterligare utöver de principer som föreskrivs i artikel 4. Begränsning av dessa rättigheter kräver nämligen att inskränkningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, eller för skyddande av annans fri- och rättigheter.

Inom doktrinen finns en del stöd för att artikel 4 i ESK-konventionen kan tolkas så att den tillåter särbehandling av utlänningar i vissa fall, speciellt vad gäller rätten till arbete.<sup>82</sup> Men som konstaterats i samband med diskrimineringsförbudet i ESK-konventionen (i kapitel 2.3.2.2 ovan) finns det en stark motsättning för en dylik argumentation och en åtskillnad i behandling mellan medborgare och utlänningar kan knappast ses som förenlig med de socioekonomiska rättigheternas natur.<sup>83</sup> En praxis där diskriminering ingår som ett sätt att uppnå allmän välfärd på en särskild grupps bekostnad kan inte ses som ett godtagbart sätt att uppfylla konventionens syfte.

Kommittén för mänskliga rättigheters praxis angående garanterandet av ESK-rättigheter till utlänningar är relativt begränsad och svårtolkad. Kommittén har i flera fall behandlat diskriminering på grund av medborgarskap och nationalitet, och i fall där medborgarskap och bosättning har varit helt irrelevanta faktorer har kommittén förbjudit diskriminering av utlänningar vid tilldelning av bl.a. pension.<sup>84</sup>

I europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna finns det förutom generella limitationsklausuler även flera artiklar enligt vilka inskränkningar får göras i fråga om de specifika rättigheterna. De generella limitationsklausulerna ingår i artiklarna 15-17. I artikel 15 fastställs vilka avvikelser som får göras från konventionens förpliktelser ”under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens” emedan artikel 16 tillåter inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet. Artikel 17 utgör ett förbud mot missbruk av rättigheter som bland annat innehåller ett förbud att inskränka de i

---

<sup>82</sup> Craven, 1995, s. 214 och Kjaerum, 1994, s. 454.

<sup>83</sup> Klerk, 1987, ss. 263-264.

<sup>84</sup> Se bland annat *Gueye et al v. France*, Communication No. 196/1985.

konventionen angivna rättigheterna i större utsträckning än som medges i konventionen.

Således är de enda direkta limitationsklausulerna som påverkar asylsökandes rättigheter sådana som begränsar deras politiska verksamhet.<sup>85</sup> Några andra direkta förbehåll som skulle rättfärdiga särbehandling av utlänningar finns inte. Till skillnad från medborgerliga och politiska rättigheter är sociala och ekonomiska rättigheter dessutom till sin natur sådana att det är svårt att finna en orsak som skulle legitimera att utlänningar inte skulle ha rätt till dem.

## 2.4 Slutsatser

Förutom de allmänna rättigheter som kan härledas från flyktingkonventionen är den huvudsakliga källan för asylsökandes socioekonomiska rättigheter allmänna mänskliga rättigheter som utan diskriminering tillkommer alla personer oberoende av deras ställning.

De facto finns det dock en hel del begränsningar gällande omfattningen av utlänningars rättigheter, i den mån rättigheterna kan komma att stå i konflikt med statens säkerhet. Generellt sett är problemet dock att gränsdragningen mellan diskriminering och legitim åtskillnad är odefinierad och vag, och saknar internationell reglering. Som redan ovan diskuterats är det dock i rätt sällsynta fall som socioekonomiska rättigheter behöver inskränkas på grund av statens säkerhet, och stöd för inskränkningar av andra orsaker är svåra att finna.

Inom doktrinen på området finns det många författare som förespråkar att varje mänsklig rättighet har en kärna som inte kan kränkas utan att rättighetens syfte urvattnas. En diskussion om rättigheternas kärna är viktig i samband med fastställandet av i vilken mån rättigheter kan inskränkas. Rättighetens kärna måste respekteras och upprätthållas hela tiden, oberoende av förhållandena i ett visst land

---

<sup>85</sup> Art. 25 i MP-konventionen och art. 16 i EMRK.



för att rättigheten inte ska förlora sin *raison d'être*.<sup>86</sup> I nästa kapitel undersöks ESK-rättigheternas karaktär närmare för att vidare klargöra rättigheternas tillämplighet och i synnerhet möjligheten till legitima begränsningar av dem.

---

<sup>86</sup> Arambulo, 1999, ss. 131-132.

### 3 KARAKTÄREN AV DE EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETERNA

#### 3.1 Allmänt

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter regleras i flera olika deklarationer och konventioner. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och friheterna är trots sin icke-bindande karaktär det första betydande instrument som innehåller en kodifiering av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, emedan den bindande ESK-konventionen utgör det mest utarbetade ramverket för dessa rättigheter.<sup>87</sup> Utöver dessa instrument finns ESK-rättigheter också integrerade i flera andra konventioner och deklarationer av olika karaktär och ursprung, vilka kommer att behandlas nedan.

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter utgör således en viktig del av de internationella människorättsbestämmelserna. Trots detta karakteriseras ESK-rättigheterna ofta som en andra klassens kategori av rättigheter, mindre grundläggande än medborgerliga och politiska rättigheter. Detta beror dels på historiska orsaker, dels på missuppfattningar angående de olika rättigheternas karaktär.<sup>88</sup> En vanlig orsak till denna uppdelning ligger i olika syner på statens roll angående uppfyllandet av rättigheterna. Medborgerliga och politiska rättigheter karakteriseras ofta som åläggande staten endast negativa skyldigheter, dvs. att det räcker med att staten avhåller sig från handling som kan inskränka rättigheterna i fråga. Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter däremot uppfattas ofta innehålla positiva skyldigheter och kräver således aktiva åtgärder från statens sida. På grund av detta betonas ofta de kostnader som ESK-rättigheter påför staten alltför starkt. Dyliga uppfattningar är ett resultat en förenklad och begränsad uppfattning av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas natur,<sup>89</sup> och kan även bidra till rasism och förutfattade meningar gentemot asylsökande i och med att dessa kommer

---

<sup>87</sup> Eide, 2001a, s. 17.

<sup>88</sup> Vid författandet av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ansågs alla rättigheter lika nödvändiga men denna uppfattning ändrades i och med den politiska oenighet som drabbade världen efter det kalla kriget. ESK-rättigheterna kom att associeras med östblocket, medan Väst ansåg medborgerliga och politiska rättigheter komma i första hand.

<sup>89</sup> Eide, 2001a, s. 23.

att uppfattas som en kostsam börda för staten. Således finns det skäl att kort redogöra för ESK-rättigheternas juridiska karaktär och vilka skyldigheter som påförs staterna i samband med förverkligandet av rättigheterna.

### 3.2 ESK-rättigheternas juridiska karaktär

I deklarationen om rätt till utveckling stipuleras att det är individen som är det aktiva subjektet i den ekonomiska och sociala utvecklingen.<sup>90</sup> Denna ståndpunkt ger en realistisk förståelse för statens ansvar gällande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.<sup>91</sup> Individen förväntas i mån av möjlighet att säkerställa sina egna behov, antingen individuellt eller i samarbete med andra. Detta kan sägas vara en förutsättning för realisering av ESK-rättigheter, men kräver emellertid att personen i fråga har de nödvändiga resurserna för detta, såsom arbete, landtillgångar eller andra former av kapital.<sup>92</sup> Vad gäller asylsökande är rätten till arbete och nödvändig undervisning (t.ex. språkundervisning) således nyckelrättigheter, som bidrar till att möjliggöra att individerna själva kan säkerställa de övriga behoven, såsom boende och tillfredsställande levnadsstandard. I synnerhet i västvärlden kretsar livet för de flesta kring de socioekonomiska rättigheterna såsom arbete eller studier och bostad och således utgör tillgången till dessa rättigheter en förutsättning för ett normalt liv och deltagande i samhället.

Det är i alla fall utgående ifrån denna presumtion som statens skyldigheter bör undersökas. Generellt sett påför mänskliga rättigheter stater med tre olika typers skyldigheter; nämligen skyldigheten att *respektera*, *skydda* och *förverkliga* rättigheter. Enligt kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är de allmänna juridiska skyldigheterna som konventionsstaterna tillskrivs under konventionen dels handlingsskyldigheter, dels resultatnriktade skyldigheter ("obligations of conduct and obligations of result").<sup>93</sup> Handlingsskyldigheterna innebär att konventionsstaterna aktivt eller passivt borde reagera på ett visst sätt. De

<sup>90</sup> Declaration on the Right to Development, GA Res. 41/128, 4.12.1986, art. 2.

<sup>91</sup> Eide, 2001a, s. 23.

<sup>92</sup> Ibid., 2001a, s. 23.

<sup>93</sup> General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1994, para. 1.

resultatinriktande skyldigheterna däremot fokuserar mer på resultatet av staternas handlingar.<sup>94</sup>

Trots att ESK-konventionen påför konventionsstaterna ett gradvis förverkligande av de i konventionen inskrivna rättigheterna och erkänner de restriktioner som brist på tillgängliga resurser kan föranleda så påför konventionen även vissa förpliktelser med direkt effekt. Även Limburgprinciperna anger att även om det fulla förverkligandet av rättigheterna i ESK-konventionen kan ske gradvis, så kan vissa rättigheter anses vara omedelbart prövningsbara.<sup>95</sup>

Ur detta kan man härleda att ESK-rättigheterna, på samma sätt som de medborgerliga och politiska rättigheterna, innehåller vissa grundläggande rättigheter. Dessa grundläggande rättigheter omfattar ett minimiskydd för de mest hjälplösa i samhället, för personer som inte förmår skydda sig själva.<sup>96</sup> Shue definierar dessa grundläggande rättigheter som sådana rättigheter som är nödvändiga för åtnjutandet av alla andra rättigheter, men som för den skull inte är mer värdefulla än andra rättigheter.<sup>97</sup> Han delar upp dessa i två grupper, nämligen rättigheter som tryggar fysisk säkerhet ("security rights") och rättigheter som tryggar existensminimum ("subsistence rights"). Till den senare delen som innehåller grundläggande rättigheter av socioekonomisk natur hör bl.a. rätten till föda, kläder, bostad och grundläggande hälsovård. Dessa är rättigheter som behövs för att tillförsäkra en människa hennes överlevnad, och kan således sammanställas som kärninnehållet i ESK-rättigheterna, samtidigt som de utgör en viktig del i åtnjutandet av övriga rättigheter.<sup>98</sup> Även kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har fastslagit att konventionsstaterna i enlighet med konventionens *raison d'être* har en skyldighet att tillförsäkra uppfyllande av alla rättigheter åtminstone upp till en grundläggande nivå.<sup>99</sup> Konceptet minimikärninnehåll, "*minimum core content*", har beskrivits som en oinskränkbar grund av en rättighet, som alla individer i alla sammanhang är berättigade till. Således omfattas kärninnehållet av rättigheterna inte av principen om

---

<sup>94</sup> Eide, 1989, s. 38.

<sup>95</sup> Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 8.

<sup>96</sup> Shue, 1980, s. 18.

<sup>97</sup> Ibid., 1980, ss. 19-20.

<sup>98</sup> Ibid., 1980, s. 23 och 27.

<sup>99</sup> General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 10.

gradvis förverkligande utan utgör en del av de rättigheter som staten måste garantera omedelbart, oberoende av ekonomiska eller andra resurser. Även asylsökande åtnjuter med andra ord rättigheternas kärninnehåll utan förbehåll.

Artikel 2(1) i ESK-konventionen ger en ledtråd om vad som kan tänkas vara minimum core content. Här föreskrivs att ”Varje konventionsstat förpliktigar sig att ... till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet genom alla därtill ägnade medel...”. Detta innebär att miniminivån för rättigheterna korrelerar med de resurser staten har tillgång till.<sup>100</sup> En stat med större resurser har således en högre miniminivå att tillförsäkra än vad en stat med mer begränsade tillgångar har. Vidare inbegriper artikel 2(1) att konventionsstaterna alljämt måste fortsätta att progressivt vidareutveckla rättigheterna utöver miniminivån. Det är således svårt att definiera ESK-rättigheternas miniminivå, men med tanke på EU kan man emellertid knappast säga att bristande resurser är en godtagbar orsak för att inte uppfylla rättigheterna.

För att rättigheter skall ha någon effekt är det naturligtvis avgörande att de förverkligas i praktiken. Ett formellt erkännande av ekonomiska och sociala rättigheter i ett land garanterar inte i praktiken automatiskt ett effektivt skydd av dessa rättigheter. Till stor del beror skyddet på statens åtagande att effektivt implementera rättigheterna. En proklamation av en rättighet är inte detsamma som förverkligandet av en rättighet, utan utgör i bästa fall endast ett första steg i riktning mot förverkligandet.<sup>101</sup>

Således blir övervakningen av rättigheterna viktig. För närvarande finns ingen individuell klagomöjlighet gällande ESK-rättigheter på internationell nivå. Rapportering till ESK-kommittén utgör idag den enda möjligheten att i ett internationellt forum granska förverkligandet av rättigheterna i konventionsstaterna. De flesta länder har ändå inkorporerat rättigheterna i större eller mindre omfattning i

---

<sup>100</sup> En stats resurser fastställs ofta på basis av BNP. Bl.a. Eide anser det vara irrelevant hur resurserna fördelas mellan staten och privata subjekt, eftersom detta är en politisk fråga som inte bör tas i beaktande. Istället är det landets totala resurser i sin helhet som är avgörande i denna fråga. Se Eide, 2001a, s. 27.

<sup>101</sup> Shue, 1980, 15.

nationell lagstiftning, vilket gör att staten ändå, åtminstone i teorin, direkt kan ställas till svars för kränkningar.

### 3.3 Sammanfattning

Att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter på visa håll har klassats som en andra klassens rättigheter har således inte att göra med rättigheternas specifika natur, utan är ett resultat av politisk oenighet och en konstruerad uppdelning mellan medborgerliga och politiska rättigheter å ena sidan och ESK-rättigheterna å andra sidan. Även problem som har uppkommit i samband med rättigheternas tillämpbarhet har bidragit till att rättigheterna har fått en förhållandevis svag ställning i folkrätten.

Som diskuterats i ovanstående kapitel är det obestriddigt att även asylsökande så som andra utlänningar bör åtnjuta rättigheterna i ESK-konventionen. Artikel 2 fastställer dessutom ett solidariskt ansvar över säkerställandet av de i konventionen inskrivna rättigheterna genom internationellt samarbete, och det skulle vara ologiskt ifall denna solidaritet inte täckte utlänningar under det egna landets jurisdiktion. ESK-rättigheterna är inte heller till sin natur sådana att utlänningars åtnjutande av dessa direkt kan tänkas medföra hot mot nationell eller allmän säkerhet, ordning och hälsa, eller andra personers rättigheter och friheter. Sammanfattningsvis kan man här konstatera att asylsökande utan förbehåll bör kunna åtnjuta åtminstone en miniminivå av de sociala och ekonomiska rättigheterna, och såtillvida det inte finns någon godtagbar och legitim orsak till särbehandling bör rättigheterna erkännas till samma nivå som erkänns landets egna medborgare.

Jag har som nämnt valt att inrikta mig på fem nyckelrättigheter, som i huvudsak är av social och ekonomisk karaktär. Dessa är rätten till arbete, tillfredsställande levnadsstandard, hälsa, boende och undervisning och nedan granskas asylsökandes tillgång till dessa socioekonomiska rättigheter ur ett EU-perspektiv.

## 4 ASYLSÖKANDES SOCIOEKONOMISKA VILLKOR ENLIGT EG-RÄTTEN

### 4.1 Om rättigheters hierarki och omfattning i EU

Det finns olika uppfattningar om normhierarkin mellan EG/EU-rätt och folkrätten. EU kan beskrivas som ett subsystem i folkrätten, men de två rättsordningarnas förhållande kan inte fastställas i en tydlig linjär hierarki, utan fungerar interaktivt i olika riktningar.<sup>102</sup> Detta förhållande måste således klargöras utifrån varje enskilt fall. Unionen som juridisk person är inte part i några konventioner om mänskliga rättigheter, men alla medlemsstater är parter både i EMRK och i ESK-konventionen. EU torde således inte som organisation kunna anta direktiv som strider mot de enskilda medlemsstaternas folkrättsliga förpliktelser och på så vis kan EG-rätten anses vara underordnad folkrätten.

Beträffande gemenskapsrättens införlivande i nationell rätt tas ingen hänsyn till huruvida medlemsstaterna tillämpar ett dualistiskt eller monistiskt system i och med principen om gemenskapsrättens företräde. Detta innebär att EG-rätten går före nationell rätt. Principen om gemenskapsrättens företräde är än så länge inte inskriven i fördragen utan har slagits fast av EG-domstolen med utgångspunkt ur de skyldigheter som medlemsländerna tillskrivs i fördragen, och som sedermera bestyrkts genom att medlemsstaternas domstolar har accepterat principen. Förslaget till EU:s nya grundlag innehåller dock en paragraf som explicit anger att konstitutionen och den rätt som antas av unionen skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt.<sup>103</sup> En av de viktigaste utgångspunkterna för domstolen har varit den så kallade lojalitetsplikten som regleras i artikel 10 i EG-fördraget.

Som princip omfattar rättigheterna i EG-rätten endast unionens egna medborgare, det vill säga medborgare i medlemsstaterna, emedan tredjelandsmedborgare behandlas

---

<sup>102</sup> Oklarheten i denna diskussion illustreras av diskussionen om EMRK:s roll i EU och EG-rätten. EU-fördraget (art.6.2) för in EMRK i EG-rätten och möjliggör således att konventionen kan bli föremål för tolkning i EU-domstolen, emedan den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna anser sig ha jurisdiktion över medlemsstaternas implementering av EG-rätten. Noll, 2000, s. 54.

<sup>103</sup> Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, 2004, art. I-6.

enligt särskilda regler.<sup>104</sup> De omfattande rättigheterna som unionsmedborgare ges i alla EU-länder oberoende av deras medborgarskap, t.ex. vad gäller rätt till arbete och socialskydd sträcker sig således inte till asylsökande, eftersom man som EU-medborgare i princip inte kan söka asyl i ett annat EU-land. Detta är fallet efter antagandet av ett tilläggsprotokoll till Amsterdamfördraget om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater som anger att EU:s medlemsstater skall betraktas som så kallade ”säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden”.<sup>105</sup> Protokollet förhindrar trots allt inte medlemsstater juridiskt från att ändå i vissa situationer överväga ansökningar från ett annat EU-land – undantag får göras i teorin men i praktiken tycks politiska åtaganden utgöra hinder för detta.

## 4.2 ESK-rättigheter i EU

Förankringen av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inom EU är relativt svag. Försök att införliva sociala rättigheter i gemenskapsrätten har länge förekommit, men på grund av politiska skiljaktigheter har utvecklingen varit långsam.<sup>106</sup>

EG-fördraget innehåller en social dimension, men i allmänhet inte i form av individuella sociala rättigheter. Artikel 141 (f.d. artikel 119 i Rom-fördraget) etablerar t.ex. principen om lika lön för lika arbete. År 1989 antog parlamentet en deklaration om grundläggande rättigheter och friheter som innehöll flera stadganden om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.<sup>107</sup>

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, antagen i Nice i december 2000 och inkluderad i utkastet till EU:s konstitution, innehåller flertalet socioekonomiska rättigheter, om än relativt opreciserade. Trots att stadgan inte är

---

<sup>104</sup> Evans, 1999, s. 199.

<sup>105</sup> Protokollet är även bifogat den konsoliderade versionen av EG-fördraget; Protokoll (nr 29) om asyl för medborgare i medlemsstaterna (1997). Medlemsstaterna kan dock förbise protokollet och överväga dylika ansökningar genom subparagraf (d) till protokollet.

