”En värdig levnadsstandard”

Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter

Av Lisa Tönnes

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

ASYLMOTTAGANDE I FOKUS
En skriftserie från NTG-asyl & integration
Nr 2 | 2006

VAD ÄR NATIONELL TEMAGRUPP ASYL?

Den Nationella temagruppen asyl (NTG-asyl) är ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket och Migrationsverket. Projektet syftar till att utifrån goda exempel, erfarenheter och resultat från bl a EU-programmen Equal och Europeiska flyktingfonden samt bidrag från annan relevant forsknings- och utvecklingsverksamhet, förbättra system och policies samt främja kunskaps- och opinionsbildning på asyl- och flyktingområdet. Läs mer om NTG-asyl på **www.temaasyl.se**.

Equal är ett av EU:s program för att motverka diskriminering och utestängning på arbetsmarknaden. Projektverksamheten inom Tema asyl i Equal syftar till att förbättra de asylsökandes situation under väntetiden genom att utveckla insatser för social och yrkesmässig integration/re-integration.

Equal
Svenska ESF-Rådet

Ansvarig utgivare: Christian Råbergh, sekretariatet för NTG-asyl & integration
Copyright: Författaren och NTG-asyl & integration
Grafisk form och original: West Studios AB
Tryck: Åtta.45 Tryckeri AB, Solna

ISSN 1653-915X

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

ASYLMOTTAGANDE I FOKUS
En skriftserie från NTG-asyl & integration
Nr 2 | 2006

”En värdig levnadsstandard”

Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter

Av Lisa Tönnes

Innehåll

Förord **5**

1 Inledning **7**

2 Socioekonomiska rättigheter i internationell flyktingrätt **11**

3 Mänskliga rättigheter och dess tillämpbarhet på asylsökande **13**

3.1 Diskrimineringsförbudet – kärnan i de mänskliga rättigheterna 14

4 Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som mänskliga rättigheter **19**

4.1 Staters minimiskyldigheter under ESK-konventionen 19

5 Asylsökandes socioekonomiska villkor enligt EG-rätten **22**

5.1 Harmonisering av EU:s asylpolitik – likadana mottagandevillkor i alla medlemsländer? 22

5.2 Rätt till arbete 25

5.3 Rätt till tillfredsställande levnadsstandard 28

5.4 Rätt till hälsa 29

5.5 Rätt till utbildning 32

5.6 Rätt till boende 34

6 Förverkligandet av rättigheterna i Förenade kungariket och Finland **37**

6.1 Förenade kungariket 38

6.2 Finland 48

6.3 Jämförbara men inte enhetliga 54

7 Avslutning **57**

Källförteckning **62**

Förord

”Det bör fastställas mininormer för mottagande av asylsökande som under normala förhållanden räcker till för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.”

Artikel 7 i RÅDETS DIREKTIV 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om minimi-normer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna

Rätten att söka asyl är fastslagen i FN:s flyktingkonvention från 1951 och väl känd. Däremot uppmärksammas sällan de *socio-ekonomiska* rättigheter som asylsökande har under den ofta mycket långa väntetiden på beslut om uppehållstillstånd.

Europeiska unionen har genom de av medlemsstaterna beslutade *direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande* för första gången skapat ett gemensamt regelverk för vilka normer som skall gälla för asylsökande under väntetiden.

I 28 artiklar regleras medlemsstaternas förpliktelser gentemot de asylsökande, bland annat vad gäller rätten till arbete, utbildning, hälso- och sjukvård, boende och övriga materiella förhållanden. Även om normerna är lågt satta, är direktivet en mycket viktig markering av att asylsökande skall ges vissa rättigheter av mottagarlandet under väntetiden.