<sup>106</sup> Scheinin, 2001, s. 47.

<sup>107</sup> Declaration of fundamental rights and freedoms, 1989.



juridiskt bindande har den en väsentlig rättspolitisk betydelse. Här bekräftas de rättigheter som har sin grund bl.a. i internationella förpliktelser, EMRK och gemenskapens och Europarådets sociala stadgor.<sup>108</sup>

EMRK är den mest betydelsefulla människorättskonventionen för EU trots att EG inte är part av konventionen. Dess betydelse för unionen framkommer i artikel 6(2) i EU-fördraget som fastställer att:

Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Som nedan kommer att konstateras kan EMRK till en viss del även tillämpas på asylsökandes socioekonomiska rättigheter, och med tanke på dess åtminstone retoriskt starka plats inom EG-rätten kan man tänka sig att denna konvention kunde ge en riktlinje om hur EU:s mottagningsdirektiv torde tillämpas.

### 4.3 Om harmonisering av EU:s immigrations- och asylpolitik

Före ikraftträdandet av Maastrichtfördraget den 1 november 1993 var immigrations- och asylfrågor en angelägenhet endast för mellanstatligt samarbete mellan EU:s medlemsstater. Maastrichtfördraget förde dock in dessa frågor på EU:s arena, inom den så kallade tredje pelaren, där beslutsfattandet fortfarande var mellanstatligt och krävde enhällighet mellan medlemsstaterna. Ikraftträdandet av Amsterdamfördraget den 1 maj 1999 innebar ett nytt skede för unionens asylpolitik. I detta fördrag upprättades ett ”område för frihet, säkerhet och rättvisa”, vilket innebar att unionen gavs nya befogenheter att utarbeta lagstiftning angående immigrations- och asylfrågor. Detta innebar även att dessa frågor flyttades från den tredje pelaren till den första pelaren där det är EU-institutionerna som innehar den centrala rollen. Således är det nu kommissionen som har ensamrätt på att ta initiativ till lagstiftning, med förbehåll om att den ska pröva begäran från medlemsstater om att lägga fram

---

<sup>108</sup> Se ingressen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000.

förslag.<sup>109</sup> Ministerrådet fattar sedan beslut med kvalificerad majoritet. Amsterdamfördraget innebar ändå inte en omedelbar övergång till supranationalism, utan en övergångsperiod på fem år utsattes. Under denna tid fattade rådet alltjämt beslut enhälligt, kommissionen delade initiativrätten med medlemsstaterna och Europaparlamentet hade fortsättningsvis endast konsultativ makt.

Samma år som Amsterdamfördraget antogs, i oktober 1999 höll Europeiska rådet följaktligen ett möte i Tammerfors om hur upprättandet av området för frihet, säkerhet och rättvisa skulle ske och hur artikel 63 i EG-fördraget skulle förverkligas. Slutsatserna från detta möte innehöll bland annat ett beslut om att harmonisera medlemsstaternas asylsystem genom att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem (Common European Asylum System, CEAS).<sup>110</sup>

Till de åtgärder som man beslöt att vidta för att harmonisera asylsystemet hör alltifrån kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan och miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus till åtgärder som har som mål att främja en balans mellan de insatser som medlemsstaterna gör för att ta emot flyktingar.<sup>111</sup> Bestämmelser gällande åtgärder inom allmän invandringspolitik, såsom bestämmelser rörande familjeåterförening och åtgärder mot olaglig invandring antogs. EG-fördragets ordalydelse är vag vilket kan tolkas som ett sätt att tillhandahålla implicita lösningar för situationer där stater inte kan komma överens om hurdana åtgärder som skall tas.<sup>112</sup> För det första stadgas endast att ”åtgärder” skall vidtas, utan någon definition av begreppet. Detta innebär att artikeln kan tolkas som hänförande antingen till juridiskt bindande eller icke-bindande åtgärder. Rådet har dock antagit en grundprincip om att ordet ”åtgärder” i samband med bestämmelser relaterade till asyl och immigration ska tolkas som hänvisande till rättsligt bindande instrument.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, art. 67(2).

<sup>110</sup> Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999.

<sup>111</sup> Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, art. 63.

<sup>112</sup> de Jong, 2000, s. 27.

<sup>113</sup> Ibid.

Trots antagandet av avdelning IV i EG-fördraget angående visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer är gemenskapen inte ensam behörig på detta område. Detta innebär att gemenskapen i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen kan vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. I förslaget till rådets direktiv om miniminormer betonar kommissionen därför proportionaliteten i gemenskapens instrument och anger att förslaget till direktivet inte sträcker sig längre än vad som är nödvändigt för att uppnå direktivets mål, och motiverar på detta sätt att det endast är miniminormer som fastställs.

Det faktum att den gemensamma asylpolitiken utgår ifrån miniminormer är en stor svaghet. Detta innebär å ena sidan att medlemsstaterna har möjlighet att föra en mer liberal politik än vad EU:s standarder anger, men å andra sidan innebär det samtidigt en risk att en mindre humanitär standard antas i stället för en mer människorättsvänlig, i sådana fall där rådet har haft svårt att nå enhällighet. Vad gäller mottagningsdirektivet avspeglas dessutom tydligt den enhällighet som krävdes för antagandet i utformningen, och minimivillkoren anger en väldigt låg skyddsnivå. Viktigt är dock att komma ihåg att individen alltid är berättigad till den mest förmånliga av en stats folkrättsliga förpliktelser, och i fall då ett flertal instrument reglerar samma fråga åtnjuter individen en skyddsnivå i enlighet med det mest långtgående skyddet i dessa instrument. Oberoende hur låg miniminivån på EU:s direktiv är kan medlemsstaterna således inte genom det åsidosätta sina andra förpliktelser.

Den 1 maj 2004 gick den femåriga övergångsperioden för harmoniseringen ut, och således har EU:s tidigare främst icke-bindande standarder gällande immigrations- och asylfrågor gradvis övergått till bindande lagstiftning inom EU:s *acquis communautaire*.<sup>114</sup> Lagstiftning är ändå inte de enda åtgärderna som antagits, utan den europeiska strategin inom asylpolitiken omfattar även riktlinjer, utvecklingsprogram (Europeiska flyktingfonden och Equal) och mekanismer för

---

<sup>114</sup> Van der Klaauw, 2000, ss. 9-10.

övervakning av hur medlemsstaternas implementerings- och utvecklingsarbete fortgår.<sup>115</sup> Bland annat har en konsultationsgrupp, EURASIL,<sup>116</sup> bestående av representanter från nationella myndigheter etablerats som ett forum för att främja konsekvens i beslut rörande asylfrågor i Europa.

För att konkretisera bestämmelserna i Amsterdamfördraget antogs en handlingsplan, Vienna Action Plan, där en rangordning av de mest angelägna frågorna fastlades.<sup>117</sup> Till dessa ansågs å ena sidan höra bekämpandet av illegal invandring, och å andra sidan garanterandet av rättigheter åt och integrering av de tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i unionen. Garanterandet av miniminormer för mottagandet av asylsökande hörde således till de primära prioriteringarna i denna process, och i januari 2003 antog rådet således direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (hädanefter mottagningsdirektivet).<sup>118</sup> I preambeln till direktivet fastställs att målet är att säkerställa full respekt för mänsklig värdighet och att främja tillämpningen av den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter. Vidare anges begränsning av asylsökandes sekundära förflyttning inom unionen som ett motiv till harmoniseringen av mottagningsvillkoren.

Direktivet påfordrar medlemsstaterna att säkerställa alla asylsökande en värdig levnadsstandard, med speciell betoning på frågor som information, dokumentation, rörelsefrihet, hälsovård, inkvartering, undervisning av minderåriga, tillgång till arbetsmarknaden och yrkesutbildning, och är således ett kärninstrument gällande skyddet av asylsökandes socioekonomiska rättigheter i EU. Mottagningsdirektivet tillämpas på alla medborgare i tredje land och statslösa personer som lämnar in en ansökan om asyl vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium, samt på familjemedlemmar till dylika personer i den mån dessa omfattas av en sådan asylansökan enligt nationell lagstiftning.<sup>119</sup> Därtill anges att medlemsstaterna får besluta att tillämpa bestämmelserna i direktivet även vid behandling av ansökningar

---

<sup>115</sup> Equals huvudsyfte är att genom samarbete mellan EU-länderna främja nya metoder för att bekämpa diskriminering och alla slags skillnader i samband med arbetsmarknaden. Därutöver hör asylsökandes integrering i samhället och yrkeslivet till Equals verksamhet.

<sup>116</sup> EURASIL står för European Union Network for Asylum Practitioners.

<sup>117</sup> Action plan of the council and the commission on how best to implement the provisions of the treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, 1998.

<sup>118</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

<sup>119</sup> Ibid., art. 3(1).

om andra skyddsformer än de som följer av flyktingkonventionen. Ingressen innehåller även en paragraf som anger att medlemsstaterna vid behandling av personer som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet är bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering.

Nedan granskas de fem socioekonomiska nyckelrättigheterna ur ett EG-rättsligt perspektiv, med fokus på ovannämnda direktiv och de internationella förpliktelser som EU-länderna har, för att sedan i fallstudierna se i vilken omfattning asylsökande tillförsäkras dessa rättigheter.<sup>120</sup> De enskilda socioekonomiska rättigheterna är komplexa helheter, bestående av flera olika komponenter. I denna diskussion ligger fokus dock på den del av de olika rättigheterna som i praktiken är mest relevanta för asylsökandes levnadsvillkor, och nedanstående är en mycket förenklad analys av de olika rättigheternas innebörd.

#### 4.4 Rätt till arbete

Rätten till arbete är i många fall en förutsättning för andra socioekonomiska rättigheter, så som t.ex. rätten till föda boende och en tillfredsställande levnadsstandard. Rätten till arbete är således en viktig rättighet för asylsökande på många sätt. Det är en nyckel till, och förutsättning för, integrering i det nya samhället och kan även bidra till asylsökandes psykiska välbefinnande. Asylsökandes tillgång till arbetsmarknaden är dock problematisk och i allmänhet nekas de tillgång till den åtminstone under de första månaderna i värdlandet. Detta rättfärdigas i allmänhet med asylsökandes tillfälliga situation och svårigheter som uppkommer i samband med detta. Men emedan restriktioner gällande asylsökandes rätt till arbete kan rättfärdigas i fall där ansökningar utreds relativt snabbt borde dylika restriktioner upphävas i fall av utdragna processer. Att asylsökande ges tillgång till arbetsmarknaden, och således även kan bidra till sin egen försörjning, kan dessutom vara fördelaktigt också för värdstaten.

---

<sup>120</sup> Tidsgränsen för införlivandet av direktivet om mottagningsförhållanden gick ut den 6 februari 2005 och således torde minimistandarden i skrivande stund vara garanterad i hela unionen.

Rätten till arbete omfattar flera besläktade rättigheter och skyldigheter.<sup>121</sup> Artikel 6 i ESK-konventionen erkänner rätten för envar ”till möjlighet att förtjäna sitt uppehälle genom arbete, som han fritt valt eller antagit” och fastställer att konventionsstaterna ”skall vidtaga erforderliga åtgärder för att trygga denna rätt”.<sup>122</sup> Det är denna traditionella del av rättigheten som i första hand aktualiseras i samband med asylsökandes socioekonomiska rättigheter. Andra arbetsrelaterade rättigheter, såsom rätten till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor erkänns oftast utlänningar i samma utsträckning som medborgare.<sup>123</sup>

Som ovan konstaterats är rätten till självständigt företagande en av de få socioekonomiska rättigheter i flyktingkonventionen som asylsökande kan gynnas av, och då endast i fall av en förmånlig tolkning av konventionen. Rätten till självständigt företagande är betydelsefull för invandrare överlag, men då asylsökande befinner sig i ett land på obestämd tid är det ifrågasättbart huruvida de i praktiken kan utnyttja denna rättighet.

Rätten till arbete tryggas dock i flertalet andra internationella instrument. Förutom ESK-konventionen utgör den europeiska sociala stadgan, dess protokoll och reviderade version, samt EU:s verksamhet en viktig del inom ramen för rätten till arbete inom EU.

Som tidigare konstaterats förbjuder ESK-konventionen diskriminering av utlänningar och binds till att åtminstone säkerställa åtnjutandet av rättigheterna till en viss miniminivå. Gällande rätten till arbete har kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ändå inte fastslagit denna miniminivå, eller överhuvudtaget bekräftat likabehandling av utlänningar i samband med rätten till arbete. I enlighet med artikel 2(2) torde artikel 6 erbjuda lika tillgång till arbete, men vissa undantag kan dock rättfärdigas. Det är givetvis tillåtet att fastslå vissa kriterier som behöver uppfyllas för att erhålla ett specifikt arbete, t.ex. för poster där statens säkerhet

---

<sup>121</sup> Smith, 2003, s. 295 och Drzewicki, 2001, ss. 226-227.

<sup>122</sup> Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, art. 6 (1).

<sup>123</sup> Diskriminering av utlänningar förekommer da facto allmänt på arbetsmarknaden, men juridiskt sett har utlänningar samma rättigheter som medborgare.

kommer i fråga.<sup>124</sup> Dylika motiverade begränsningar faller klart utanför begreppet diskriminering. Förenade kungariket och Frankrike har gjort reservationer mot artikel 6, där utlänningar utesluts från denna rättighet. Det faktum att vissa stater anser det vara nödvändigt att reservera sig mot utlänningars rätt till arbete kan tolkas som om konventionen i övrigt förbjuder diskriminering av utlänningar vad gäller denna rättighet.<sup>125</sup> ESK-konventionens generella begränsningsklausul, artikel 4, anger att begränsningar uteslutande bör vara ”i syfte att främja det allmänna väståndet i ett demokratiskt samhälle”. Craven menar att trots att detta inte *a priori* förbjuder diskriminering av utlänningar gällande rätten till arbete, så innebär det att inskränkningarna på rättigheten bör vara exceptionella och rättfärdigas utgående från den allmänna välfärden.<sup>126</sup>

Principen om likabehandling mellan medborgare och utlänningar är väletablerad inom ILO-instrument. ILO:s konventioner är tillämpbara på alla personer som migrerar från ett land till ett annat för att söka anställning. Trots att asylsökandes primära mål naturligtvis är att söka skydd i värdlandet är dessa konventioner ändå tillämpbara på personer som annars uppfyller ILO:s definitioner. ILO-konvention nr 97 anger i artikel 8(2) att begränsningar gällande tillgång till arbetsmarknaden bör slopas efter fem års lagligt uppehåll i värdstaten,<sup>127</sup> och i konvention nr 143 är denna period begränsad till två år (artikel 14(a)). De rättigheter relaterade till tillgången till arbete som ILO påför är således ändå relativt begränsade, två till fem år är en lång tid att inte ha tillgång till arbetsmarknaden och dessutom är det endast enstaka EU-länder som har ratificerat dessa konventioner.<sup>128</sup>

Europeiska sociala stadgan och dess reviderade version är som sagt endast tillämpbara på medborgare i konventionsstaterna. Dessa instrument tillkännager lika rätt till arbete och anställningsvillkor för alla medborgare i konventionsstater, och är i sig således användbara instrument för de få asylsökande som kommer till EU från konventionsstaterna.

---

124 Craven, 1995, s. 212.

125 Ibid., s. 214.

126 Ibid., 1995, s. 214.

127 ILO-konvention nr 97, 1949.

128 ILO-konvention nr 143, 1975, har endast Cypern, Italien, Portugal och Sverige ratificerat, medan Belgien, Cypern, Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Portugal, Slovenien, Spanien och Förenade kungariket har ratificerat konvention nr 97 (15.10.2005).

Asylsökandes rätt till arbetsmarknaden visade sig vara en kontroversiell fråga i utarbetandet av EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande, och fördröjde antagandet av den slutliga versionen. Det ursprungliga förslaget till direktivet innehöll en bestämmelse som förbjöd medlemsstaterna från att neka asylsökande tillträde till arbetsmarknaden sex månader efter att ansökan om asyl lämnats in. Den slutliga versionen påför dock en mer restriktiv inställning och ger medlemsstaterna stor handlingsfrihet även i denna fråga. Artikel 11(1) anger att

Medlemsstaterna skall fastställa en tidsperiod som börjar löpa från och med den dag då asylansökan lämnats in och under vilken en sökande inte skall ha tillträde till arbetsmarknaden.

Vidare fastställs att medlemsstaterna skall besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden ifall ett beslut i första instans inte har fattats inom ett år.<sup>129</sup> De facto förbjuder direktivet med andra ord inte medlemsstater från att i praktiken helt och hållet utesluta asylsökande från arbetsmarknaden. Bestämmer sig medlemsstaterna ändå för att ge asylsökande tillgång till arbetsmarknaden tillåts de att ”av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare från sådana stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sådana tredjelandsmedborgare som innehar uppehållstillstånd”. Såvida tillträde till arbetsmarknaden ges, förbjuder direktivet detta att upphävas under överklagandeförfarandet fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet.<sup>130</sup> Detta gäller dock endast ordinarie förfaranden, och diskriminerar således sökande vars ansökan behandlas som brådskande.<sup>131</sup>

De bestämmelser gällande rätt till arbete som direktivet påför, är med andra ord ytterst begränsade, för att inte säga praktiskt taget obefintliga. Bland annat ECRE rekommenderade att tillgång till arbetsmarknaden borde garanteras senast sex månader efter att ansökan om asyl lämnats in, för att på så sätt undvika utestängning

---

<sup>129</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 11(2). Denna artikel har ett förbehåll om att förseningen inte skall kunna tillskrivas den sökande.

<sup>130</sup> Ibid., art. 11(3).

<sup>131</sup> Dublinärenden, dvs. fall där den sökande enligt Dublinkonventionen ska avvisas till ett annat EU-land, behandlas i de flesta länderna som brådskande.



från samhället och för att främja självförsörjning och integrering.<sup>132</sup> Som direktivet nu ser ut är det således upp till medlemsstaternas goda vilja, eller kanske snarare politiska preferenser, att erkänna asylsökandes rätt till arbete. Den rätt till arbete som ESK-konventionen erbjuder torde dock *prima facie* vara tillämpbar på alla asylsökande inom EU, bortsett från Förenade kungarikets reservation.

#### 4.5 Rätt till tillfredsställande levnadsstandard

Rätt till tillfredsställande levnadsstandard är den mest omfattande sociala rättigheten.<sup>133</sup> Termen har inte definierats i något internationellt instrument,<sup>134</sup> men dess innebörd kan härledas från artikel 25 i allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter. Där fastställs att

Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.<sup>135</sup>

Även ESK-konventionen erkänner och definierar rätten till en tillfredsställande levnadsstandard på ett motsvarande sätt, i artikel 11. Man kan således säga att rättigheten är specificerad till sitt innehåll, men inte till sin omfattning. Omfattningen av rättigheten, som med sociala och ekonomiska rättigheter över lag, är relativ och bör bedömas utgående ifrån ländernas olika förutsättningar, kulturella förhållanden och övriga omständigheter. Eide menar att den centrala innebörden av rättigheten är att envar skall ha möjlighet att med värdighet och utan oskäliga svårigheter fullt kunna delta i vanlig, vardaglig interaktion med andra människor.<sup>136</sup> Detta innebär att ingen skall behöva leva under förhållanden där det enda sättet att tillfredsställa sina behov är genom förnedrande tillvägagångssätt som undanröjer de grundläggande friheterna, som till exempel genom prostitution eller genom att

---

<sup>132</sup> ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, para. 4

<sup>133</sup> Nowak, 2001, s. 253.

<sup>134</sup> Eide, 2001b, s. 133.

<sup>135</sup> Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948, art. 25.

<sup>136</sup> Eide, 2001b, s. 133.

tigga.<sup>137</sup> Rent materiellt sett innebär en tillfredsställande levnadsstandard ett liv ovanför fattigdomsgränsen i samhället.<sup>138</sup> Världsbanken definierar detta som innebärande utkomster som möjliggör anskaffning av en minimistandard av föda och övriga grundläggande nödvändigheter, samt ytterligare tillgångar som reflekterar kostnaden att vara delaktig i samhällets vardag.<sup>139</sup>

I rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande finns rätten till en tillfredsställande levnadsstandard inte som en självständig rättighet, utan den behandlas i samband med andra rättigheter under rubriken ”materiella mottagningsvillkor”. I ingressen anges dock fastställandet av miniminormer för mottagande av asylsökande som under normala förhållanden räcker till för att ge dem en värdig levnadsstandard i alla medlemsländer som ett skäl till antagande av direktivet.<sup>140</sup> I artikel 13 påfordras medlemsstaterna att utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle.

Direktivet ger medlemsstaterna möjligheten att erbjuda materiella mottagningsvillkor in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger.<sup>141</sup> Att social assistans ges i form av kuponger eller in natura kan dock ifrågasättas. Erfarenheten tyder på att kuponger leder till stigmatisering, och att asylsökande mår bättre av att själva ha kontroll över sina levnadskostnader. Flera organisationer har kritiserat alla andra system än bidrag i kontanter och social assistans borde således endast i undantagsfall ges i mat och annan naturaförmån, till exempel vid det första tillfälliga mottagningstillfället eller i situationer med massinvandring.<sup>142</sup>

Direktivet innehåller ingen referens angående minimivärdet av det stöd som asylsökande skall få. Förslaget till direktivet innehöll en paragraf som stadgade att medlemsstaterna skall garantera att den totala summan av bidrag till att täcka

---

<sup>137</sup> Eide, 2001b, s. 133.

<sup>138</sup> Ibid., s. 133.

<sup>139</sup> World Development Report 1990, 1990, s. 26.

<sup>140</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, se ingressen.

<sup>141</sup> Ibid., art. 14 (5).

<sup>142</sup> ECRE's position on rights to social assistance for asylum seekers, with reference to the Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, 2002.

levnadskostnaderna är tillräcklig för att förhindra att asylsökande och dess familjer faller under fattigdomsgränsen.<sup>143</sup> Denna paragraf finns inte med i det slutliga direktivet, utan den enda referensen är artikel 13 som anger att ”Medlemsstaterna skall utfärda bestämmelser om materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle”. Återigen tillåts medlemsstaterna med andra ord väldigt stor bestämmanderätt. Men som konstaterat kan man ur ESK-konventionen dra slutsatsen att tillfredsställande levnadsstandard som minimum innebär ett liv ovanför fattigdomsgränsen i samhället.

#### 4.6 Rätt till hälsa

Rätt till hälsa framställs ofta som en socioekonomisk rättighet, men nekande av tillträde till hälsovård kan även aktualisera andra mänskliga rättigheter, såsom förbud mot omänsklig och förnedrande behandling eller rätten till liv. Ur en asylsökandes perspektiv kan rätten till adekvat sjukvård även vara avgörande för en lyckad asylprocess. En svårt traumatiserad person behöver oftast någon form av terapi för att kunna tala om det han eller hon har gått igenom, och således kunna presentera sina asylskäl.

Hälsa är således en betydelsefull faktor för en persons välmående och värdighet, och rätten till hälsa garanteras därför som en mänsklig rättighet i ett flertal folkrättsliga instrument, och även FN-stadgan hänvisar till denna rättighet.<sup>144</sup> Rätten till hälsa består av flera komponenter som kan delas in i två kategorier, nämligen komponenter relaterade till hälso- och sjukvård samt komponenter som utgör underliggande förutsättningar för hälsa (såsom tillgång till rent vatten, föda och hygien).<sup>145</sup>

ESK-konventionen formulerar rätten till hälsa som en rätt att ”såväl i fysiskt som psykiskt avseende åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa”.<sup>146</sup> För att säkerställa detta, förpliktigas konventionsstaten att skapa villkor som ”tillförsäkrar envar läkar- och

---

<sup>143</sup> Proposal for a council directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, 200, art. 17.

<sup>144</sup> Förenta Nationernas Stadga, 1945, art. 55.

<sup>145</sup> Toebe, 2001, s. 174.

<sup>146</sup> Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, art. 12.

sjukhusvård i händelse av sjukdom”.<sup>147</sup> Enligt kommittén för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter innebär detta lika tillgång till grundläggande förebyggande, botande och rehabiliterande hälsovård.<sup>148</sup> Kommittén delar in förverkligandet av rättigheten i flera olika element, såsom tillgänglighet, acceptabilitet och kvalitet.<sup>149</sup>

Inte heller i andra folkrättsliga instrument tillåts särbehandling av medborgare och utlänningar. De facto är icke-diskriminering ofta tätt kopplad till denna rättighet. Såväl allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, som ESK-konventionen, stipulerar denna rättighet till ”alla” eller ”envar”.<sup>150</sup> I europeiska sociala stadgan förbinder sig konventionsstaterna till att säkerställa att ”den som saknar tillräckliga resurser har rätt till social och medicinsk hjälp”.<sup>151</sup> Även här fastställs uttryckligen att ”ingen åtskillnad mellan egna medborgare och medborgare i annan part som lagligen uppehåller sig inom dess territorier” får göras i samband med säkerställandet av denna rättighet.<sup>152</sup> Som ovan konstaterats (kapitel 2.3.2.2 om icke-diskriminering i ESK-konventionen) har stater ingen rätt att diskriminera utlänningar förutom i särskilt motiverade fall. Ett undantag som skulle resultera i att en persons hälsa skulle sättas i fara kan dock knappast anses motiverad. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter betonar framförallt icke-diskriminering och lika behandling i samband med tillgänglighet, och konventionsstaters skyldighet att även erbjuda hälsovård, inkluderande förebyggande vård, även åt asylsökande uttrycks specifikt.<sup>153</sup> Kommittén har även slagit fast att tillgänglighet på en icke-diskriminerande basis hör till rättighetens kärna, vilket innebär att diskriminering inte kan rättfärdigas på några som helst grunder och att staten följaktligen har en omedelbar skyldighet att säkerställa dessa delar, i jämförelse med andra delar av rättigheten vars verkställande tillåts på ett mer progressivt sätt.<sup>154</sup>

---

<sup>147</sup> Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, art. 12.2(d).

<sup>148</sup> General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 17.

<sup>149</sup> Ibid., para. 12.

<sup>150</sup> Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, 1948, art. 25 och ESK-konventionen, 1966, art. 12.

<sup>151</sup> Europeiska sociala stadgan, 1961, del I, art. 13.

<sup>152</sup> Europeiska sociala stadgan, 1961, del II, art. 13(4).

<sup>153</sup> General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 34.

<sup>154</sup> Ibid., paras. 43 och 30.

Vilka andra delar av rätten som kan anses höra till rättighetens kärna finns det olika åsikter om i doktrinen. WHO:s strategi om grundläggande hälsovård<sup>155</sup> formulerar dock några grundläggande hälsovårdstjänster som ofta tolkas som kärninnehållet i rätten till hälsa, och som ESK-kommittén även utgår ifrån i detta sammanhang.<sup>156</sup> Till dessa hör bland annat mödra- och barnavård, ombesörjande av nödvändiga mediciner och tillbörlig behandling för vanliga sjukdomar och skador. Grundläggande för asylsökandes rätt till hälsa är dock att de får tillräcklig information om deras rättigheter. Det är inte ovanligt att asylsökande oroar sig över att dålig hälsa kan påverka deras beslut om uppehållstillstånd negativt, och därför så långt det är möjligt undviker att ta kontakt med läkare.<sup>157</sup> I vissa länder (t.ex. i Sverige) är hälsoproblem ett vanligt skäl till att uppehållstillstånd på humanitära grunder beviljas. Det är således viktigt att informera de sökande om hurudan service de har tillgång till, och att poängtera att läkare och annan sjukvårdspersonal är bundna av tystnadsplikt.

Enligt EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande skall medlemsstaterna se till att asylsökande får ”nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone skall innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar”.<sup>158</sup> Vidare anges att ”nödvändig hjälp” skall ges åt sökande med särskilda behov, vilket bland annat inkluderar behandling för personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar.<sup>159</sup> Ordalydelsen i direktivet, bland annat användningen av ordet ”nödvändig”, bekräftar att det är en minimistandard av hälso- och sjukvård som erbjuds. Nödvändig behandling av asylsökande som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar kan anses vara terapi som ett stöd för att presentera asylskälen, men en restriktivare tolkning kan förstås också göras. Direktivet ger även medlemsstaterna rätt att kräva att de sökande själva täcker eller bidrar till

---

<sup>155</sup> World Health Organization, Primary Health Care: Report of the International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978, Health for all series No. 1, 1978, kapitel 3, para. 50.

<sup>156</sup> Toebes, 2001, s. 176 och General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 43.

<sup>157</sup> Lomba, 2004a, s. 237.

<sup>158</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 15(1).

<sup>159</sup> Ibid., art. 15(2) och art. 20.

kostnaderna till den hälso- och sjukvård som anges i direktivet, förutsatt att de har tillräckliga medel.<sup>160</sup>

EU-direktivet påför med andra ord medlemsstaterna som minimistandard att asylsökande erbjuds ”akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar”. Hurudan vård som begreppet de facto innebär definieras inte och således är det oklart huruvida ESK-konventionens minimistandard uppnås. Å andra sidan torde minimistandarden i ESK-konventionen inte heller fungera som utgångspunkt för en bedömning om huruvida asylsökandes rätt till hälsa uppnås, utan i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen är det den sjukvård som erbjuds vanliga medborgare som är avgörande. I preambeln till direktivet anges dessutom att ”medlemsstaterna är bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering”. Eftersom EU-länder torde erbjuda sina medborgare mer än endast akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar kan man konstatera att den minimistandard som EU-direktivet erbjuder inte uppnår unionens övriga folkrättsliga förpliktelser.

#### 4.7 Rätt till utbildning

För asylsökande barn är skolundervisning en viktig del i att uppnå trygghet och normaliserande av vardagen efter en flykt som ofta präglas av osäkerhet. Även för vuxna asylsökande är tillgång till utbildning en nyckel till en lyckad integration, och med utbildning syftas här i första hand på grundskoleutbildning men även på fortbildning och språkundervisning.

Betydelsen av rätten till utbildning förstärks av att den inte endast är en rättighet i sig utan definieras ofta även som ett viktigt medel för förverkligandet av övriga rättigheter.<sup>161</sup> Rätten till utbildning har flera olika dimensioner, men nedan ligger koncentrationen på de element som är av största praktiska betydelse för asylsökande.

---

<sup>160</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 13(4).

<sup>161</sup> Se t.ex. General Comment No. 13, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 1.

Således ligger koncentrationen på rättighetens kärna, nämligen tillgång till utbildning vars huvudsyfte är att ge människan möjlighet att fritt utveckla sin personlighet och värdighet.<sup>162</sup> Även föräldrar kan tillskrivas rättigheter i samband med rätten till utbildning som kan aktualiseras i detta sammanhang, som frihet att för sina barn välja en utbildning som överrensstämmer med de egna religiösa och kulturella övertygelserna.<sup>163</sup>

Rätten till utbildning säkerställs i flertalet internationella instrument, bland annat i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter (artikel 26), ESK-konventionen (artikel 13 och 14), och i barnkonventionen (artikel 28 och 29). Dessa bestämmelser påför framförallt staten en skyldighet att göra grundskoleundervisning obligatorisk och kostnadsfri åt alla, samt att göra sekundär- och högskoleundervisning tillgänglig och åtkomlig för samtliga.

Med avseende till de europeiska förhållandena är icke-diskriminering även i detta fall den mest relevanta faktorn för asylsökandes åtnjutande av rättigheten. Flera folkrättsliga instrument betonar uttryckligen vikten av icke-diskriminering i samband med rätten till undervisning. UNESCO antog år 1960 en konvention mot diskriminering i undervisning,<sup>164</sup> och bland annat internationella konventionen mot alla former av rasdiskriminering<sup>165</sup> och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor<sup>166</sup> innehåller motsvarande förbud. Även allmänna konventioner om mänskliga rättigheter, såsom artikel 13 i ESK-konventionen och artikel 28 i barnkonventionen, framhäver förbudet mot diskriminering och principen om lika tillgång till undervisning.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Nowak, 2001, s. 251.

<sup>163</sup> Detta har t.ex. Europa rådet betonat i rättspraxisen angående artikel 2 i protokoll 1 till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Se Nowak, 2001, s. 254. Föräldrarnas rättigheter nämns också i denna konvention, art. 13.

<sup>164</sup> Convention against Discrimination in Education, 1960. Konventionen har ratificerats av flertalet EU-länder.

<sup>165</sup> Internationell konvention mot alla former av rasdiskriminering, 1965, art. 5(e)(v).

<sup>166</sup> Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, art. 5(2), 1979.

<sup>167</sup> Konventionen om barnets rättighets allmänna icke-diskrimineringsklausul, art. 2(1), innehåller ett förbud mot diskriminering baserad på status och erbjuder således skydd för asylsökande barn och barn till asylsökande. Även art. 22 som speciellt hänvisar till barn som söker flyktingstatus bidrar till skydd för asylsökande.

EMRK erbjuder också ett skydd för rätten till utbildning, om än ett vagt sådant. Artikel 2 i protokoll 1 var ursprungligen avsedd som en positiv skyldighet för stater att säkerställa rätt till utbildning, men under utarbetandet av själva protokollet omvandlades rättigheten till ett skydd mot att nekas rätten till utbildning. Således kan ett asylsökande barn inte förnekas tillträde till en lokal skola enligt EMRK, men till exempel i fall där barnet inte kan undervisningsspråket eller familjen inte har de medel som behövs för att få barnet till skolan bidrar EMRK inte med något skydd.<sup>168</sup>

Även MP-konventionen kan vara relevant för att säkra rätten till utbildning för minderåriga. Artikel 24(1) anger att ”Varje barn skall utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social härkomst, förmögenhet eller börd äga rätt till sådant skydd av sin familj, samhället och staten, som dess ställning som minderårig kräver” och asylsökande kan åberopa denna artikel i fall barn berövas eller förnekas tillträde till existensmedel såsom mat, bostad, hälsovård eller undervisning.<sup>169</sup>

EU-direktivet om mottagandet av asylsökande anger att medlemsstaterna skall

... bevilja underåriga barn till asylsökande och underåriga asylsökande tillträde till utbildningsväsendet på liknande villkor som medborgarna i värdmedlemsstaten, så länge som en utvisningsåtgärd mot dem eller deras föräldrar inte har verkställts.

Undervisning för minderåriga garanteras med andra ord, men formen av undervisning lämnas mer eller mindre öppen. Samma artikel anger att utbildningen kan tillhandahållas på förläggningar och detta, liksom uttrycket ”på liknande villkor”, ger stor valfrihet till medlemsstaterna angående arrangerandet av undervisningen.

Direktivet tillåter således att asylsökande barn undervisas separat från övriga barn, någonting som det ursprungliga förslaget till direktivet inte tillät förutom i specialfall.<sup>170</sup> Stöd finns för att asylsökandes barns behov bäst kan bemötas genom undervisning i lokala skolor, där normala kontakter till andra barn kan knytas.<sup>171</sup> En

<sup>168</sup> Atkinson-Sanford, 2002, s. 416.

<sup>169</sup> Bayefsky, Farrow, Hanrahan & Langman, 2002, s. 72.

<sup>170</sup> Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, art. 12.

<sup>171</sup> Se t.ex. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, para. 4.



annan bestämmelse som ändrades under utarbetandet av direktivet var den tidsgräns för när tillgång till utbildningssystemet senast skall ges: i förslaget (artikel 12(2)) angavs 65 arbetsdagar från dess att ansökan om asyl lämnats in som gräns, medan denna period förlängdes till tre månader i själva direktivet.<sup>172</sup> Nödvändigheten av denna tremånaders karenstid kan ifrågasättas eftersom tre månader är en relativt lång tid i ett barns liv. Förslaget till direktivet innehöll en paragraf som säkerställde minderåriga asylsökandes rätt till språkundervisning i fall normal undervisning annars är omöjlig på grund av bristande kunskaper i värdlandets språk. Det antagna direktivet innehåller dessvärre ingen dylik paragraf, men frågan är om rätt till undervisning i undervisningsspråket inte är en förutsättning för att rätten till utbildning skall kunna förverkligas, och således implicit ingår i det antagna direktivet. I övriga fall förlorar hela rättigheten sin substans.

Angående yrkesutbildning påför direktivet medlemsstaterna inte några skyldigheter utan fastställer endast att medlemsstaterna får ge asylsökande tillträde till yrkesutbildning oavsett om de har tillträde till arbetsmarknaden eller inte.<sup>173</sup> Även i detta sammanhang är direktivet mindre förmånligt än vad förslaget ursprungligen var. Utkastet förbjöd de facto medlemsstaterna att neka asylsökande tillträde till yrkesutbildning efter att sex månader förlöpt sedan asylansökan lämnats in.<sup>174</sup> Gällande asylsökandes tillgång till bland annat högskola eller språkundervisning påför direktivet inga bestämmelser.

Oberoende detta är underårigas rätt till skolgång och utbildning den starkaste rätten som direktivet anger. I detta sammanhang är det även värt att påpeka att rätten till utbildningsväsendet gäller så länge som en utvisningsåtgärd mot den underåriga eller dess föräldrar har verkställts.

---

<sup>172</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 10(2). Artikel 10(3) anger även att "när tillträde till utbildningsväsendet enligt punkt 1 inte är möjligt på grund av den underåriges särskilda situation kan medlemsstaten erbjuda annan form av undervisning".

<sup>173</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 12.

<sup>174</sup> Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, art. 14.

## 4.8 Rätt till boende

Rätten till boende uttrycks i flertalet internationella instrument, såsom allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter (artikel 25(1)), ESK-konventionen (artikel 11(1)), konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (artikel 5 (e)(iii)) och barnkonventionen (artikel 27). EMRK erbjuder ingen explicit rätt till boende, men den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betraktat frågan i flera fall, t.ex. i samband med rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8). I *Guzzardi v. Italy* konstaterade domstolen att trots att det under EMRK inte föreligger någon skyldighet för staten att tillhandahålla boende har myndigheter ändå en skyldighet att säkerställa att ingen tvingas bo i odrägliga förhållanden.<sup>175</sup>

Liksom de flesta rättigheter innehåller rätten till boende flera olika aspekter. Kommittén för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter har i sin allmänna kommentar betonat att rätten till boende inte skall tolkas snävt, som att endast innebära tak över huvudet. Rätten borde i stället ses som en rätt att få bo i säkerhet, fred och värdighet.<sup>176</sup> Artikel 11(1) i ESK-konventionen hänvisar också till en rätt till *lämpligt* boende, vilket innebär att bostaden skall vara tillfredsställande vad gäller bl.a. privatliv, utrymme, säkerhet, belysning, ventilation, grundläggande infrastruktur och läge, allt till ett skäligt pris.<sup>177</sup> Statens skyldighet i relation till rätten till boende är således att med hjälp av aktiva medel garantera att varje person under dess jurisdiktion har möjlighet att åtnjuta de aspekter av rätten till boende som inte kan säkerställas eller uppnås endast genom personliga ansträngningar.<sup>178</sup>

Som ovan konstaterats bör utlänningar åtnjuta ESK-rättigheter åtminstone upp till en miniminivå (minimum core content). Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har dock inte fastställt en sådan nivå för rätten till bostad.