Tiden under väntan på beslut skall kunna användas på ett för individen och samhället fruktbart sätt. Ur ett *rättighetsperspektiv* skall den asylsökande ha del av de tjänster som ger möjlighet till en, som det heter i direktivet, ”värdig levnadsstandard”. Ur ett *samhälleligt perspektiv* skall väntetiden utnyttjas för att skapa förutsättningar för integration och en framtida försörjning – i det nya landet, eller vid ett återvändande, i det tidigare hemlandet/motsvarande. Equal-programmet och Europeiska flyktingfonden har en viktig roll för att skapa dessa förutsättningar.

Statsvetaren Lisa Tönnes har i denna rapport gjort en redovisning av asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter som de finns fastlagda i folkrätt, EU-rätt och – i form av två exempel (Storbritannien och Finland) – i nationell rätt.

Frågan om de asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter har stor relevans för situationen i Sverige. Den av regeringen beslutade översynsutredningen av asylmottagandet och *Lagen om mottagande av asylsökande* berör dessa rättigheter. De i media uppmärksammade händelserna vid Migrationsverkets mottagningsenheter under 2005 och 2006 – som bland annat handlade om rätten till socialt bistånd och undermålig boendestandard – riktade fokus på de brister som finns i Sveriges mottagande av asylsökande.

Christian Råbergh
Nationell koordinator
NTG-asyl

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

CEAS	Common European Asylum System
CDMG	European Committee on Migration
ECRE	European Council for Refugees and Exile
EG	Europeiska gemenskapen
EKMR	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

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. Mottagandevillkor i form av sociala och ekonomiska rättigheter för asylsökande kan de facto utgöra en förutsättning för att reellt kunna åtnjuta rätten att söka asyl.

När *FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning* (härefter flyktingkonventionen), antogs 1951 gavs ingen uppmärksamhet åt personer vars asylansökan är under prövning.[1] Således ligger flyktingkonventionens fokus på rättigheter och skyldigheter för personer vars status som flykting redan blivit erkänd. Socioekonomiska rättigheter för asylsökande är ett område som till stor del saknar kodifiering i folkrätten. I dagsläget finns endast några regionala instrument som explicit reglerar asylsökandes rättigheter och på grund av detta varierar villkoren för asylsökande i de industrialiserade länderna stort. Flera av de mänskliga rättigheterna 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. socialbidrag, undervisning, hälsovård och arbetsmarknad ofta långt ifrån självklar. 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 underminerats.

Asylsökande utgör en mycket sårbar grupp. På grund av att de tvingats fly från sina hemländer och på grund av orsakerna till flykten 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 intensiva jakt på terrorister har dessutom medfört att utlänningar ofta automatiskt har kommit att betraktas som hot eller fiender.[2] Kopplingen mellan rasism och främlingsfientlighet, och dess konsekvenser för migranter framhölls på *Världskonferensen mot rasism* år 2001.[3] Asylsökande är således speciellt sårbara för exploatering och utanförskap såväl under själva flykten som

1 Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 1951.
2 Fitzpatrick, 2003, s. 255.
3 Durban Declaration and Programme of Action, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenofobia and Related Intolerance, 2001, para. 16.

väl framme i värdlandet. Den tid som en asylsökande väntar på ett beslut på sin ansökan kan ta allt ifrån några veckor till flera år från det att ansökan lämnats in. De mottagandevillkor som värdstaten erbjuder asylsökande är således avgörande för deras välbefinnande. 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.[4] Nedan undersöks i vilken mån detta stämmer på asylsökande i EU.

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 skulle genomföras. Som en del av denna process ingick även en harmonisering av mottagandeförhållanden för asylsökande i medlemsstaterna, och till följd av detta har ett direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande antagits.[5] Införlivandet av detta direktiv, som är centralt inom ämnet för denna studie, ska vara slutfört sedan februari 2005.[6] Den första fasen i unionens harmoniseringsprocess inom området för asyl är därmed slutförd på det juridiska planet och resultaten börjar nu framträda.[7]

Denna studie ger en överblick av asylsökandes socioekonomiska rättigheter i EU-länderna. Omfattningen av asylsökandes rättigheter utreds på tre plan, dels genom en allmän analys av tillämpbara internationella respektive regionala europeiska normer, 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.