---

<sup>175</sup> Application No. 7367/76, report of 7 December 1978.

<sup>176</sup> General Comment No. 4, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1991, para. 7.

<sup>177</sup> Ibid., para. 7.

<sup>178</sup> Leckie, 2001, ss. 157-158.

FN:s förra specialrapportör för rätten till boende, Rajindar Sachar, beskriver rätten till boende i sin sista rapport, som bland annat ett ansvar för staten att med alla tillgängliga medel säkerställa att envar har tillgång till boende som är tillfredställande med tanke på hälsa, välbefinnande och säkerhet.<sup>179</sup> Vidare skall det finnas möjlighet att från staten fordra ombesörjande eller tillgång till boende i fall en person blir hemlös, har ett otillräckligt boende eller på annat sätt inte har möjlighet att uppnå den standardnivå som rätten till boende innehåller.<sup>180</sup>

EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande innehåller flera klausuler som är relaterade till rätten till boende. Som generell regel anges att de asylsökandes behov i fråga om uppehälle bör garanteras.<sup>181</sup> Vidare anges att ”materiella mottagningsvillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa”.<sup>182</sup> Detta innebär att mottagningsstaterna antingen kan erbjuda konkret boende, eller ekonomiskt bidrag till boende som de sökande hittar på egen hand. Närmare bestämmelser angående inkvartering in natura föreskrivs i artikel 14. Här framkommer att dylik inkvartering bör beviljas i form av anläggningar som används i syfte att hysa sökande under prövningen av en asylansökan som lämnats in vid gränsen, i förläggningar eller i privathus, lägenheter, hotell eller andra lokaler som anpassats för sökande. Med andra ord ges medlemsstaterna väldigt stor handlingsfrihet gällande formen av boende, med förutsättning att skydd för familjelivet och kommunikation med släktingar, juridiska rådgivare och icke-statliga organisationer säkerställs.<sup>183</sup> Den slutliga versionen av direktivet innehåller dessutom en bestämmelse som ”undantagsvis” och ”under en rimlig tidsperiod” tillåter materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i direktivet, i fall då det krävs en första bedömning av den sökandes särskilda behov, de i direktivet föreskrivna mottagningsvillkoren är uttömda eller otillgängliga, eller i fall där de asylsökande befinner sig i en förvarsenhet eller i sådana anläggningar vid

---

<sup>179</sup> Report by the Special Rapporteur 1995 on the right to housing, 1995, para.12.

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 13(2).

<sup>182</sup> Ibid., art. 13 (5).

<sup>183</sup> Ibid., art. 14.

gränsen som de inte kan lämna.<sup>184</sup> Än en gång anger direktivet således en mycket svag rättighet och med möjlighet till omfattande undantag.

---

<sup>184</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 14(8).

## 5 FÖRVERKLIGANDET AV RÄTTIGHETERNA I FÖRENADE KUNGARIKET OCH FINLAND

### 5.1 Allmänt

Som påvisats i ovanstående kapitel är flyktingars och asylsökandes socioekonomiska rättigheter relativt bristfälligt säkerställda i folkrätten. De tillämpbara allmänna folkrättsliga instrumenten är visserligen intressanta i en akademisk och juridisk diskussion om huruvida stater fullföljer sina folkrättsliga förpliktelser, men i praktiken har de en begränsad inverkan på asylsökandes vardag. Eftersom folkrätten i stor utsträckning är beroende av dess implementering i nationella rättsordningar är det i praktiken nationella lagar och regleringar som är av störst betydelse för förverkligandet och skyddandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, inte minst med tanke på att internationella mekanismer ofta i praktiken är mer eller mindre otillgängliga för missgynnade grupper som asylsökande. EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande utgör dessutom som konstaterats en relativt lös referensram av nedbantade miniminormer, där det i hög grad är medlemsstaterna som bestämmer i vilken utsträckning de erkänner asylsökande sociala och ekonomiska rättigheter. Eller med andra ord, i vilken utsträckning de uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser.

Huruvida en stat vidtar åtgärder för att skydda asylsökande inom dess jurisdiktion, och i så fall hurudana åtgärder som tas, är frågor som i stor utsträckning ligger under nationell bestämmanderätt. Artikel 2(1) i ESK-konventionen betonar vikten av att anta lagstiftning för att säkerställa att de i konventionen inskrivna rättigheterna förverkligas. Trots detta finns det ingen skyldighet för konventionsstaterna att inkorporera konventionen, utan konventionen är flexibel gällande medlena för säkerställandet av rättigheterna.<sup>185</sup> Således är det viktigt att gå in på det nationella planet för att se i vilken mån asylsökandes rättigheter i praktiken skyddas.

---

<sup>185</sup> I General Comment No. 9 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1998, para. 8, konstateras dock att trots att konventionsstaterna inte är skyldiga att inkorporera rättigheterna är detta önskvärt och ett förfarande som rekommenderas starkt.

Finland och Förenade kungariket har av naturliga skäl väldigt olika inställningar till och roller inom EU. Trots detta är de generellt sett likvärdiga och understår samma lagstiftning. Förenade kungariket har dock en särställning inom området för immigrations- och asylfrågor i unionen. Ett par tilläggsprotokoll<sup>186</sup> till Amsterdamfördraget sätter nämligen tre länder i särställning; Danmark ställs helt och hållet utanför EU:s lagstiftning angående immigration och asyl, emedan Förenade kungariket och Irland ges rätten att välja vilka åtgärder de vill vara delaktiga i. I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning har Förenade kungariket dock meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Således binds Finland och Förenade kungariket av samma EU-normer på detta område.

Nedan granskas hurdana rättigheter som tillskrivs asylsökande i Förenade kungariket och Finland. Vissa självklara skillnaderna finns mellan de juridiska systemen och praxisen i dessa länder, vilka kanske främst bottnar i historiska skillnader. Förenade kungariket tillämpar en rättsordning med common law där domstolspraxis är den viktigaste rättskällan, i motsats till Finland där rättsreglerna i betydligt större grad är kodifierade och lagstiftningen således utgör den viktigaste rättskällan. Detta medför att införlivandet av EG-rätten skiljer sig från varandra i de två länderna. Fallstudierna inleds därför med en allmän introduktion till de rådande situationerna i länderna samt en kort översikt över de juridiska ramarna för respektive invandringslagstiftning. Därefter granskas de fem nyckelrättigheterna ur ett dels EG-rättsligt och dels folkrättsligt perspektiv. I och med att lagar och praxis gällande asyl och immigration ändras ofta är detta en skiss av situationen som den är i skrivande stund. Eftersom den femåriga övergångsperiod som sattes upp i samband med Amsterdamfördraget gick ut i maj 2004 torde de båda länderna nu ha inkorporerat EU:s *acquis* på det nationella planet. Mottagningsdirektivet bör vara införlivat i nationell lagstiftning sedan februari 2005.<sup>187</sup> Vidare bör det sägas att de rådande situationerna som beskrivs nedan utgår ifrån den lagstiftning som är gällande för nya asylsökande. Asylsökande som väntat på sitt beslut i flera år binds till viss

---

<sup>186</sup> Protokollen är bifogat den konsoliderade versionen av EG-fördraget; Protokoll (nr 4) om Förenade kungarikets och Irlands ställning (1997) och Protokoll (nr 5) om Danmarks ställning (1997).

<sup>187</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 26.

del av äldre lagar och utgör således undantag. I detta sammanhang ligger koncentrationen dock på situationen som den är efter ikraftträdandet av de ändringar som lades fram i Amsterdamfördraget.

## 5.2 Förenade kungariket

### 5.2.1 Allmänt

Förenade kungariket har i egenskap av gammal kolonialmakt alltid lockat till sig invandrare. Även språket torde medverka till att landet lockar betydligt fler asylsökande än t.ex. Finland. Trenden i Förenade kungariket följer dock trenden i Europa överlag och antalet emottagna asylansökningar har sjunkit under de senaste åren. Från år 2003 till år 2004 sjönk antalet ansökningar i Förenade kungariket med 33 % och 2004 emottog landet 393 830 asylansökningar.<sup>188</sup> Detta var flest ansökningar inom EU, men räknat i jämförelse med invånarantal är det dock strax över medeltalet.

Invandringspolitik är traditionellt ett kontroversiellt ämne i Förenade kungariket och ständigt närvarande på den politiska agendan. I allmänna val står immigrationsfrågor ofta som avgörande faktorer, och lagstiftningen ändras ofta.<sup>189</sup> Det är inrikesministern som ansvarar för invandringspolitiken och beslutsfattandet gällande asylfrågor genom *Immigration and Nationality Directorate* (IND). Den viktigaste instansen med tanke på asylsökandes socioekonomiska rättigheter är *National Asylum Support Service* (NASS) som utgör en del av IND och ansvarar för administrationen av understöd för obemedlade asylsökande. För att implementera EU:s mottagningsdirektiv antogs vissa nya bestämmelser genom ändring av tidigare lagstiftning som trädde i kraft i februari 2005.<sup>190</sup>

<sup>188</sup> UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized countries*, 2004, ss. 4-5.

<sup>189</sup> I kampanjen inför parlamentsvalet i maj 2005 var immigrationsfrågor den mest debatterade frågan i media, och beskrevs ofta som den fråga som skulle komma att avgöra valet.

<sup>190</sup> Implementeringen av direktivet skedde genom ett tillägg till *Asylum Support Regulations 2000*, genom antagandet av *Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005* och införandet av en ny del till *Immigration Rules (HC 395)*. Se t.ex. *Explanatory Note till Asylum Support (Amendment) Regulations 2005*.

## 5.2.2 Den nationella lagstiftningen

### 5.2.1.1 Definitioner enligt den nationella lagstiftningen

Definitionen av ”asylsökande” varierar i den brittiska invandringslagstiftningen vid olika sammanhang. I de mer allmänna *Immigration Rules*,<sup>191</sup> som stadgar om immigrationsfrågor som rätten att söka och få asyl, definieras en asylsökande som en person som vidhåller att det vore emot Storbritanniens skyldigheter enligt flyktingkonventionen eller dess tilläggsprotokoll att förvisa denne från landet.<sup>192</sup> Då det gäller berättigande till understöd för asylsökande används dock en bredare definition. *Nationality, Immigration and Asylum Act (NIAA) 2002*<sup>193</sup> definierar nämligen en asylsökande som en över 18 år gammal person som på av inrikesministeriet utsedd plats har gjort en ansökan om asyl och vars ärende ännu inte har behandlats.<sup>194</sup> Asyl kan i Förenade kungariket sökas och fås även på andra grunder än de som föreskrivs i flyktingkonventionen. Om det anses att en asylsökande inte uppfyller kriterierna i flyktingkonventionen, men en förvisning av personen skulle leda till ett brott mot Storbritanniens människorättsförpliktelser, kan asyl ändå beviljas på humanitära grunder. I dessa fall är det artikel 3 i EMRK som är utgångspunkten. I denna artikel stadgas att ”Ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning” och om en person således anser sig vara i fara för dylik behandling ifall denne returneras till ursprungslandet bör personen i fråga inte avvisas från Storbritannien. Oberoende om personen i fråga åberopar flyktingkonventionen eller artikel 3 (eller båda) är det samma mottagningsvillkor som gäller. Vidare stadgas i NIAA 2002 att en asylsökande som har av denne beroende (*dependent*) under 18 år gamla barn bibehåller sin status som asylsökande så länge som han eller hon befinner sig i Storbritannien.<sup>195</sup> Detta innebär med andra ord att en person som fått ett avslag på sin ansökan fortfarande har kvar statusen som asylsökande och således kan åtnjuta de rättigheter som detta

<sup>191</sup> Immigration Rules, HC 395.

<sup>192</sup> Ibid., para 327.

<sup>193</sup> Nationality, Immigration and Asylum Act 2002.

<sup>194</sup> Ibid., para 18 (1). Med av utrikesministern utsedd plats menas antingen ”port of entry”, dvs den tullhamn där personen i fråga anlant till landet eller en ”Asylum Screening Unit” (ASU). ASU:s finns endast på tre ställen i landet: Croydon, Liverpool och Solihull, vilket innebär att asylsökande ofta måste resa långa vägar för att göra sin ansökan. Ansökan måste göras personligen.

<sup>195</sup> Ibid., para 18(2). Begränsningar till denna paragraf finns dock, se nedan.



för med sig. Ensamkommande<sup>196</sup> barn under 18 år som ansöker om asyl ses som asylsökande endast vad gäller immigrationslagstiftning. I frågor rörande understöd och andra rättigheter är det *Childrens Act 1989* som tillämpas istället för *Immigration and Asylum Act 1999* som erbjuder stöd för övriga asylsökande.<sup>197</sup> I denna avhandling ligger fokus som nämnt främst på vuxna asylsökande vars ansökan ännu inte slutbehandlats, trots att det även skulle finnas skäl att se på de rättigheter som tillkommer minderåriga och personer som har fått avslag på sin asylansökan.

#### 5.2.2.2 Något om lagstiftningen

Förenade kungariket tillämpar ett common law-system. Detta innebär att landet har en oskriven grundlag baserad på rättspraxis, och att rättssystemet utvecklas genom enskilda prejudikat, dvs. domstolsavgöranden. Detta betyder att domstolspraxis är en mycket viktig rättskälla, men inom flera områden har kodifierad lagstiftning fått allt större betydelse. Detta är fallet inom området för asylfrågor, där flera rättsakter antagits under de senaste åren.

I och med att Förenade kungariket har tre åtskilda rättskipningsområden med egna rättssystem (England och Wales, Skottland och Nord Irland) varierar förhållandena lite i de olika delarna av landet. Jag har i detta arbete för enkelhetens skull valt att koncentrera mig på situationen i England och Wales, eftersom det är till dessa områden som majoriteten av asylsökande i Förenade kungariket anländer. Dessutom är det i egenskap av Förenade kungariket som de olika regionerna är medlemmar i EU.

Förenade kungariket är folkrättsligt bundet att säkerställa skydd för sociala och ekonomiska rättigheter under flera olika internationella konventioner.<sup>198</sup> Landet har dock ett dualistiskt rättssystem, vilket innebär att ratificerade internationella instrument inte är tillämpbara på det nationella planet förrän de implementerats i den

---

<sup>196</sup> Med ensamkommande barn (*unaccompanied minors*) avses barn som anländer till Förenade kungariket utan föräldrar.

<sup>197</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 129.

<sup>198</sup> Förenade kungariket har ratificerat internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, den europeiska sociala stadgan från 1965 och flertalet ILO-konventioner.

nationella lagstiftningen. Vissa undantag finns dock till denna allmänna princip vilket innebär att domstolarna i viss mån har möjlighet att även ta konventioner som inte transformerats i nationell lag i beaktande, bland annat genom att tolka den nationella lagstiftningen på ett sätt som samstämmer med de internationella förpliktelserna.<sup>199</sup> Förenade kungariket är således förpliktigt till att inte agera på ett sätt som går emot de internationella förpliktelserna. ESK-konventionen är inte inkorporerad i den nationella lagstiftningen och är således bindande för Förenade kungariket endast internationellt sett. Konventionens inverkan på den nationella lagstiftningen är således begränsad, men flera av rättigheterna är ändå skyddade under nationell rätt. *Human Rights Act*, där EMRK har inkorporerats till nationell rätt erbjuder som ovan konstaterats till en del skydd även för ESK-rättigheter. Detta kommer att belysas närmare nedan.

Asylsökande har alltså ett eget stödsystem (NASS) i Förenade kungariket, som är upprättat för de asylsökandes specifika behov. Detta stödsystem utgör en helhet och tillgången till detta stöd är relevant såväl för rätten till social tillfredsställande levnadsstandard som för rätten till boende. Därför inkluderas nedan ett allmänt kapitel om tillämpningen av detta system.

### 5.2.3 Rätt till arbete

Enligt gällande lagstiftning finns det igen rätt för asylsökande att arbeta i Förenade kungariket. Tidigare fanns det bestämmelser som tillät asylsökande att arbeta om det gått sex månader sedan ansökan om asyl inlämnats och beslut inte ännu fattats, men denna bestämmelse har tagits bort.

Förenade kungariket har gjort en reservation till artikel 6 i ESK-konventionen som anger att artikeln tolkas som att begränsningar baserade på födelseort eller villkor gällande uppehåll får tas för att skydda arbetsmöjligheterna för regionala arbetare. Med andra ord gör Förenade kungariket ett undantag från icke-diskrimineringsprincipen gällande rätten till arbete.

---

<sup>199</sup> Detta har bland annat fastställts i *Garland v. British Rail Engineering Ltd.*[1983 ] 2 AC 751, s. 771.

Trots denna reservation kan man säga att Förenade kungariket genom att inte erkänna asylsökande tillgång till arbetsmarknaden de facto bryter mot sina folkrättsliga förpliktelser. Som ovan konstaterades i kapitel 4 har landet ratificerat ILO-konventionen nr 97 som erkänner lika behandling mellan medborgare och utlänningar. Konventionen anger att konventionsstaterna ”undertakes to apply, without discrimination in respect of nationality, race, religion or sex, to immigrants lawfully within its territory, treatment no less favourable than that which it applies to its own nationals” inom områden såsom ersättning för arbete, arbetsförhållanden, boende och socialskydd (artikel 6). Till denna artikel har Förenade kungariket inte gjort någon reservation. I enlighet med ILO-konvention nr 97 skulle en karenstid kunna fastställas, men efter en angiven tid borde även asylsökande ges tillgång till arbetsmarknaden.

#### 5.2.4 NASS asylstöd - rätt till tillfredsställande levnadsstandard

Som ovan konstaterats har Förenade kungariket ett stödsystem som är speciellt utvecklat för asylsökande, ett så kallat asylstödssystem (*asylum support scheme*). NASS inrättades år 2000 som en följd av antagandet av *Immigration and Asylum Act (IAA) 1999* där asylsökande åtskiljdes från den allmänna socialvården.<sup>200</sup> De lagar som NASS stöder sig på i sitt beslutsfattande har ändrats flera gånger under de senaste fem åren.<sup>201</sup> Detaljerna för detta stödsystem är stadgade i förordningen om asylstöd.<sup>202</sup> IAA 1999 förnyades genom *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* vilket innebar stora förändringar angående rätten till asylstöd. En annan viktig del i NASS beslutsfattande är NASS's policy bulletiner. Dessa är icke-bindande guider som publiceras av inrikesministeriet och reflekterar NASS tolkning av lagen.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> IAA 1999, para 115

<sup>201</sup> *Immigration and Asylum Act 1999* ändrades genom *Nationality, Immigration and Asylum Act (NIAA) 2002*, vilket medförde stora förändringar gällande vem som är berättigad till stöd. År 2004 gjordes de senaste ändringarna (för skrivande stund) i och med antagandet av *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc) Act 2004*.

<sup>202</sup> Asylum Support Regulations 2000.

<sup>203</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 107.

I Förenade kungariket har såväl asylsökande som av dessa beroende personer rätt att ansöka om asylstöd.<sup>204</sup> Det asylstöd som NASS erbjuder finns i tre olika former, nämligen tillfälligt stöd,<sup>205</sup> fullständigt stöd<sup>206</sup> och stöd för så kallade "Hard Cases", d.v.s. personer med minderåriga barn som redan nekats asyl.<sup>207</sup> Det huvudsakliga stödet består av inkvartering och/eller ekonomiskt stöd för att täcka nödvändiga levnadskostnader.<sup>208</sup> Då systemet med asylstöd infördes gavs det ekonomiska understödet i form av kuponger som kunde användas som betalning i vissa butiker, men efter en omfattande kampanj mot den stigmatiserande effekt som detta system hade ändrades lagstiftningen så att stödet nu utbetalas i kontanter.<sup>209</sup> Den summa som utbetalas till den sökande bestäms enligt en tabell enligt ålder och huruvida det finns barn i hushållet.<sup>210</sup> Förutom detta kan NASS erbjuda vissa tjänster<sup>211</sup> och understöd för avgifter som uppkommer i samband med asylansökan. Stöd kan i vissa fall även ges för att möjliggöra att asylsökande och av dessa beroende personer kan delta i processer rörande eventuell internering.<sup>212</sup> I detta sammanhang är NASS:s asylstöd således relevant med tanke på rätten till tillfredsställande levnadsstandard och boende. Hur mycket stöd, en asylsökande är berättigad till, och i vilken form, varierar beroende på den sökandes tillgångar.

Det är skäl att påpeka att asylstöd på flera ställen i lagstiftningen formuleras snarare som en möjlighet än någonting som staten är skyldig att tillhandahålla.<sup>213</sup> Rättspraxis har dock fastställt att det de facto finns en skyldighet för staten att förse asylsökande med stöd i fall kriterierna för berättigande uppfylls,<sup>214</sup> och efter implementeringen av EU-direktivet om mottagningsvillkor har detta även fastställts i lag.<sup>215</sup>

---

<sup>204</sup> Asylum Support Regulations 2000, para.3.

<sup>205</sup> IAA 1999, para. 98.

<sup>206</sup> Ibid., para. 95.

<sup>207</sup> Ibid., para. 4.

<sup>208</sup> NIAA 2002 definierar nödvändiga levnadskostnader som mat och andra nödvändiga artiklar.

<sup>209</sup> IAA 1999, para. 96(3) upphävdes genom Asylum Support (Repeal) Order 2002.

<sup>210</sup> Asylum Support Regulations 2000, para. 10 (2).

<sup>211</sup> Med tjänster avses undervisning, inbegripande engelsk språkundervisning, och idrott eller andra utvecklande aktiviteter. Se Asylum Support Regulations 2000, para. 14.

<sup>212</sup> IAA 1999, para 96.

<sup>213</sup> Ibid., para. 95 lyder t.ex. "The Secretary of State *may* provide, or arrange for the provision of, support..." (Egen kursivering). Asylum Support Regulations 2000 föreskriver endast att asylsökande får ansöka (may apply) om asylstöd, se para 3.

<sup>214</sup> *R (Husain) v Asylum Support Adjudicator and Secretary of State for the Home Department*. [2001] EWHC Admin 582.

<sup>215</sup> Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005, para. 5.

Det finns två faktorer som är avgörande i samband med berättigandet av asylstöd. För det första krävs det att ansökan om asyl har gjorts så fort som praktiskt är möjligt (*as soon as reasonably practicable*) efter det att personen anlant till landet.<sup>216</sup> För det andra krävs det att en asylsökande skall vara blottställd eller sannolikt kommer att bli det inom 14 dagar för att rätt till stöd skall föreligga.<sup>217</sup> Dessa två kriterier kräver en närmare analys för att se hur de i praktiken har tolkats och tillämpats.

Paragraf 55 i NIAA 2002 som stadgar att en asylsökande är berättigad till asylstöd endast ifall själva asylansökan gjorts så fort som praktiskt möjligt efter att den asylsökande anlant till landet är i enlighet med EU:s mottagningsdirektiv. Direktivet anger i artikel 16(2) att medlemsstaterna ”får vägra mottagningsvillkor i de fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så snart det var praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten”. Denna bestämmelse har visat sig vara mycket kontroversiell. Paragraf 55(5) fastställer dock att detta inte utgör hinder för att ge stöd åt en asylsökande med minderåriga barn eller i den mån det är nödvändigt för att förhindra att en persons rättigheter under EMRK försummas.<sup>218</sup> Detta innebär att en asylsökande trots ett nekande beslut enligt paragraf 55 har rätt till stöd ifall han eller hon kan påvisa att stöd är nödvändigt för att undvika ”omänsklig eller förnedrande behandling” i strid med artikel 3 i EMRK.<sup>219</sup> Man kan dock fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att neka en blottställd asylsökande stöd utan att brott mot artikel 3 aktualiseras. En asylsökande med minderåriga barn kan inte heller nekas stöd ifall hushållet är blottställt, eftersom Childrens Act 1989<sup>220</sup> som normalt fungerar som skydd mot barns medellöshet inte är tillämplig på asylsökande barn ifall de anländer till landet med sin familj, utan endast ifall de är ensamkommande.<sup>221</sup>

Syftet med paragraf 55 var att komma åt personer som en längre tid befunnit sig i Förenade kungariket och som undandragit sig från att genast göra en asylansökan för

---

<sup>216</sup> NIAA 2002, para. 55(1).

<sup>217</sup> IAA 1999, para. 95(1) och Asylum Support Regulations 2000, para. 7.

<sup>218</sup> NIAA 2002 para. 55(5).

<sup>219</sup> Appellationsdomstolen har nyligen fastslagit att artikel 3 i EMRK erfordrar att stöd ges åt de asylsökande som paragraf 55 tillämpas på ifall de inte kan få stöd från andra källor än staten och effekten av paragraf 55 sålunda skulle lämna dem blottställda. Se *SSHD v Limbuela, Tesema and Adam [2004] EWCA Civ 540*.

<sup>220</sup> Childrens Act 1989 är en inkorporering av FN:s barnkonvention i den nationella lagstiftningen.

<sup>221</sup> IAA 1999, para. 122.

att på så sätt undvika utvisning.<sup>222</sup> Det visade sig emellertid att majoriteten av asylsökande som underlätit att lämna in sin ansökan omedelbart då de anlät till landet sannolikt nekades stöd i enlighet med paragraf 55. År 2003, det första året då paragraf 55 var i kraft, nekades cirka 75 procent av alla barnlösa asylsökande asylstöd.<sup>223</sup> Detta har lett till att asylsökande har lämnats både blottställda och hemlösa och paragrafen har följaktligen blivit utsatt för mycket kritik. De facto är det inte bara brott mot artikel 3 i EMRK som kan aktualiseras vid tillämpning av paragraf 55. ESK-konventionen anger i artikel 11(1) att ”konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard , däribland att få tillräckligt med mat och kläder samt en lämplig bostad...”. Paragraf 55 förbjuder dock inte nekande av stöd i situationer där brott mot artikel 11(1) i ESK-konventionen förekommer. Den i ESK-konventionen fastställda rätten till tillfredsställande levnadsstandard sträcker sig nämligen längre än till ett krav på att personer inte inlogeras i så dåliga förhållanden att det innebär omänsklig eller förnedrande behandling.<sup>224</sup> Som ovan konstaterats i kapitel 4 utsträcker sig rätten till boende långt över detta. Således tillåter nationell lagstiftning att stöd nekas i situationer som skulle innebära ett brott mot landets folkrättsliga förpliktelser enligt ESK-konventionens artikel 11(1).

*I R (Q and others) v Secretary of State of the Home Department*<sup>225</sup> tog appellationsdomstolen ställning till vad ”så fort som praktiskt möjligt” innebär, och hur NASS skulle förfara rättrådigt i sitt beslutsfattande. Det förfarande som dittills tillämpats i implementeringen av paragraf 55 bedömdes som orättfärdigt och i strid med artiklarna 6 (rätt till rättvis rättegång) och 3 (förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling) i EMRK. Ett förslag på ett test huruvida en asylsökande ansökt om asyl så fort som praktiskt möjligt utformades på följande sätt:

On the premises that the purpose of coming to this country was to claim asylum and having regard both to the practical opportunity for claiming asylum and to the asylum-seeker’s personal circumstances, could the asylum-seeker reasonably have been expected to claim asylum earlier than he or she did?<sup>226</sup>

<sup>222</sup> William, Knafler & Pierce, 2004, s. 115.

<sup>223</sup> Asylum Statistics United Kingdom 2003, s. 5. Tillgänglig på Förenade kungarikets inrikesministeriums hemsida: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/hosb1104.pdf>. Senast besökt 20.9.2005.

<sup>224</sup> Nationality, immigration and asylum bill: further report, para. 12.

<sup>225</sup> *R (Q and others) v Secretary of State of the Home Department* [2003] EWCA Civ 364.

<sup>226</sup> *Ibid.*, s. 119.

Till de personliga omständigheter som ansågs vara relevanta i bedömningen var det mentala sinnestillstånd som den sökande var i vid ankomsten till landet. Detta uttalande gav ändå inte tillräcklig klarhet för NASS och flera sökande överklagade beslut tagna under paragraf 55 i rätten. Till följd av detta omarbetade NASS sin tolkning av uttrycket "as soon as reasonably practicable" och i Policy Bulletin 75 publicerades en ny tolkning av tillämpandet av paragraf 55 var tillämpbar. Enligt denna tolkning betyder "as soon as reasonably practicable" inom 72 timmar från det att den asylsökande anlät till landet. I bulletinen stadgas dock att regeln om 72-timmar är en riktlinje som inte skall tillämpas som en strikt tidsgräns. I praktiken skall den tolkas som utgörande tre arbetsdagar, och om denna gräns överskrids skall orsaken till förseningen tas i beaktande i beslutsfattandet.<sup>227</sup>

Vid fastställandet av huruvida en asylsökande är blottställd tar NASS i beaktande i fall den sökande har någon inkomst, erhåller annat stöd eller har tillgång till övriga tillgångar.<sup>228</sup> På basen av detta bedöms sedan huruvida den sökande har tillgång till tillfredsställande logi och möjlighet att täcka oumbärliga levnadskostnader för sig själv och personer som är beroende av honom eller henne.<sup>229</sup> Både de personliga tillgångarna och de beroende personernas tillgångar tas här i beaktande.<sup>230</sup>

I detta sammanhang uppkommer ofta problem gällande bedömningen av ekonomisk hjälp från vänner och släktingar. Förarbetet till IAA 1999 anger att dylik hjälp bör tas i beaktandet i bedömningen, såtillvida det handlar om stöd som släkt och vänner vill och skäligen har råd att bidra med.<sup>231</sup> I praktiken är det naturligtvis svårt att åtskilja ekonomisk hjälp som släktingar och vänner verkligen vill och har möjlighet att ge,

---

<sup>227</sup> NASS Policy Bulletin 75, Version 5, Annex F.

<sup>228</sup> Asylum Support Regulations 2000, para 6. Till övriga tillgångar räknas kontanter, besparingar, investeringar, landtillgångar, bilar eller andra fordon och varor som innehas i syfte att säljas.

<sup>229</sup> IAA 1999, para. 95(3) och NIAA 2002, para. 19 och 44.

<sup>230</sup> Endast tillgångar som är eller skäligen kommer att bli tillgängliga bör tas i beaktande, inklusive tillgångar i utlandet. En asylsökande är berättigad till stöd under den tid det tar att komma i besittning av tillgångar som för tillfället inte är tillgängliga, men när tillgångarna blir tillgängliga har inrikesministeriet rätt att återkräva det utbetalda beloppet. Asylum Support Regulations 2000, paras. 6 och 17.

<sup>231</sup> Explanatory notes, IAA 1999, para 282. Se även NASS Consultation Document on the Main Regulations under Part VI of the Immigration and Asylum Act 1999, para. 21.

från sådant bidrag som släktingar och vänner egentligen inte har råd att avstå från, men som de ändå erbjuder av ren medmänsklighet.<sup>232</sup>

För att definiera hurudana tillgångar som behövs för att täcka oundärliga levnadskostnader tillämpar NASS ett tabellsystem där tröskeln för tillräckliga inkomster fastställs.<sup>233</sup> Ett hushåll definieras som blottställt endast ifall dess inkomster eller tillgångar underskrider den tröskel som NASS har fastställt. De inkomsttrösklar som satts upp som grund för berättigande till asylstöd är 70 procent lägre än vad tröskeln för det nationella inkomststödet är.<sup>234</sup> Motiveringen till att asylstödet är lägre än det generella inkomststödet är att asylstöd är avsett endast för en kort period. I praktiken finns det dock fall där asylsökande har levt på dessa bidrag i flera år. Den låga tröskeln gör också att asylsökande som befinner sig precis ovanför tröskeln och således inte är berättigade till stöd lever med mycket små ekonomiska tillgångar, betydligt lägre än vad personer i det normala socialstödssystemet gör.

Om en asylsökande har enstaka eller regelbundna extrautgifter, som t.ex. utgifter som uppkommer till följd av en nödvändig specialdiet, kan NASS enligt artikel 96(2) i IAA 1999 i specialfall bistå med stöd utöver det vanliga.<sup>235</sup> Detta aktualiserades i fallet *R (T and another) v Secretary of State for Health and Secretary of State for the Home Department*.<sup>236</sup> I detta fall ifrågasatte T, en HIV-positiv moder, att NASS underlåtit att betala extra understöd för att täcka kostnader för modersmjölkersättning. Domstolen fastställde att NASS borde ha beaktat det faktum att barnet genom amning riskerade att smittas av HIV ifall modern på grund av sina låga inkomster inte hade råd att köpa modersmjölkersättning. Att ansöka om extrastöd är komplicerat och kräver ett referensbrev från socialtjänsten eller en läkare. Artikel 96(2) erbjuder snarare en möjlighet till spelrum i beslutsfattandet än en skyldighet för NASS, vilket i praktiken gör det svårt för asylsökande att erhålla extrastöd utan juridisk hjälp.

<sup>232</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 142.

<sup>233</sup> NASS Policy Bulletin 4, Version 1.2, issued 3 September 2003.

<sup>234</sup> För under 16-åringar är stödet dock på samma nivå som det normala inkomststödet.

<sup>235</sup> IAA 1999, para. 96(2).

<sup>236</sup> *R (T and another) v Secretary of State for Health and Secretary of State for the Home Department*, [2002] EWHC 1887 (Admin).



Det finns ingen reglering över vilka utgifter som beräknas hör till oundärliga levnadskostnader, men däremot fastställs ett antal utgifter som inte bör tas i beaktande. Till dessa hör nöjen och leksaker samt rese-, fax- dator- och kopieringskostnader.<sup>237</sup> I fallet *R (Ouji) v Secretary of State for the Home Department* tog förvaltningsdomstolen ställning till uttrycket ”oundärliga levnadskostnader”.<sup>238</sup> Här definieras dylika kostnader som de behov som krävs för att en person ska kunna leva ett rimligt liv. Dessa behov ansågs omfatta föda, kläder och värme för att förhindra att personen insjuknar. Denna tolkning överensstämmer med mottagningsdirektivets materiella mottagningsvillkor. Det faktum att till exempel leksaker inte beräknas höra till oundärliga levnadskostnader kan däremot tänkas utgöra ett brott mot barnkonventionen, där barn erkänns ”... rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder...”.<sup>239</sup> Att inte inberäkna resekostnader till de oundärliga levnadskostnaderna kan leda till problem med att finansiera resor till och från det juridiska biträdet, vilket i sin tur kan leda till brott mot landets förpliktelser enligt EMRK, t.ex. artikel 6 om rätt till en rättvis rättegång eller artikel 13 om rätt till effektivt rättsmedel.

### 5.2.5 Rätt till hälsa

Alla asylsökande och av asylsökande beroende personer har rätt till samma hälsovård som övriga personer bosatta i Förenade kungariket. Detta inkluderar läkarvård, tandvård, synundersökningar och familjerådgivning.<sup>240</sup> I inledningsskedet skall mottagningsassistenten vid behov remittera den asylsökande till *Medical Foundation for the Care of Victims of Torture* som erbjuder medicinsk behandling och psykoterapi för offer för tortyr och annat våld.<sup>241</sup> Tillgången till dylik behandling bör även tas i beaktande när beslut tas angående var asylsökande ska bosättas.<sup>242</sup> Personer som lyfter NASS asylstöd är befriade från vanliga hälsovårdsavgifter och

<sup>237</sup> AS Regs 2000, para 9. Resekostnader för den första resan till den adress där boende erbjuds är den enda resekostnaden som tas i beaktande.

<sup>238</sup> *R (Ouji) v Secretary of State for the Home Department* [2002] EWHC 1839 (Admin).

<sup>239</sup> Konventionen om barnets rättigheter, 1989, art. 31.

<sup>240</sup> Advising asylum seekers in London, a Refugee Council Guide, September 2004, s. 47.

<sup>241</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 155.

<sup>242</sup> Se t.ex. NASS Policy Bulletin 19.

har rätt till gratis receptbelagda mediciner.<sup>243</sup> Även personer som nekats asylstöd i enlighet med paragraf 55 NIAA 2002 har denna rätt och övriga asylsökande med små inkomster eller tillgångar kan ansöka om att bli befriade från dylika avgifter.

Förenade kungariket uppfyller gott och väl de krav angående hälso- och sjukvård som ställs i mottagningsdirektivet. Utöver den grundläggande vård som direktivet förelägger, erbjuds även mer specialiserad vård och offer för tortyr har möjlighet att få den vård de behöver. Asylsökandes rätt till hälsa är således väl skyddad i Förenade kungariket. Det finns dock tecken på att kommunikationsproblem i praktiken kan påverka asylsökandes tillgång till hälsovård.<sup>244</sup> I brist på andra alternativ får familjemedlemmar eller bekanta ofta stå för tolkning, vilket kan leda till problem med t.ex. förtrolighet och tystnadsplikt.

### 5.2.6 Rätt till utbildning

Education Act 1996 anger att lokala undervisningsmyndigheter har en skyldighet att säkerställa platser i primär- och sekundärskolor för barn som tillfälligt eller temporärt bor i dess område.<sup>245</sup> Detta inbegriper naturligtvis även asylsökande barn och berör undervisning som är lämplig med tanke på barnets ålder, begåvning, förmåga och speciella undervisningsbehov som kan behövas upp till 16 års ålder. Likaså har asylsökande föräldrar en skyldighet att säkerställa att deras barn får undervisning antingen genom skolgång eller på annat sätt.<sup>246</sup> Lokala undervisningsmyndigheter är skyldiga att tillåta ett barn tillträde till en skola enligt föräldrarnas val, med hänsyn till de resurser som finns. Barn till asylsökande som lyfter asylstöd har även rätt till gratis skolmat och kan få stöd för skoluniformer och -resor.<sup>247</sup>

Det finns inga bestämmelser och mottagnings- eller specialklasser för barn som inte talar engelska, men i områden som har en stor multietnisk population har skolor ändå ofta stödpersonal för barn som inte har engelska som modersmål. Rätten till

---

<sup>243</sup> The National Health Service, (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1989, para. 4(c).

<sup>244</sup> Se Lomba, 2004a, s. 238.

<sup>245</sup> Education Act 1996, para. 16.

<sup>246</sup> Ibid, para. 7.

<sup>247</sup> IAA 1999, tillägg 14, para. 117.

grundskoleundervisning är således tryggad för asylsökande barn upp till 16 års ålder, och således är den nationella lagstiftningen inom området för utbildning i enlighet med landets förpliktelser under både EU:s mottagningsdirektiv och ESK-konventionen. Även gymnasieutbildning är gratis, men i teorin har asylsökande och deras barn ofta svårt att delta i undervisning efter grundskolan, främst på grund av språkbarriären och materialkostnader som uppkommer i samband med dylik utbildning.