I vilken mån har mottagarstaten rätt att begränsa utlänningars och speciellt asylsökandes rättigheter? Vilken karaktär har de ekonomiska och sociala rättigheterna vad gäller tillämpning, omfattning och universalitet?

Folkrättsliga instrument som är speciellt relevanta för EU behandlas samtidigt som de enskilda socioekonomiska rättigheterna och deras olika karaktärer granskas. Vid sidan av att erbjuda rättigheter för asylsökande innehåller det i denna uppsats centrala *EU-direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande*,[8]

4 Se t.ex. Hunt, 1996, s. 76.
5 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.
6 Ibid., art. 26.1.
7 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.
8 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

(mottagandedirektivet), även grunder för när mottagandevillkoren 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 överrensstämmer direktivet med EU-ländernas folkrättsliga förpliktelser?

EU:s direktiv angående miniminormer för mottagandet av asylsökande fastställer 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 presenteras en komparativ fallstudie av två EU-länder och deras nationella lagstiftning nedan. Av rent praktiska skäl har undersökningen avgränsats till nationell lagstiftning i Förenade kungariket och Finland. Länderna har historiskt sett, och än idag, olika förhållningssätt till och erfarenheter av immigration men lyder i stort sett under samma folkrättsliga instrument och, i och med EU, under samma övergripande politiska normer och regionala 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 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 undersöks huruvida Finland och Förenade kungariket uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser, och samtidigt görs en bedömning av huruvida EU-harmoniseringen lyckats.

DEFINITIONER

I EU:s lagstiftning definieras en *asylsökande* som en medborgare i tredjeland eller en statslös person som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium.

En *asylansökan* definieras som en begäran om internationellt skydd enligt flyktingkonventionen. I praktiken beviljas uppehållstillstånd i stor utsträckning även 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 mottagandedirektiv är tillämpligt även på personer som ansöker om skydd på andra grunder än de som nämns i flyktingkonventionen. Vem som beviljas asyl enligt flyktingkonventionen varierar mycket enligt olika länders praxis varför det inte finns någon orsak att exkludera personer som söker om uppehållstillstånd på andra skyddsgrunder.

Med *värdstat* avses 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 Socioekonomiska rättigheter i internationell flyktingrätt

Som redan har konstaterats finns det få folkrättsliga instrument där sociala och ekonomiska rättigheter för asylsökande är explicit utskrivna. De som finns är ofta av en regional karaktär. Europarådets parlamentariska församling bjöd redan 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*.[9] 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 ska 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 förbättra samarbetet inom ramen för migrationsfrågor. För EU:s del är unionens egna arbete naturligtvis dominerande, men Europarådet bidrar med samarbete med övriga delar av Europa.

Flyktingkonventionen är folkrättsligt sett den viktigaste källan till flyktingars rättigheter. Konventionen som har ratificerats av 143 länder[10] ligger även i EU till grund för behandlingen och mottagandet av flyktingar. Kärnan av det skydd som konventionen erbjuder flyktingar är rätten att söka asyl och principen om *non-refoulement*.[11] För att dessa rättigheter, som numera även betraktas som sedvana, till fullo ska kunna säkerställas krävs 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.[12] Flyktingkonventionen innehåller visserligen en rad rättigheter av socioekonomisk karaktär, men bortsett från rätten till offentlig undervisning är dessa i första hand förbehållna personer som redan officiellt fått flyktingstatus, och utesluter såtillvida asylsökande. En del åtgärder som nekar vissa grupper av asylsökande