I samband med antagandet av NIAA 2002 debatterades formaliteterna för undervisning av asylsökande barn eller barn till asylsökande som vistades i förläggningar. Emedan regeringen förespråkade undervisning i centret, vilket tillåts i EU-direktivet, ville flera parlamentsledamöter att även dessa barn skulle ha tillgång till vanliga skolor. Regeringen lyckades dock övervinna motståndet och rättfärdigade denna utväg med att särskild undervisning i centren skulle lindra pressen på vanliga skolor och samtidigt bättre bemöta asylsökande barns speciella behov.<sup>248</sup> Det finns dock en risk för att denna lösning leder till stigmatisering och försvårar barnens integration i samhället.<sup>249</sup>

Det finns inga regler som hindrar asylsökande från att ta del i universitets- eller högskoleutbildning förutsatt att de uppfyller inträdeskraven. I praktiken är denna möjlighet ändå begränsad. Asylsökande förväntas betala undervisningsavgifter för universitetsutbildning på samma nivå som övriga utländska studerande, och har inte rätt till studielån eller andra statliga bidrag för universitetsstudier.<sup>250</sup>

### **5.2.7 Rätt till boende**

Tillfredsställande boende utgör en andra del av det asylstöd som inrättades i och med antagandet av IAA 1999. I likhet med bestämmelserna gällande inkomststöd utgår berättigandet av stöd i form av boende från huruvida den asylsökande anses vara blottställd. Detta är fallet ifall den sökande saknar tillfredsställande logi eller medel

---

<sup>248</sup> Travis, 2002.

<sup>249</sup> Lomba, 2004a, ss. 241-242.

<sup>250</sup> Education (Fees and Awards) Regulations 1997.

för att erhålla detta, oberoende huruvida de nödvändiga levnadskostnaderna är mötta eller inte.<sup>251</sup> Asylstödet i form av boende och inkomststöd är således sammanhängande, men de två formerna av stöd behandlas skilt för sig. Tillvägagångssättet vid bedömningen av asylsökandes behov av boende är i huvuddrag detsamma som tillämpas på andra hemlösa.<sup>252</sup> För att bestämma huruvida ett boende är tillfredsställande finns det vissa angivna faktorer som NASS bör ta i beaktande. Till dessa hör

- a) huruvida det skulle vara rimligt för den sökande att fortsätta besitta rådande logi.
- b) huruvida boendet är ekonomiskt överkomligt
- c) huruvida det rådande boendet är tillfälligt boende erbjudet under den tid som en ansökan om permanent stöd behandlas
- d) huruvida den sökande kan garantera tillträde till boendet
- e) i sådana fall där boendet är ett fordon eller husvagn, huruvida den sökande har en plats för parkering av fordonet
- f) huruvida login erbjuder boende även för av den sökande beroende personer
- g) huruvida det är troligt att den sökandes fortsatta besittning av boendet kommer att leda till att den sökande eller av denne beroende personer blir utsatt för familjevåld<sup>253</sup>

Även vid övervägande huruvida det är rimligt för den sökande att fortsätta besitta rådande logi bör allmänna förhållanden på orten tas i beaktande. Ifall det till exempel finns flera tomma kommunala bostäder på orten kan det inte anses skäligt att den sökande fortsättningsvis bor på hotell eller vandrarhem.<sup>254</sup> Utöver detta finns det ett antal andra faktorer som NASS bör ta i beaktande då det bestäms huruvida ett boende kan anses vara skäligt. Till dessa hör sådant som trakasserier baserade på den asylsökandes ras eller religion, fysiskt våld eller sexuella trakasserier.<sup>255</sup> Till de faktorer som NASS däremot inte bör ta i beaktande i denna procedur hör bostadens läge, huruvida boendet är delat eller om boendet är tillfälligt.<sup>256</sup> Vidare stadgas att den asylsökandes preferenser gällande boende inte bör tas i beaktande, men nog hans eller hennes personliga omständigheter.<sup>257</sup> Således kan boende erbjudas i form av självständigt boende i ett hus eller lägenhet eller som hel- eller halvpension på ett vandrarhem eller liknande, oberoende av den sökandes preferenser. NASS måste dock beakta omständigheter såsom bostadens läge i förhållande till övriga

<sup>251</sup> IAA 1999, para. 95(3).

<sup>252</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 147.

<sup>253</sup> AS Regs 2000, para. 8(3), (egen översättning).

<sup>254</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 149.

<sup>255</sup> Se inrikesministeriets hemsida: [www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/applying/national-asylum-support.html/](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/applying/national-asylum-support.html/).

<sup>256</sup> IAA 1999, para. 95(6).

<sup>257</sup> Ibid., para. 97 och AS Regs 2000, para. 13(2).

familjemedlemmar, utbildning eller medicinska behov.<sup>258</sup> Vad gäller standarden av boendet finns det få riktlinjer. I lagstiftningen används termen *tillräckligt* (adequate) boende snarare än *lämpligt*. Detta reflekterar den ”no-choice policy” som NASS har, vilket innebär att endast ett boende erbjuds och inga alternativ erbjuds ifall den sökande inte tar emot detta. Lämpligheten av ett boende är svårt att ifrågasätta ifall NASS kan bevisa att hänsyn tagits till rådande omständigheter.<sup>259</sup>

Ett av huvudmålen med antagandet av Immigration & Asylum Act 2002 var att lindra trycket på den befintliga servicen för asylsökande i London och områden däromkring. Till följd av detta erbjuds således asylsökande som har rätt till NASS-stöd oftast boende utanför dessa områden. Det finns inga bestämmelser angående omständigheterna för detta, och omflyttningar har lett till flera rättsfall där legitimiteten av dylika beslut har ifrågasatts. Rättspraxis har visat att det finns flera orsaker till att asylsökande som redan under en längre tid har stadgat sig på ett ställe och skapat familje- och sociala band inte bör förflyttas.<sup>260</sup> Sådant som bör tas i beaktande i dylika fall är medicinska och psykologiska behov, familje- och samhällsband, behov av språkhjälp och barns deltagande i skolundervisning. Om till exempel en omflyttning kommer i strid med artikel 8 i EMRK om rätt till skydd för privat- och familjeliv bör NASS kunna visa att åtgärden är legitim och proportionerlig.

Som visats i kapitel 4.8 erbjuder EU:s mottagningsdirektiv ett svagt skydd av rätten till boende, med en referens till uppehälle som täcker de asylsökandes behov.<sup>261</sup> Det är således tolkningen av ”behov” som är det relevanta i sammanhanget, och i Förenade kungariket utgår denna argumentation ifrån huruvida boendet kan anses vara tillfredsställande. Denna bedömning sker dock utgående från väldigt grundläggande faktorer vilka framkommer i den ovan citerade listan från Asylum Support Regulations 2000 (para. 8(3)). Precis som i direktivet anger den nationella lagstiftningen i alla fall vissa omständigheter som bör beaktas i samband med val av inkvartering.

---

<sup>258</sup> Nass Policy Bulletin 31, 2004, para. 2.5.

<sup>259</sup> Willman, Knafler & Pierce, 2004, ss. 218-219

<sup>260</sup> Ibid., 2004, s. 228.

<sup>261</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 13(2).

## 5.3 Finland

### 5.3.1 Allmänt

Historiskt sett har Finland varit mer drabbat av utflyttning än inflyttning, men under de senaste årtiondena har nettoinvandringen varit positiv. Antalet asylsökande varierar från år, mellan åren 2000-2001 sjönk antalet asylsökningar från 3170 till 1650 för att igen stiga till 3650 år 2004.<sup>262</sup> I jämförelse med invånarantal befann sig Finland på 16:e plats av de 25 EU-länderna vad gäller emottagande av asylansökningar. Finland är fortfarande ett av de länder i Europa som har den lägsta procentandelen utlänningar.<sup>263</sup> Homogeniteten i Finland kan förklaras med flera olika orsaker. Den största skillnaden i jämförelse med Förenade kungariket är givetvis att Finland aldrig har haft några kolonier. Finlands geografiska läge är också en naturlig orsak till att landet har kringgått stora flyktingströmmar, och närhistorien har vidare bidragit till isoleringen.<sup>264</sup> En av de största orsakerna till att Finland tar emot så få asylsökande är dock att landet för en betydligt mer restriktiv invandringspolitik än vad Förenade kungariket gör.

Liksom Förenade kungariket medverkar Finland i UNHCR:s omplaceringsprogram, vilket innebär att Finland varje år (sedan 1979) tar emot ett visst antal kvotflyktingar.<sup>265</sup> Jämfört med andra länder har mottagandet av kvotflyktingar proportionellt sett fått en större vikt i Finlands flyktingpolitik som helhet.<sup>266</sup>

Även Finland tillämpar ett dualistiskt rättssystem. Av tradition använder sig landet dock ofta av inkorporering för att bringa den nationella lagstiftningen i överensstämmelse med de internationella konventionerna. Detta innebär att internationella överenskommelser införs i den interna rättsordningen i oförändrad utformning. På detta sätt får det finska rättssystemet drag av monism, och folkrättsliga förpliktelser får en mer framträdande plats i rättsordningen jämfört med Förenade kungariket. ESK-konventionen inkorporerades i sin helhet i finsk

<sup>262</sup> UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2004, s. 8.

<sup>263</sup> Salmio, 2000, s. 24.

<sup>264</sup> *Ibid.*, 2000, s. 24.

<sup>265</sup> Statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna, 2004, s. 66.

<sup>266</sup> *Ibid.*, s. 67.

lagstiftning år 1976 genom förordning 6/1976. Finland har även ratificerat och inkorporerat den europeiska sociala stadgan, inklusive den reviderade versionen och flera ILO-konventioner.

I Finland är det inrikesministeriets utlänningsavdelning som ansvarar för invandrarpolitiken samt för utvecklingen av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Även arbetsministeriet och utrikesministeriet deltar i beredningen av linjedragningar och beslut om invandrarpolitik. Mottagande av asylsökande och invandrares integrering i samhället lyder under arbetsministeriets ansvar. Under utlänningsavdelningen lyder utlänningsverket, den institution som behandlar asylansökningar och avgör frågor om enskilda utländska personers arbets- och uppehållstillstånd.

### 5.3.2 Den nationella lagstiftningen

Behandlingen av flyktingar och asylsökande styrs av flera olika lagar och förordningar. Den juridiska ramen för mottagande av asylsökande utgörs främst av utlänningslagen,<sup>267</sup> medborgarskapslagen,<sup>268</sup> lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande<sup>269</sup> och förordning om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande.<sup>270</sup> Utlänningslagen har ändrats ofta under de senaste åren och de senaste förändringarna trädde i kraft 1.9.2005. Precis som i Förenade kungariket förnyas mottagandet av asylsökande alltjämt, vilket medför en viss ovisshet till sektorn. En ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande antogs den 10.6.2005, med mål att införliva EU:s mottagningsdirektiv, trots att tidsgränsen för genomförandet av EU:s mottagningsdirektiv gick ut redan den 6.2.2005.<sup>271</sup>

I motsats till Förenade kungariket har Finland en skriven grundlag, vilken har en stor roll i asylsökandes rättigheter. Efter att den nya grundlagen trädde i kraft år 2000

---

<sup>267</sup> Utlänningslag 301/2004.

<sup>268</sup> Medborgarskapslagen 359/2003.

<sup>269</sup> Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande 493/1999.

<sup>270</sup> Förordning om främjande av invandrares integration samt emottagande av asylsökande 511/1999.

<sup>271</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 26(1).

gäller nämligen de däri stadgade grundläggande fri- och rättigheterna till stor del ”var och en” eller ”alla” istället för ”varje medborgare”. Således är grundlagen tillämplig på alla personer under Finlands jurisdiktion. De enda rättigheterna som i grundlagen föruttnas endast finska medborgare är rösträtt i statliga val och folkomröstningar.<sup>272</sup>

I Finland lyder asylsökande inte under ett speciellt stödsystem, utan i stort sett gäller samma socialskydd som för finska medborgare. Lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande anger dock hur bestämmelserna i dessa lagar skall tillämpas på asylsökande. I denna lag fastställs grunderna för asylsökandes mottagning. Lagens 19 § anger att

Som mottagande av asylsökande ... arrangeras inkvartering, utkomststöd, nödvändiga socialvårdstjänster samt hälso- och sjukvårdstjänster, tolktjänster och annat nödvändigt tillgodoseende av de grundläggande behoven. Dessutom kan arbets- och studieverksamhet ordnas.

Av detta kan slutledas att asylsökande i princip erbjuds samma villkor som i Förenade kungariket, trots att förverkligande av villkoren i praktiken skiljer sig åt, vilket nedan kommer att visas.

Lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande tillämpas såväl på personer som faller under flyktingkonventionens definition på flyktingar som på personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd enligt 31 § utlänningslagen eller av välgående humanitära skäl enligt 18 § 4 punkten utlänningslagen. Vad som är intressant med tanke på de finska lagarna om mottagande av asylsökande, bl.a. lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, är att de inte innehåller några direkta rättigheter för de asylsökande individerna. Bestämmelserna i lagen är i huvudsak formulerade som skyldigheter för kommuner och andra instanser som praktiskt ordnar mottagningen av asylsökande.

---

<sup>272</sup> Grundlagen 14 §. I kommunalval har även i Finland stadigvarande bosatta utlänningar rösträtt (till denna kategori räknas dock inte asylsökande). Rörelsefriheten är också delvis begränsad till finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet, se grundlagen 9 §.



### 5.3.3 Rätt till arbete

Enligt utlänningslagens 81 § 5 moment har en utlänning som har vistats i Finland i tre månader efter att ha sökt internationellt skydd rätt att förvärvsarbeta.<sup>273</sup> I praktiken är det ändå svårt för asylsökande att få ett arbete. Problem uppstår ofta med praktiska saker som att få en personbeteckning som behövs för att få ett skattekort samt att få ett bankkonto som kräver ett offentligt identitetsintyg, någonting som asylsökande ofta saknar.

Mottagningscentralerna ordnar arbets- och studieverksamhet åt asylsökande. Personalen på mottagningscentralerna sammanställer tillsammans med invånarna på förläggningen ett verksamhetsprogram enligt vilket asylsökande arbetar eller studerar.<sup>274</sup> Om en asylsökande vägrar att göra upp ett program eller att delta i verksamheten, kan utkomststödet som straff minskas med upp till 20 %.<sup>275</sup> Utkomststödet minskas inte om det finns en motiverad anledning till vägran, som t.ex. medicinska skäl. I praktiken består arbetsverksamheten ofta av städning, renovering eller gårdsarbete vid mottagningscentralen eller ledning av klubb- eller fritidsverksamhet.<sup>276</sup> Arbetsverksamhet utgörs alltså inte av avlönat arbete, och arbetsministeriet har fastställt att dylikt arbete kan ordnas utanför förläggningen endast i fall den ekonomiska nyttan som arbetsinsatsen ger är ringa, och ifall de som deltar i arbetsverksamheten inte åläggs direkt eller indirekt ansvar för utförandet av arbetet.<sup>277</sup>

Av detta kan sammanfattas att Finland väl uppfyller sina förpliktelser vad gäller asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden, både enligt ESK-konventionen och EU:s mottagningsdirektiv.

---

<sup>273</sup> Utlänningslag, 2004, 81 § 5 mom.

<sup>274</sup> Flyktingrådgivningens hemsida: <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve>. Senast besökt 20.11.2005. Sidan uppdaterad 28.5.2005.

<sup>275</sup> Lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 10 § 2.

<sup>276</sup> Flyktingrådgivningens hemsida: <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve>. Senast besökt 20.11.2005. Sidan uppdaterad 28.5.2005.

<sup>277</sup> Arbetsministeriets anvisning om utkomststöd samt arbets- och studieverksamhet för asylsökande, 1999, s. 6.

### 5.3.4 Rätt till tillfredsställande levnadsstandard

Eftersom asylsökande i Finland lyder under samma lagar som finska medborgare i fråga om socialskydd är det lagen om utkomststöd som tillämpas vid beviljandet av utkomststöd för asylsökande.<sup>278</sup> Rätt till utkomststöd har således ”var och en som är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten, genom andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på annat sätt”.<sup>279</sup>

Lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande anger att arbetsministeriet genom förordning närmare skall bestämma om hur utgifter som skall täckas med utkomststödet grunddel skall fördelas mellan mottagande som arrangeras vid en förläggning och sådana utgifter som den asylsökande själv betalar och som täcks med grunddelen.<sup>280</sup> Således har arbetsministeriet utgett en förordning om att det från utkomststödet grunddel för asylsökande alltid dras bort fem procent i kompensation för möjligheten till fri inkvartering på en förläggning. Ytterligare tio procent (femton procent för barn) avdras för den service som ordnas vid förläggningen.<sup>281</sup> Asylsökande måste själva med utkomststödet eller andra inkomster bekosta mat, kläder och till exempel resor. Även om en asylsökande väljer att inte bo på en förläggning utan i privat inkvartering dras för vuxna 15 procent av från utkomststödet grunddel i ersättning för möjligheten till avgiftsfri inkvartering och service på förläggningen.<sup>282</sup> Med tanke på att återstoden av stödet skall räcka till hyra och övriga boendekostnader så har asylsökande i praktiken väldigt lite valfrihet gällande sitt boende. Asylsökande kan heller inte få bostadsstöd, barnbidrag eller studiestöd, vilket övriga personer som lever på utkomststöd har möjlighet att få.

<sup>278</sup> Lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 22 §.

<sup>279</sup> Lag om utkomststöd, 1997, 2 §.

<sup>280</sup> Lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 22 §.

<sup>281</sup> Arbetsministeriets förordning om personalen vid förläggningarnas grupphem och indelningen av utkomststödet till asylsökande och personer som får tillfälligt skydd i en del som ges ut i pengar och en del som ges ut i nyttigheter, 2002, 2 §.

<sup>282</sup> Arbetsministeriets förordning om personalen vid förläggningarnas grupphem och indelningen av utkomststödet till asylsökande och personer som får tillfälligt skydd i en del som ges ut i pengar och en del som ges ut i nyttigheter, 2002, 2 § samt Förordning om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, 1999.

I likhet med Förenade kungariket lever asylsökande i Finland med minimala ekonomiska tillgångar. Man kan visserligen hävda att detta är i enlighet med EU:s mottagningsdirektiv, men huruvida asylsökande befinner sig ovan eller under gränsen för fattigdom, och således uppfyller ESK-konventionens krav, är tvivelaktigt.

### **5.3.5 Rätt till hälsa**

I grunden har asylsökande samma rättigheter till sjukvård som vanliga finländare. Den grundläggande hälsovården sköts på mottagningscentralerna, och vid behov används kommunernas hälsocentraler. Akut vård ges även på sjukhus.<sup>283</sup>

Asylsökande som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar kan i Finland få hjälp av Centret för tortyroffer (Kidutettujen kuntoutuskeskus) som är en psykiatrisk specialklinik. Det finns dock bara ett dylikt center i landet, beläget i Helsingfors, vilket leder till regionala olikheter. Centret fungerar i samarbete med alla mottagningscentraler, men av praktiska skäl är det naturligtvis svårare för personer som bor långt ifrån centret att ta sig dit. Centret är dessutom överbelastat och har inte möjlighet att ta emot alla asylsökande som behöver dylik vård.

Till synes uppfyller Finland sina förpliktelser enligt EU:s mottagningsdirektiv. Detta är dock beroende på hur generöst man tolkar direktivet. I praktiken har väldigt få personer rätt till den specialvård som offer för tortyr och våld enligt direktivet ”om nödvändigt” har rätt till.