9 Recommendation R (85) 1016 on living and working conditions of refugees and asylum seekers, 1985.
10 UNHCR:s hemsida www.unhcr.org, 1.3.2006. Lika många länder har ratificerat tilläggsprotokollet till konventionen som avlägsnade konventionens geografiska och tidsmässiga restriktioner.
11 Lambert, 1995, s. 4.
12 Ibid., 1995, s. 103.

sociala och ekonomiska rättigheter kan visserligen utgöra ett brott av artikel 31 i flyktingkonventionen. Detta eftersom artikel 31 förbjuder fördragsslutande stat att bestraffa flykting för olovlig inresa eller olovligt uppehåll "under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll". En situation där en person utan tillstånd tar sig in i ett land till följd av att denne inte haft möjlighet att erhålla officiella resedokument och därefter nekas sociala och ekonomiska rättigheter, kan således tolkas som ett olovligt straff för den illegala inresan. Bortsett från detta kan man ändå konstatera att de socioekonomiska rättigheter som kan tillskrivas asylsökande utifrån flyktingkonventionen är ytterst begränsade och vaga. I brist på relevant speciallagstiftning gällande asylsökandes rättigheter finns det således skäl att se på andra källor av mer generell karaktär för att finna socioekonomiska rättigheter för asylsökande.

3 Mänskliga rättigheter och dess tillämpbarhet på asylsökande

Vid sidan av flyktingrätten som de facto inte fastställer några vittgående rättigheter av socioekonomisk natur för asylsökande innan de fått en officiell flyktingstatus, finns det flera allmänna och tematiska bestämmelser i folkrätten som förordar rättigheter för asylsökande. Innan tillkomsten av de mänskliga rättigheterna hade utlänningar ett begränsat skydd under folkrätten.[13] Antagandet av FN:s *allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*, *konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*[14] (MP-konventionen) och *konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*[15] (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.[16] Generellt sett gör de mänskliga rättigheterna ingen skillnad mellan medborgare och utlänningar, utan fokus ligger snarare på humanitet än nationalitet. Således torde de mänskliga rättigheterna ge ett starkt grundskydd även för asylsökande. 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. *europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*[17] (EKMR), ESK-konventionen och MP-konventionen erbjuder rättigheter åt alla, med några få undantag.

År 1985 antog FN:s generalförsamling en *deklaration angående mänskliga rättigheter för individer som inte är medborgare i den stat de bor i*.[18] Vad gäller ekonomiska och sociala rättigheter är deklarationen dock restriktiv. Artikel 8 formulerar vagt rättigheter av 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

13 Lysén, 2005, s. 75.
14 Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966.
15 Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966.
16 Cassese, 2001, s. 104.
17 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1950.
18 UN Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live, 1985.

krav som ställs enligt relevant nationell reglering för delaktighet och förutsatt att statens tillgångar inte sätts under oskälig belastning.[19] Med andra ord läggs stor vikt vid den nationella lagstiftningen, vilket kan tyckas underminera hela 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.[20] I form av en deklaration är detta instrument inte heller juridiskt bindande, utan dess betydelse är av mer moralisk karaktär i stil med *soft law*. Denna deklaration utgör således endast ett svagt komplement till kodifieringen av utlänningars rättigheter.

3.1 Diskrimineringsförbudet – kärnan i de mänskliga rättigheterna

Icke-diskriminering är en central princip när det gäller mänskliga rättigheter. Den utgör såväl en självständig rättighet i sig som ett grundläggande element inom de mänskliga rättigheterna som helhet.[21] Det är också en princip av stort värde när det gäller att fastställa rättigheter för asylsökande och utlänningar.

Så gott som alla människorättsinstrument innehåller någon slags icke-diskrimineringsklausul.[22] Till följd av att universaliteten av mänskliga rättigheter grundar sig på premissen att ”alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter”[23] är ett förbud mot diskriminering i åtnjutandet av dessa rättigheter ofrånkomligt.[24] Principen om icke-diskriminering har således fått en karaktär av sedvanerätt och i vissa fall även *jus cogens,* d.v.s. en tvingande allmän folkrättsnorm. 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, medan Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter från år 2000 räknar upp hela 17 olika grunder för diskrimineringsförbud.[25]

De mänskliga rättigheterna förbjuder trots allt inte all distinktion mellan medborgare och utlänningar. Rätten till lika behandling är inte absolut och stater

19 Ibid.
20 Ibid.
21 Makkonen, 2003, s. 46.
22 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 EKMR för motsvarande klausuler.
23 Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 2.
24 Smith, 2003, s. 184.
25 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000/C 364/01, art. 21: ”All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning skall vara förbjuden.”

har rätt att i viss mån göra undantag från icke-diskrimineringsprincipen så länge som dessa undantag är skäliga och proportionerliga och har en legitim motivering. Utlänningar, inklusive 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 i allmänhet 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.[26] Principen om icke-diskriminering förbjuder med andra ord särskiljande, utestängande, inskränkningar och begränsningar i tillförsäkrandet av rättigheterna om dylika åtgärder inte är baserade på rättighetens natur.

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.[27] *Limburgprinciperna*[28] föreskriver att konventionen som allmän regel är tillämplig såväl på medborgare som på utlänningar, 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 bryta den dominans som vissa grupper av utlänningar hade under kolonialtiden.[29] Denna artikel har dessutom tolkats som ett bevis på ett förbud för andra än utvecklingsländer att göra motsvarande begränsningar och artikel 2(3) har således setts som den enda begränsningen med avseende på person.[30] 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

26 Fitzpatrick, 2002, s. 11.
27 General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 1.
28 Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 42. Dessa principer är sammanställda av folkrättsexperter och har kommit att få en betydande roll i tolkningen och implementeringen av ESK-konventionen.
29 Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 43.
30 Se t.ex. Craven, 1995, s. 25 och s. 172.

över asylsökandes bristande rätt till hälsovård i Italien,[31] samt den långa tid som asylsökande får vänta på sina beslut om uppehållstillstånd i Luxemburg.[32] Limburgprinciperna betonar dessutom vikten av att eliminera såväl de jure som de facto diskriminering, och betydelsen av att vidta åtgärder för att säkerställa även missgynnade gruppers 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. Denna minimistandard diskuteras vidare nedan.

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter omfattar inte socioekonomiska rättigheter, men kan ändå i vissa fall bidra med skydd i fall av brott mot dylika rättigheter.[33] 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 ska 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”. Att vara asylsökande kan kvalificera som ”ställning i övrigt” i fall detta ligger till grund för åtskillnaden i behandling.[34] Nationalitet har även i praxis från kommittén för mänskliga rättigheter visat sig kvalificera som ”ställning i övrigt”, vilket bl.a. påvisades i fallet *Gueye et al. v. France.*[35] 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 tillämpbar även på ESK-rättigheter.[36]

EKMR har inte ett lika starkt diskrimineringsskydd 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

31 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.

32 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.

33 Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966. För diskussion om MP-konventionens tillämplighet vid brott mot sociala och ekonomiska rättigheter, se Bayefsky, Farrior, Hanrahan & Langman, 2002, s. 46.

34 Bayefsky, Farrior, Hanrahan & Langman, 2002, s. 53.

35 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.

36 General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989, para 12.

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 upprättades protokoll nr 12.[37] 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.[38] Protokollet trädde i kraft den 1 april 2005 och således kan en påstådd diskriminering nu inges för behandling av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i större omfattning än tidigare.[39] Beträffande tillämpningen av detta protokoll på asylsökandes socioekonomiska rättigheter är, precis som i artikel 26 i MP-konventionen, diskrimineringsgrundernas "ställning i övrigt" 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.[40] EKMR innehåller som tidigare konstaterats relativt få rättigheter av socioekonomisk natur, men eftersom protokoll 12 är av en allmän karaktär är detta protokoll i likhet med MP-konventionens artikel 26 tillämpligt också på ESK-rättigheter och är således av vikt vid skyddande av 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 ska 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 ytterst begränsad relevans i samband med asylsökandes rättigheter.[41]

Klart är således att icke-diskriminering utgör en grundläggande och allmän-

37 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.