### **5.3.6 Rätt till utbildning**

Enligt 16 § i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning i Finland. Lagen om grundläggande utbildning anger i 4 § att kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning för barn i läropliktsåldern

---

<sup>283</sup> Flyktingrådgivningens hemsida: [www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve](http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve). Senast uppdaterad 28.5.2005, senast besökt 21.6.2005.

som bor på kommunens område.<sup>284</sup> I denna lag anges även att ”elever som tillfälligt inte lyckas följa studietakten eller annars behöver särskilt stöd skall få stödundervisning”.<sup>285</sup> Av detta kan man härleda en skyldighet för staten att ge asylsökande barn eller barn till asylsökande den stödundervisning, inklusive språkundervisning, som behövs för att kunna följa med normal undervisning. Dessutom erkänns elever med lindriga inlärnings- eller anpassningssvårigheter rätt att få specialundervisning utöver den övriga undervisningen.<sup>286</sup> Således kan man konstatera att grundskoleundervisning för asylsökande är säkerställd i den finska lagstiftningen.

Enligt finsk lagstiftning får alla personer som vistas i Finland söka sig till utbildning, så åtminstone i teorin har asylsökande rätt att studera på alla nivåer. Inom mottagningscentralerna ordnas också studieverksamhet som till viss del är obligatorisk (se ovan i kapitlet om rätt till arbete angående verksamhetsprogrammen som sammanställs för asylsökande), så som studier i svenska eller finska samt information och kurser om frågor som rör det finländska samhället och rättssystemet.<sup>287</sup> Finland uppfyller med detta således EU:s mottagningsdirektiv, och de förpliktelser gällande utbildning som åläggs i ESK-konventionen.

### 5.3.7 Rätt till boende

Då en asylsökande anländer till Finland placeras denna i ett av landets 14 mottagningscenter där de erbjuds fri inkvartering. Förläggningarna lyder under arbetskraftsavdelningen vid arbetskrafts- och näringscentralen.<sup>288</sup> I teorin är de sökande inte tvingade att bo på förläggningen utan har även rätt att bo i privat inkvartering. Som ovan konstaterats i samband med det ekonomiska stöd som asylsökande beviljas är detta i praktiken mer eller mindre omöjligt, eftersom inget bostadsstöd erbjuds, utan den sökande måste själv betala sin hyra och andra boendekostnader. Således är det endast en liten procent av de sökande som bor i

<sup>284</sup> Lag om grundläggande utbildning, 1998, 4 §.

<sup>285</sup> Ibid., 16 §.

<sup>286</sup> Ibid., 1998, 17 §.

<sup>287</sup> Arbetsministeriets anvisning om utkomststöd samt arbets- och studieverksamhet för asylsökande, 1999, s. 6.

<sup>288</sup> Förordning om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 11§.

privat inkvartering, och då oftast hos släktingar eller bekanta.<sup>289</sup> Trots att en asylsökande bor i privat inkvartering måste han eller hon ändå vara registrerad på en mottagningscentral, och tillämpa t.ex. de sjuk- och hälsovårdstjänsterna som erbjuds på denna central.<sup>290</sup> En asylsökande kan således inte välja att leva ett helt självständigt liv utanför mottagningscentralerna.

Mottagningscentralerna fungerar ofta i gamla industribyggnader, fängelser eller andra institutioner, dvs. i byggnader som inte är gjorda för det ändamål de används till. Ofta delar de sökande rum med andra sökande av samma kön, och man strävar efter att inkvartera familjemedlemmar i samma rum.

Problem uppstår ofta då barn och psykiskt illamående personer tvingas bo trångt tillsammans. Med tanke på att ansökningsprocessen kan ta lång tid i anspråk, i genomsnitt sju månader men det finns fall där väntan på beslut har tagit upp till fyra år,<sup>291</sup> är det osäkert huruvida inkvarteringen kan anses uppfylla de krav på tillfredsställande boende som ESK-konventionen påbjuder. Asylsökande placeras dessutom på flyktingförläggningarna efter tillgång på lediga platser, och följaktligen får en sökande inte själv välja var den vill bo. I den nya lagen om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande anges dock att inkvarteringen skall ordnas så att familjemedlemmar kan bo tillsammans, i enlighet med direktivet.<sup>292</sup>

Asylsökande kan tvingas betala en ”skälig avgift” för inkvarteringen på en förläggning, högst lika stor som de faktiska kostnaderna för arrangemangen. Denna avgift skall dock efterges eller nedsättas till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning äventyras av att avgiften tas ut.<sup>293</sup> Denna paragraf torde i praktiken således endast gälla personer som har andra inkomster än utkomststöd, eftersom det av utkomststödet de facto redan dras av en summa för boendet.

---

<sup>289</sup> År 2004 bodde endast drygt fyra procent av asylsökande i privat inkvartering. RP 280/2004 rd, s. 3.

<sup>290</sup> Flyktingrådgivningens hemsida: <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve>. Senast besökt 20.06.2005. Sidan uppdaterad 28.5.2005.

<sup>291</sup> RP 280/2004, s. 3.

<sup>292</sup> Lag om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, 2005, 19 §.

<sup>293</sup> Lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 21a §.

## 5.4 Slutsatser

Asylstödssystemet i Förenade kungariket är i sig mer överskådligt än det finska, i och med att det fokuserar på asylsökandes specifika situation. I Finland faller asylsökande under samma socialstödssystem som finska medborgare vilket betyder att den asylsökandes specifika situation inte alltid är tagen i beaktning. Flera frågor som regleras genom mottagningsdirektivet ingår i Finland även i annan lagstiftning än lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, såsom t.ex. minderårigas skolgång, studier och rätten att arbeta.

De två fallstudierna antyder att Finland och Förenade kungariket i praktiken har utgått från EU-direktivet i antagandet av respektive nationella lagstiftning angående asylsökandes villkor. I själva verket framkommer det uttryckligen i flera förarbeten till de nationella lagar som undersökts att det är på detta direktiv som lagstiftningen gällande asylsökandes mottagningsvillkor bygger i de båda länderna.

Eftersom direktivet påför en så låg standard av mottagningsvillkor har både Finland och Förenade kungariket antagit mer generösa standarder än vad direktivet föreskriver. Trots detta är det tvivelaktigt huruvida länderna i vissa avseenden uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser härledda ur bland annat EMRK och ESK-konventionen. Som konstaterats i avhandlingens första del är det svårt att definiera i vilken utsträckning asylsökande har rätt att åtnjuta de socioekonomiska rättigheterna. Följaktligen är det även svårt att fastställa i vilken grad de enskilda länderna realiserar rättigheterna gentemot asylsökande.

Till synes har de båda länderna likvärdiga mottagningsvillkor, med vissa skiljaktigheter. Gällande rätten till arbete erbjuder Finland till exempel fördelaktigare villkor. Direktivet garanterar som konstaterats inte asylsökande rätt till arbetsmarknaden, utan tvärtom uppmanas medlemsstaterna att fastställa en tidsperiod under vilken en sökande inte skall ha tillträde till arbetsmarknaden (artikel 11(1)). Enligt ESK-konventionen kan ett totalförbud för asylsökandes tillgång till arbetsmarknaden inte legitimeras. Förenade kungariket har visserligen gjort en reservation till ESK-konventionen som anger att landet tolkar artikel 6 om rätten till

arbete utgående från att artikeln inte påför ett förbud mot restriktioner gällande anställning baserade på födelseort eller villkor gällande uppehåll får tas, för att skydda arbetsmöjligheterna för regionala arbetare. Att reservationen är godtagen innebär att den inte kan anses vara oförenlig med traktatens ändamål och syfte. Förenade kungariket har som sagt också ratificerat ILO-konvention nr 97, som erkänner likabehandling av medborgare och utlänningar. Således är det ifrågasättbart huruvida landet på denna front säkerställer sina folkrättsliga förpliktelser.

Vad gäller rätten till hälsa säkerställer de båda länderna rätten till grundläggande sjukvård. Förenade kungariket tar dock bättre hänsyn till offer för tortyr och våld. Enligt direktivet skall som sagt ”om nödvändigt” ”nödvändig” behandling ges dylika personer.<sup>294</sup> Vad detta innebär i praktiken är svårt att fastställa och beror hel och håller på tolkning. Båda länderna erbjuder möjligheten till specialvård för tortyroffer, men endast i Förenade kungariket är den lagstadgad, och tas även i beaktande vid val av bostättningsort. I Förenade kungariket finns det dessutom frivilligorganisationer som erbjuder dylik vård utöver den statligt tillgängliga, medan det i Finland endast finns en enda organisation som ska täcka hela landets behov.

I Förenade kungariket har asylsökande en större chans till privat boende, medan asylsökande i Finland praktiskt taget tvingas bo i förläggningar. De båda länderna uppfyller således miniminormen av mottagningsvillkoren som de fastställs i EU:s direktiv. ESK-kommittén har som sagt inte fastställt någon miniminivå för rätten till boende, och således är det svårt att avgöra i vilken utsträckning rätten bör säkerställas asylsökande. Däremot har kommittén betonat att rätten till boende inte ska tolkas så snävt att den endast innebär tak över huvudet. Ur de två ländernas nationella lagstiftning kan dock inte utläsas någon garanti för en högre standard på boende än just tak över huvudet. I Förenade kungariket tas omständigheter såsom bostadens läge i förhållande till övriga familjemedlemmar, utbildning eller medicinska behov i beaktande vid val av inkvartering. I Finland anges inga specifika omständigheter, men å andra sidan är boendet mer överskådligt och förutbestämt eftersom det sker på förläggningar. Huruvida det boende som erbjuds i de två länderna i enlighet med ESK-konventionerna kan anses vara lämpligt med tanke på

---

<sup>294</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 20.

privatliv, utrymme, säkerhet och läge är däremot svårt att fastställa utifrån nationell lagstiftning.

Den mest kontroversiella delen av mottagningsdirektivet är kapitel III om inskränkning eller indragning av mottagningsvillkoren. Det faktum att medlemsstaterna tillåts att vägra mottagningsvillkor i fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så fort som praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten kan inte anses var förenligt med ett direktiv om miniminormer. Ur de mänskliga rättigheternas synpunkt är det förkastligt att en inskränkning av minimivillkor tillåts. Finland har inte implementerat denna del av direktivet i den nationella lagstiftningen och således riskerar asylsökande inte att lämnas utanför mottagningssystemet. I Förenade kungariket har praxisen kring paragraf 55 utvecklats så att asylsökande nu inte längre torde lämnas helt blottställda.

Som visats utgår EU främst ifrån skyddandet av artikel 3 EMRK. Detta är en naturlig följd av denna konventions speciella förhållande inom EU.<sup>295</sup> Förvånansvärt är dock att Förenade kungariket endast utgår ifrån skyddandet av art. 3 i EMRK, och inte alls tar hänsyn till sina andra folkrättsliga förpliktelser så som art. 11(1) i ESK-konventionen. Detta bekräftar det faktum att man utgått ifrån en avskalad miniminivå för mottagande av asylsökande, och att ESK-rättigheterna ses som tilläggsrättigheter utöver ”de grundläggande rättigheterna”.

---

<sup>295</sup> Det vill säga att EU-fördraget i artikel 6.2 för in EMRK i EG-rätten i och med en hänvisning om att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten ska respektera rättigheterna i EMRK.



## 6 AVSLUTNING

Flyktingrätt och avgörandet av asylfrågor berör de mest fundamentala mänskliga rättigheterna, och utgör således en viktig del av människorättspolitiken. Flyktingskydd handlar om att skydda liv och mänsklig värdighet, och ett rättvist avgörande av en asylansökan är en global fråga som i grunden styrs av universella värderingar.<sup>296</sup> Trots detta har det varit en högst kontroversiell politisk fråga i EU:s medlemsländer, och ett område inom vilket konventioner om mänskliga rättigheter som EU-länderna är bundna av riskerar att förbises.<sup>297</sup> Det faktum att västländernas nationella lagstiftning inom området för asyl är föremål för ofta förekommande ändringar och förnyelse markerar att tiden som asylsökande väntar på att deras fall skall avgöras, och de sociala och ekonomiska rättigheter som är anknutna till denna tid, är komplexa frågor som behöver såväl politisk som juridisk uppmärksamhet. Ovan har klargjorts för hurdana mottagningsvillkoren för asylsökande är i EU, utgående från de socioekonomiska rättigheter som erkänns. De socioekonomiska rättigheterna utgör på flera sätt en grund för ett värdigt liv under den tid då en asylansökan behandlas. Oberoende om ansökan godkänns och personen i fråga får stanna i landet eller inte, är det viktigt att asylsökande redan under behandlingstiden börjar integreras i samhället. Det är tydligt att den allmänna opinionens och lokala samhällens politiska och sociala uppfattningar av asylrelaterade frågor har en stor betydelse för asylsökandes livskvalitet. Mellan invandrapolitiken och det allmänna attitydklimatet finns en växelverkan, där en tolerant hållning bidrar till politiska framgångar, och en framgångsrik politik i sin tur bidrar till att attityderna blir positivare.<sup>298</sup> Att asylsökande får bidra till sitt eget uppehälle till exempel genom arbete, gynnar inte endast individen i fråga, utan hela samhället, och kan bidra väsentligt till att förebygga rasism och fientlighet mot asylsökande och utlänningar överlag.

I kapitel 2 granskades asylsökandes situation inom folkrätten genom en överblick av olika folkrättsliga rättskällor och principer, och asylsökandes tillgång till dessa. Här konstaterades att folkrätten saknar instrument som specifikt innefattar asylsökandes

---

<sup>296</sup> Asylum, changing policy and practice in the UK, EU and selected countries, s. 14.

<sup>297</sup> Alston & Weiler, 1998, s. 718.

<sup>298</sup> Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen, 2002.

situation och rättigheter. Flyktingkonventionen som globalt sett är det viktigaste folkrättsliga instrumentet för att skydda flyktingars rättigheter bidrar inte med några socioekonomiska rättigheter för asylsökande *per se*. De socioekonomiska rättigheter som stadgas i denna konvention tillfaller endast personer som redan erkänts flyktingstatus och i väldigt begränsad mån även *prima facie* flyktingar.

Således är det allmänna instrument om skydd av de mänskliga rättigheterna som blir utgångspunkten för säkerställandet av asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter. Förutom diverse konventioner utgör allmänt rådande principer den centrala källan för asylsökandes rättigheter i folkrätten. Asylsökande befinner sig i en situation där de inte har möjlighet att dra nytta av rättigheter i hemlandet utan måste förlita sig på de rättigheter som värdstaten erbjuder dem. Värdstaten i sin tur har en tendens att se de rättigheter som erbjuds utlänningar som generositet, som följaktligen får inskränkas eller erkännas endast i sådan omfattning som det finns politisk vilja för. Så är dock inte fallet juridiskt sett. Principen om icke-diskriminering är en hörnsten i hela konceptet om mänskliga rättigheter, likaså det faktum att mänskliga rättigheter i hög grad bygger på ett fundament som anger att rättigheterna tillkommer individer i deras egenskap av människor. De mänskliga rättigheterna är således blinda för landsgränser och nationalitet. Trots detta finns det vissa grunder som kan rättfärdiga inskränkningar även i de mänskliga rättigheterna. Den grund för inskränkningar som är av störst relevans för asylsökande är frågor som härrör sig ur asylsökandes situation som utlänningar i den stat de befinner sig i. Detta kan aktualisera frågor som berör staters säkerhet, men detta främst inom ramen för medborgerliga och politiska rättigheter. Sociala och ekonomiska rättigheter är till sin natur sådana att de sällan kommer i beröring med staters trygghet, och detta gör att gränsen för legitima inskränkningar av dylika rättigheter är svårare att urskilja. Folkrätten erbjuder som visats varken klara regler eller någon konsensus angående hur och för vem socioekonomiska rättigheter kan inskränkas, utan slutsatser måste dras från allmänna principer.

Rent juridiskt sett så finns det inget stöd för en begränsning av asylsökandes socioekonomiska rättigheter, såtillvida dessa inte utgör ett hot för statens säkerhet. Inom doktrinen förekommer dock väldigt lite diskussion om denna fråga. Tillförsäkrandet av sociala och ekonomiska rättigheter kräver ekonomiska resurser,

vilket till synes gör rättigheterna mer politiserade och frågan om erkännande av socioekonomiska rättigheter till utlänningar känslig. I praktiken har stater stor frihet att utan andra staters inblandning själva bestämma i vilken mån utlänningar skall erkännas socioekonomiska rättigheter, med vissa förbehåll om minimistandarder.

Minimivån på ESK-rättigheter är som konstaterats inte definitiv, utan dess fastställande är beroende av landets ekonomiska resurser. Inom EU torde denna minimistandard således vara relativt hög, men en klar definition går ändå inte att fastställa.

I kapitel 4 undersöktes ESK-rättigheternas status i EU närmare, dels på ett generellt plan, dels utgående från asylsökandes specifika situation. De institutionella förändringar som har tagit plats i EU under de senaste årtiondena reflekterar den växande betydelsen av immigrations- och asytpolitik.<sup>299</sup> Efter antagandet av Amsterdamfördraget är nu immigrations- och asytpolitik en fast del av EG:s ramverk. Amsterdamfördraget utgör även den legala grunden för EU:s åtgärder beträffande asyl- och flyktingpolitik. Antagandet av det ovan behandlade direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna utgör i sig en viktig del i skyddandet av asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter. Men emedan omsorg för grundläggande mänskliga rättigheter uppmuntrade till antagande av mer generösa standarder i direktivet bidrog strävan till att minska antalet asylsökande i unionen till att standarderna sänktes.<sup>300</sup>

Direktivet resulterade således i en kompromiss mellan dessa två motpoler och resultatet är ett vagt och avskalat direktiv. Ingressen till EU:s direktiv om mottagningsförhållanden förespråkar ”jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater”. Utgående från ovanstående analys kan man nog visserligen konstatera att levnadsvillkoren i de två fallstudierna är jämförbara, men i praktiken tillåts betydliga skillnader fortfarande mellan medlemsstaterna eftersom direktivet ger medlemsstaterna relativt omfattande frihet gällande dess implementering och tolkning. Så länge det inte finns någon praxis angående tolkningen av direktivet ser det således ut som om EU trots alla åtgärder fortfarande saknar en gemensam filosofi

---

<sup>299</sup> de Jong, 2000, ss. 21-22.

<sup>300</sup> Lomba, 2004a, s. 220.

gällande immigrations- och asylfrågor. Miniminivåer utgör inte den bästa förutsättningen för en harmonisering, så länge målet inte är att standarden ska stanna på en miniminivå.

Som vanligt på området för de mänskliga rättigheterna inom EU handlar harmoniseringen av mottagningsvillkoren för asylsökande om officiell retorik utan något betydande praktiskt handlande. Trots att alla medlemsstater är parter i samma betydelsefulla folkrättsliga instrument som ESK-konventionen och EMRK finns det fortfarande betydande skillnader mellan nationell tillämpning av dessa instrument. Med tanke på de mänskliga rättigheterna är det i sig inget problem att villkoren skiljer sig i de olika medlemsstaterna, huvudsaken är att de folkrättsliga förpliktelserna garanteras i alla länder. Harmoniseringen av mottagningsvillkor inom EU tycks således vara ett självändamål, istället för ett sätt att garantera att asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter säkerställs.

Det faktum att medlemsstaterna tillåts anta mer fördelaktiga bestämmelser torde inte ha någon större inverkan i praktiken, eftersom det tycks vara en allmän uppfattning att fördelaktiga bestämmelser lockar fler asylsökande. Att en restriktiv politik ges företrädet för mänskliga rättigheter överensstämmer dåligt med unionens uttalade förbindelse att skydda mänskliga rättigheter.