38 Protokoll nr 12 till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. art. 1(2).

39 Detta är naturligtvis förutsatt att landet där övergreppet sker har ratificerat protokollet. För närvarande har protokollet ratificerats av 14 länder (10.8.2006).

40 Willman, Knafler & Pierce 2001, s. 316.

41 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.

giltig princip relaterad till skyddandet av de mänskliga rättigheterna.[42] Åtnjutandet av rättigheter och friheter på en jämlik basis kräver dock inte att alla människor behandlas identiskt i varje situation.[43] 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,[44] och kommittén för mänskliga rättigheter har antagit en motsvarande ståndpunkt.[45] 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 logisk 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.

42 Detta har även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter konstaterat. Se General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989, para 1.
43 Ibid., para 8.
44 *Belgian Lingustics Case*, (No 2) 1979–1980, 1 HRR 252.
45 General Comment No. 18, (Human Rights Committee), 1989, para 13.

4 Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som mänskliga rättigheter

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 instrumentet som innehåller en kodifieringen av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, medan den bindande ESK-konventionen utgör det mest utarbetade ramverket för dessa rättigheter.[46] Som konstaterats tidigare erkänns de ekonomiska och sociala rättigheterna i ESK-konventionen ”envar” och är följaktligen i princip tillämpliga på varje person som befinner sig inom en konventionsstats jurisdiktion, dock med begränsad utsträckning. Nedan diskuteras i vilken omfattning asylsökande har rätt att åtnjuta de i ESK-konventionen föreskrivna rättigheterna.

4.1 Staters minimiskyldigheter under ESK-konventionen

I *deklarationen om rätt till utveckling* stipuleras att det är individen som är det aktiva subjektet i den ekonomiska och sociala utvecklingen.[47] Denna ståndpunkt ger en ledtråd gällande statens ansvar gällande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.[48] 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.[49] 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 en tillfredsställande levnadsstandard. I synnerhet i västvärlden kretsar livet för de flesta kring de socioekonomiska rättigheterna bostad och arbete eller studier och således utgör tillgången till dessa rättigheter en förutsättning för ett normalt liv och deltagande i samhället.

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 också vissa förpliktelser med direkt effekt. Även Limburgprinciperna anger att trots att det fulla förverkligandet av rättigheterna i ESK-konventionen kan ske gradvis, så

46 Eide, 2001a, s. 17.
47 Declaration on the Right to Development, GA Res. 41/128, 4.12.1986, art. 2.
48 Eide, 2001a, s. 23.
49 Ibid.

kan vissa rättigheter anses vara omedelbart prövningsbara.[50] 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.[51] 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 gradvis förverkligande utan utgör en del av de rättigheter som staten måste garantera omedelbart, oberoende av ekonomiska eller andra resurser. Asylsökande åtnjuter med andra ord åtminstone rättigheternas kärninnehåll utan förbehåll.

Artikel 2(1) i ESK-konventionen ger en ledtråd om vad som kan tänkas utgöra ESK-rättigheternas kärninnehåll. 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 kan tolkas som att miniminivån för rättigheterna korrelerar med de resurser staten har tillgång till.[52] 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 alltjämt måste fortsätta att progressivt vidareutveckla rättigheterna utöver miniminivån. ESK-rättigheternas miniminivå är således relativ och svår att definiera, men med tanke på den rådande levnadsstandarden i EU kan man emellertid knappast säga att bristande resurser är en godtagbar orsak för att inte uppfylla rättigheterna till en relativt hög miniminivå.

Vad som ytterligare tyder på konventionens tillämpbarhet på asylsökande är att artikel 2 fastställer ett solidariskt ansvar över säkerställandet av de i konventionen inskrivna rättigheterna genom internationellt samarbete. Det skulle naturligtvis 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.

För att rättigheter ska 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

50 Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1987, para. 8.

51 General Comment No. 3, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1990, para. 10.

52 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.

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.[53] Således blir den nationella implementeringen och 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 nationell lagstiftning, vilket gör att staten ändå, åtminstone i teorin, direkt kan ställas till svars för kränkningar.

Nedan fokuseras på fem nyckelrättigheter, som i huvudsak är av social och ekonomisk karaktär. Dessa är rätten till arbete, tillfredsställande levnadsstandard, hälsa, boende och undervisning och i det följande granskas asylsökandes tillgång till dessa rättigheter ur ett EU-perspektiv.

53 Shue, 1980, 15.

5 Asylsökandes socioekonomiska villkor enligt EG-rätten

Den europeiska unionen som juridisk person är inte part i några konventioner om mänskliga rättigheter, men alla medlemsstater är parter bland annat i EKMR 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 bunden av medlemsstaternas folkrättsliga förpliktelser. I synnerhet EKMR har fått en betydande roll inom gemenskapsrätten. Dess betydelse för unionen framkommer bland annat i EU-fördraget som fastställer att de i konventionen fastställda grundläggande rättigheterna ska respekteras som allmänna principer för gemenskapsrätten.[54]

Som princip omfattar rättigheterna i EG-rätten endast unionens egna medborgare, det vill säga medborgare i medlemsstaterna, medan tredjelandsmedborgare behandlas enligt särskilda regler.[55] 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 framgår av ett tilläggsprotokoll till Amsterdamfördraget om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater som anger att EU:s medlemsstater ska betraktas som så kallade ”säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden”.[56] 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 bevekelsegrunder i stort sett utgöra hinder för detta.

5.1 Harmonisering av EU:s asylpolitik – likadana mottagandevillkor i alla medlemsländer?

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 asyl-

54 Artikel 6(2)
55 Evans, 1999, s. 199.
56 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.

politik. 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 i beslutsfattandet. Således är det nu kommissionen som har ensamrätt på att ta initiativ till lagstiftning, med förbehåll om att kommissionen ska pröva begäran från medlemsstater om att lägga fram förslag.[57] Ministerrådet fattar sedan beslut tillsammans med parlamentet som tidigare endast varit rådgivande. 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. Beslutsprocessen såg alltså fortfarande ut på det sättet när direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande antogs år 2003.

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).[58]

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.[59] Bestämmelser gällande åtgärder inom allmän invandringspolitik, såsom bestämmelser rörande familjeåterförening och åtgärder mot olaglig invandring antogs också.

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 för mottagande av asylsökande betonar kommissionen därför proportionaliteten i

57 Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, art. 67(2).
58 Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999.
59 Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, art. 63.

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; det innebär visserligen att medlemsstaterna har möjlighet att föra en mer generös politik än vad EU:s standarder anger, men samtidigt innebär det 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 mottagandedirektivet avspeglas dessutom tydligt den enhällighet som krävdes för att anta akten i dess aktuella utformning, och minimivillkoren anger följaktligen en mycket 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 folkrättsliga förpliktelser, så som de formuleras i t.ex. ESK-konventionen.

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.*[60] Lagstiftning är ändå inte de enda åtgärderna som vidtagits, utan den europeiska strategin inom asylpolitiken omfattar även riktlinjer, utvecklingsprogram (Europeiska flyktingfonden och Equal) och mekanismer för övervakning av hur medlemsstaternas implementerings- och utvecklingsarbete fortgår.[61]

För att konkretisera bestämmelserna i Amsterdamfördraget antogs en handlingsplan, Vienna Action Plan, där en rangordning av de mest angelägna frågorna fastlades.[62] 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 direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (mottagandedirektivet).[63] I preambeln till direktivet fastställs att målet är att säkerställa full respekt för

60 Van der Klaauw, 2000, ss. 9–10.

61 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.