Att se fördelaktiga mottagningsvillkor som en ”pullfactor” för asylsökande underminerar hela idén med mänskliga rättigheter och mänsklig värdighet. I praktiken är det dessutom ofta geopolitiska orsaker och familjeband som gör att asylsökande tar sig till ett specifikt land, i fall de överhuvudtaget har en möjlighet att välja. En politik inriktad på ”humanitär avskräckning” innebär både att asylsökande drivs att ta svartjobb under socialt oacceptabla förhållanden samtidigt som både EU och en del av dess medlemsstater sviker grundläggande humanitära ideal. Då direktivet antogs hade de facto flera av medlemsstaterna mer fördelaktiga mottagningsförhållanden än de som direktivet erbjuder.<sup>301</sup> Man kan säga att mottagningsdirektivet reflekterar situationen som den var då direktivet antogs. I och med att beslutsfattandet skedde med enhällighet var det den rådande miniminormen

---

<sup>301</sup> ECRE information note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, para. 3.

som satte ribban för direktivet. Detta innebär en risk att de länder som har en högre standard än vad direktivet föreskriver ser direktivet som en legitim orsak att dra in på mottagningsvillkoren, snarare än att de länder vars standard motsvarar minimivillkoren ytterligare skulle förbättra sina villkor. Minimidirektivet som är avsett som ett golv för mottagningsförhållandena i unionen riskerar således att istället bli normen.

Som konstaterats i kapitel 5 sammanfaller mottagningsdirektivets miniminormer inte med medlemsstaternas övriga folkrättsliga förpliktelser. Då en stat har bundit sig till flera folkrättsliga instrument som berör samma fråga är det den skyddsnivå som kan härledas ur det mest förmånliga instrumentet som sätter standarden. Normhierarkiskt sett företräder folkrätten dessutom EU- och EG-rätten, så rent juridiskt sett borde EU:s mottagningsdirektiv inte vara det avgörande instrumentet för fastställande av asylsökandes villkor. Mottagningsdirektivet i sig bryter inte mot de socioekonomiska rättigheter som kan härledas ur ESK-konventionen, men en tillämpning av direktivet som baserar sig på de formulerade miniminormerna strider i flera avseenden mot ESK-konventionen.

Den med tanke på mänskliga rättigheterna mest tvivelaktiga delen av mottagningsdirektivet är artiklarna som gäller inskränkning eller indragning av mottagningsvillkoren. Eftersom direktivet anger en minimistandard torde en inskränkning eller ett upphävande inte vara förenligt med de mänskliga rättigheterna. Den enda rättigheten som enligt direktivet bör garanteras under alla omständigheter är tillträde till akutsjukvård, och hamnar en person i en situation där detta är den enda rättigheten som erkänns honom eller henne är det otvivelaktigt att det utgör ett brott mot flera mänskliga rättigheter. Sanktioner som medför att den sökandes rättigheter till grundläggande hälsovård, boende och social trygghet inskränks borde inte legitimt kunna påföras under några som helst förutsättningar. De facto leder en sådan situation högst sannolikt till att personens rättigheter under t.ex. artikel 3 i EMRK och artikel 11(1) i ESK-konventionen äventyras, vilket som visats även fastslagits i nationell domstol i Förenade kungariket.<sup>302</sup>

---

<sup>302</sup> Se kapitel 5.2.4 ovan.

Säkerställandet av asylsökandes socioekonomiska rättigheter handlar trots allt inte om välgörenhet, utan det är en folkrättslig förpliktelse för mottagningsländerna. Eftersom det finns en rätt att söka asyl, måste det även finnas en rätt att åtnjuta de rättigheter som krävs för att säkerställa denna rätt.

## KÄLLFÖRTECKNING

### MONOGRAFIER OCH ARTIKLAR

Alston, Philip & Weiler, J.H.H., 1998. An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy. *European Journal of International Law*. Vol. 9, 1998. ss. 658-723.

Arambulo, Kitty, 1999. *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedural Aspects*. Antwerpen: Intersentia Hart.

Atkinson-Sanford, 2002. European Human Rights Mechanisms. *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures*. Fitzpatrick, Joan, (ed.). NY: Transnational Publishers. Ss. 315-438.

Bayefsky, Anne, Farrior, Stephanie, Hanrahan, Karen & Langham, Andrew, 2002. Protection under the Complaint Procedures of the United Nations Treaty Bodies. *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures*. Fitzpatrick, Joan, (ed.). NY: Transnational Publishers. ss. 23-236.

Boyle, Kevin & Baldaccini, Anneliese, 2001. A critical evaluation of international human rights approaches to racism. *Discrimination and human rights, the case of racism*. Fredman, Sandra (ed.). New York: Oxford University Press. ss. 135-192.

Brownlie, Ian, 1990. *Principles of Public International Law*. Oxford: Clarendon Press.

Cassese, Antonio, 2001. *International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Craven, Matthew, 1994. The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Social Rights as Human Rights. A European Challenge*. Krzysztof Drzewicki, Catarina Krause & Allan Rosas (eds.). Institute for Human Rights. Åbo Akademi University. ss. 91-113.

Craven, Matthew, 1995. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a Perspective on its Development*. Oxford: Clarendon Press.

*Discrimination and Human rights, the Case of Racism*, 2001. Fredman, Sandra (ed.). New York: Oxford University Press.

Drzewicki, Krzysztof, 2001. The right to work and rights in work. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 223-243.

Eide, Asbjørn, 1989. Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach. *Human rights Law Journal*. Vol.10, No. 1-2. ss. 35-51.

Eide, Asbjørn, 2001a. Economic, social and cultural rights as human rights. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 9-28.

Eide, Asbjørn, 2001b. The right to an adequate standard of living including the right to food. . *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 133-148.

Evans, Andrew, 1999. Third Country Nationals and the Treaty on European Union. *European Journal of International Law*. No 5, 1999. ss. 199-219.

Fitzpatrick, Joan, (ed.) 2002. *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures*. NY: Transnational Publishers.

Fitzpatrick, Joan, 2003. Speaking Law to Power: The War Against Terrorism and Human Rights. *European Journal of International Law*. Vol 14, No 2. ss. 241-264.

Goodwin-Gill, Guy, 1996. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon.

Hunt, Paul, 1996. *Reclaiming Social Rights. International and Comparative Perspectives*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.

De Jong, Cornelis D., 2000. Harmonisation of asylum and immigration policies, the long and winding road from Amsterdam via Vienna to Tampere. *The Asylum Acquis Handbook*. Peter J. van Krieken (ed.). The Hague: T.M.C Asser Press. ss. 21-36.

Kjaerum, Morten, 1994. Temporary Protection in Europe in the 1990s. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 6, No. 3. Oxford: Oxford University Press.

Klerk, Yvonne, 1987. Working paper on article 2(2) and article 3 of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*. Vol. 9, No. 2.

Lambert, Hélène, 1995. Seeking asylum, Comparative Law and Practice in Selected European Countries. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Leckie, Scott, 2001. The human right to adequate housing. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 149-168.

Lomba, Sylvie Da, 2004a. *The right to seek refugee status in the European Union*. Antwerpen: Intersentia.

Lysén, Göran, 2005. Att studera folkrätt och EG/EU. Uppsala: Iustus förlag.

Mahalic, Drew & Mahalic, Joan Gambee, 1987. The limitation Provisions of the International Convention for the Elimination of All forms of Racial Discrimination. *Human Rights Quarterly*. Vol. 9. ss. 74-101.

Makkonen, Timo, 2003. Principen om icke-diskriminering i internationell rätt. *Ett rättvisare samhälle: internationella och svenska regler mot diskriminering*. International Organization for Migration.



Noll, Gregor, 2000. *Negotiating Asylum: the EU acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. Kluwer Law International.

Nowak, Manfred, 2001. The right to education. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 211-221.

Pellonpää, Matti, 1984. *Expulsion in International Law: A Study in International Aliens Law and Human Rights with Special Reference to Finland*.

Salmio, Tiina, 2000. Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka 1990-luvulla. Maahanmuutto ja pakolaisuus turvallisuuskana valtion politiikassa. Valtio-opillisia tutkimuksia n:o 54. Turku: Turun Yliopisto, Valtio-opin laitos.

Sargeant, Malcolm, 2004 (Ed.). *Discrimination Law*. Essex: Pearson Education Limited.

Sheinin, 2001. Economic and social rights as legal rights. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 29-54.

Shue, Henry, 1980. *Basic Rights - Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press.

Smith, Rhona K. M., 2003. *Textbook on International Human Rights*. New York: Oxford University Press.

Spencer, John & Spencer, Maureen, 2004. International law and discrimination. *Discrimination Law*. Malcolm Sargeant (ed.). Essex: Pearson Education Limited. ss. 45-72.

Stedman, Aryan J & Hawkin, Benjamin, 2003. *A practical guide to presenting asylum and human right claims*. UK: LexisNexis.

Toebes, Birgit, 2001. The right to health. *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook*. Second Revised Edition. A. Eide, C. Krause & A. Rosas (eds.). The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers. ss. 169-190.

Van der Klaauw, Johannes, 2000. The EU Asylum Acquis: History and Context. *The Asylum Acquis Handbook*. Peter J. van Krieken (ed.). The Hague: T.M.C Asser Press.

Wallace, Rebecca, 2002. *International Law*. London: Sweet & Maxwell.

Williams, Andrew, 2004. *EU Human Rights Policies, a Study in Irony*. Oxford: Oxford University Press.

Willman, Sue, Knafler, Stephen & Pierce, Stephen, 2001. *Support for Asylum-seekers. A guide to legal and welfare rights*. Great Britain: Legal Action Group.

Willman, Sue, Knafler, Stephen & Pierce, Stephen, 2004. *Support for Asylum-seekers. A guide to legal and welfare rights*. (Second Edition) Great Britain: Legal Action Group.

**KONVENTIONER**

Förenta Nationernas Stadga, San Francisco 26.6.1945, i kraft 24.10.1945. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 1/1956.*

ILO Miration for Employment Convention (no 97), Genève 1.7.1949, i kraft 22.1.1952.  
Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Rom, 4.11.1950, i kraft 3.9.1953. *Finlands författningssamlings fördragsserie nr 18-19/1990.*

Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, Genève, 28.7.1951, 189 U.N.T.S. 150, i kraft 22.2.1954, *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 77/1968.*

Convention against Discrimination in Education, 14.12.1960, i kraft 22.5.1962, 429 U.N.T.S. 93.

Europeiska sociala stadgan, Turin 18.10.1961, i kraft 26.02.1965. European Treaty Series - No. 35. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 43-45/1991.*

ILO Equality of Treatment of National and Non-Nationals in Social Security Convention (no 118), Genève 28.6.1962. XX UNTS XX. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 48/1969.*

Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, New York 21.12.1965, i kraft 4.1.1969. 660 UNTS 195. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 37/1970.*

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, New York, 16.12.1966, 999 UNTS 171, *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 7-8/1976.*

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, New York 16.12.1966, i kraft 3.1.1976. 993 UNTS 3, *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 6/1976.*

Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, New York, 31.1.1967, 606 U.N.T.S. 267, i kraft 4.10.1967, *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 7-8/1976.*

ILO Migrant Workers (Supplementary Provisions), Convention (no 143), Genève 24.6.1975, i kraft 9.12.1978.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, New York 18.12.1979, i kraft 3.9.1981. 1249 UNTS 13. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 67-68/1986.*

Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 1984. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 59/1989.*

Konventionen om barnets rättigheter, New York 20.11.1989, i kraft 2.9.1990. 28 I.L.M. 1456. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr 1130/1991.*

Den reviderade Europeiska sociala stadgan, Strasbourg 3.5.1996, i kraft 1.7.1999. European Treaty Series - No. 163. *Finlands Författningssamlings Fördragsserie Nr. 78-80/2002.*

Protokoll No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4.11.2000, i kraft 1.4.2005.

## **DEKLARATIONER OCH REKOMMENDATIONER**

Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, GA Res. 217 A (III), 10.12.1948.

UN Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live, 13.12.1985, GA Res. 40/144.

Declaration on the Right to Development, GA Res. 41/128, 4.12.1986.

Vienna Declaration and Programme of Action. Antagen av Världskonferensen för mänskliga rättigheter, 25.6.1993. A/CONF.157/23.

Durban Declaration and Programme of Action, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, 8 september 2001.

Recommendation R (85) 1016 on living and working conditions of refugees and asylum seekers, 1985. 26.9.1985.

## **EG-LAGSTIFTNING OCH SLUTSATSER**

Declaration of fundamental rights and freedoms, adopted on the European parliament on 12 April 1989.

Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och vissa akter som hör samman med dem, 2.10.1997, i kraft 1.5.1999. EGT 10.11.1997 C 340.

Action plan of the council and the commission on how best to implement the provisions of the treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice, (1999/C 19/01), antagen 3.12.1998 i Wien.

Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01).

Proposal for a council directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States. 2001/0091 (CNS),

Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, C325/35, 24.12.2002.

Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EGT 6.2.2003 L 031.

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, EGT 3.10.2003 L 251.

Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, 2004/C 310/01, 16 december 2004.

## **NATIONELL LAGSTIFTNING I FÖRENADE KUNGARIKET**

Childrens Act 1989.

Human Rights Act 1989.

The National Health Service, (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1989.

Education Act 1996.

Education (Fees and Awards) Regulations 1997.

Immigration and Asylum Act 1999.

Explanatory Notes to the Immigration and Asylum Act 1999.

Immigration Rules (HC 395).

Asylum Support Regulations 2000 (SI. 2000/704).

Asylum Support (Repeal) Order 2002 (SI 782/2002).

Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Bill 2003.

Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, i kraft 08.01.2003.

Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004.

Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005.

Explanatory Notes to the Asylum Support (Amendment) Regulations 2005.

## **NATIONELL LAGSTIFTNING I FINLAND**

Lag om utkomststöd, 30.12.1997/1412.

Lag om grundläggande utbildning, 21.8.1998/628.

Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 9.4.1999/493.

Förordning om främjande av invandrares integration samt emottagande av asylsökande, 511/1999.

Finlands grundlag, 11.6.1999/731.

Arbetsministeriets förordning om personalen vid förläggningarnas grupphem och indelningen av utkomststödet till asylsökande och personer som får tillfälligt skydd i en del som ges ut i pengar och en del som ges ut i nyttigheter, 16.2.2002/158.

Medborgarskapslagen, 16.5.2003/359.

Utlänningslag, 30.4.2004/301.

Lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 362/2005, 19 §.

## **RÄTTSFALL**

### **Nationella rättsfall**

*Garland v .British Rail Engineering Ltd.*[1983 ] 2 AC 751.

*R (Husain) v Asylum Support Adjudicator and Secretary of State for the Home Department.* [2001] EWHC Admin 582.

*R (Ouji) v Secretary of State for the Home Department* [2002] EWHC Admin 1839.

*R (T and another) v Secretary of State for Health and Secretary of State for the Home Department,* [2002] EWHC Admin 1887.

*R (Q and others) v Secretary of State of the Home Department*[2003] EWCA Civ 364.  
*SSHD v Limbuela, Tesema and Adam* [2004] EWCA Civ 540.

### **Internationella domstolen**

*Barcelona Traction, Light and Power Case, Second Phase, Judgement,* I.C.J Reports 1970.

### **Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna**

*Belgian Linguistics Case,* (No 2) 1979-1980, 1 HRR 252.

## **FN-DOKUMENT**

*Primary Health Care: Report of the International Conference on Primary Health Care,* World Health Organization, Alma-Ata, USSR, 6-12 September 1978, Health for all series No. 1, 1978.

UNHCR:s Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. HCR/IP/4/Eng/REV.1, UNCHR 1979. Reedited, Geneva, January 1992.

UNHCR, *Note on International Protection:* UN doc. A/AC.96/694, 3 August 1987.

UNHCR, *Note on International Protection:* UN doc. A/AC.96/777, 9 September 1991.

Report by the Special Rapporteur (Rajindar Sachar) 1995 on the right to housing. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12.

UNHCR, *The State of the World's Refugees 1997: a humanitarian agenda.* Oxford: Clarendon.

## VIII

UNHCR, *The State of the World's Refugees 2000: fifty years of humanitarian action*. Oxford: Clarendon.

UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized countries*, 2004.

### **Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1990. General Comment No. 3. The nature of states parties obligations. UN doc. E/1991/23.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1991. General Comment No. 4. The right to adequate housing. UN doc. E/1992/23.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1998. General Comment No. 9. The domestic application of the Covenant. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN doc.E/C.12/1998/24.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1998. General Comment No. 10. The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights. UN doc. E/C.12/1998/25.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 1999. General Comment No. 13. The right to education. UN doc. E/C.12/1999/10.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 2000. General Comment No. 14. The right to the highest attainable standard of health (art. 12). UN doc. E/C.12/2000/4.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Italy, UN doc. E/C.12/1/Add.43, 23 May 2000.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Luxemburg, UN doc. E/C.12/1/Add.86, 23 May 2003.

### **Kommittén för avskaffande av alla former av rasdiskriminering**

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XXII. Article 5 and refugees and displaced persons. 49<sup>th</sup> session. UN Doc. A/51/18.

### **Kommittén för mänskliga rättigheter**

United Nations Human Rights Committee, Communication No. 196/1985: France 6.4.1989, CCPR/C/35/D/196/1985. (Decision of the Human Rights Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights).

General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989.

### **RAPPORTER FRÅN ICKE-STATLIGA ORGANISATIONER**

*Research paper on the social and economic rights of non-nationals in Europe*. Commissioned by the European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Dent, John A., 1998.

*Asylum, changing policy and practice in the UK, EU and selected countries*. Justice, 2002.

*ECRE's position on rights to social assistance for asylum seekers, with reference to the Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States*, February 2002.

*ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, IN1/06/2003/EXT/HM.

*Advising asylum seekers in London, a Refugee Council Guide*, Refugee Council, September 2004.

## ÖVRIGT MATERIAL

Yearbook of International Law Commission 1957, vol. II, A/CN.4/SER.A/1957/Add.1.

Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 1987. UN Doc. E/CN.4/1987/17.

*World Development Report 1990*, Published for the World Bank, PUB 8507, 1990.

The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. 1997. Proceedings of the Workshop of Experts organized by the International Commission on Jurists, the Urban Morgan Institute on Human Rights and the Maastricht Centre for Human Rights of Maastricht University. SIM Special No. 20. Utrecht, 1998.

Travis, Alan, 2002. Ministers stirs row over plans for 15 new centres, 15 May 2002, *The Guardian*.

### **Förenade kungariket**

NASS Consultation Document on the Main Regulations under Part VI of the Immigration and Asylum Act 1999.

*Nationality, immigration and asylum bill: further report*. House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights: Twenty-third report. HL Paper 176/ HC 1255, 23.10.2004.

*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. House of Lords, House of Commons, Joint committee on human rights, Twenty-first Report. HL Paper 182/HC 1188, 2.11.2004.

*Asylum Statistics United Kingdom 2003*. Home Office Statistical Bulletin 2003. Tillgänglig på <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/hosb1104.pdf>. Senast besökt 20.6.2005.

NASS Policy Bulletin 4, version 1.2, 3.9.2003.

NASS Policy Bulletin 19.

Policy Bulletin 31, version 3.0, 13.8.2004.

NASS Policy Bulletin 63.

NASS Policy Bulletin 75, Version 5.

## **Finland**

Arbetsministeriets anvisning om utkomststöd samt arbets- och studieverksamhet för asylsökande, A/6/99 AM.

Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen, SRR 5/2002 rd, 30.5.2002.

Statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna, SRR 2004 rd, 24.3.2004.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, RP 280/2004 rd.

## **INTERNETKÄLLOR**

Flyktingrådgivningen i Finland Rf:s hemsida:  
[www.pakolaisneuvonta.fi](http://www.pakolaisneuvonta.fi)

FN:s flyktingkommissariats hemsida:  
[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

Högkommissarien för mänskliga rättigheters kontor:  
[www.ohchr.org/english/countries/ratification/2.htm](http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/2.htm)