62 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.

63 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

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 mottagandevillkoren.

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 samt yrkesutbildning, och är således ett kärninstrument gällande skyddet av asylsökandes socioekonomiska rättigheter i EU. Mottagandedirektivet 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.[64] Därtill anges att medlemsstaterna får besluta att tillämpa bestämmelserna i direktivet även vid behandling av ansökningar 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 fem socioekonomiska nyckelrättigheterna ur ett EG-rättsligt perspektiv, med fokus på mottagandedirektivet och de internationella förpliktelser som EU-länderna har, för att sedan i fallstudierna se i vilken omfattning asylsökande tillförsäkras dessa rättigheter.[65] 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.

5.2 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

64 Ibid., art. 3(1).

65 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.

i samband med detta. Men medan restriktioner gällande asylsökandes rätt till arbete kan rättfärdigas i fall där ansökningar utreds relativt snabbt, borde dylika restriktioner upphävas i fall av utdragna processer som inte sällan kan ta flera år i anspråk. Att asylsökande ges tillgång till arbetsmarknaden, och således även kan bidra till sin egen försörjning, torde också vara fördelaktigt för värdstaten.

Rätten till arbete omfattar flera besläktade rättigheter och skyldigheter.[66] 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”.[67] 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 när de väl fått rätt att börja arbeta.[68]

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har ändå inte fastslagit någon miniminivå för rätten till arbete som den erbjuds i ESK-konventionen och inte heller överhuvudtaget bekräftat likabehandling av utlänningar i samband med denna rättighet. I enlighet med icke-diskrimineringsklausulen i 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 tjänster där frågor rörande statens säkerhet aktualiseras.[69] Dylika motiverade begränsningar faller klart utanför begreppet diskriminering. Förenade kungariket och Frankrike har gjort reservationer mot artikel 6, där utlänningar utesluts från rätten till arbete. Det faktum att vissa stater anser det vara nödvändigt att reservera sig mot utlänningars rätt till arbete stöder tolkningen att konventionen i övrigt förbjuder diskriminering av utlänningar vad gäller denna rättighet. ESK-konventionens generella begränsningsklausul, artikel 4, anger att möjliga begränsningar uteslutande bör vara ”i syfte att främja det allmänna välståndet i ett demokratiskt samhälle”. Trots att detta inte direkt förbjuder diskriminering av utlänningar gällande rätten till arbete, kan man tolka detta som om inskränkningar av rättigheten bör vara exceptionella och rättfärdigas utgående från den allmänna välfärden.[70]

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

66 Smith, 2003, s. 295 och Drzewicki, 2001, ss. 226–227.
67 Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, art. 6 (1).
68 Diskriminering av utlänningar förekommer visserligen allmänt på arbetsmarknaden, men juridiskt sett har utlänningar samma rättigheter som medborgare.
69 Craven, 1995, s. 212.
70 Ibid., s. 214.

asylsökandes primära mål oftast är att söka skydd i värdlandet är dessa konventioner ändå tillämpbara på personer som i övrigt 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,[71] 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.[72]

Europeiska sociala stadgan och dess reviderade version är som nämnts endast tillämpbara på medborgare i konventionsstaterna. Dessa instrument fastställer 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.

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 ska besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden ifall ett beslut i första instans inte har fattats inom ett år.[73] Artikel 11 är utan tvivel vagt formulerad, men formuleringen antyder ändå en garanti till rätt till arbete, senast 12 månader efter att asylansökan lämnats in.

Artikeln innehåller dock en paragraf som tillåter medlemsstaterna 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”. Efter att till-

71 ILO-konvention nr 97, 1949.
72 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).
73 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 ska kunna tillskrivas den sökande.

träde till arbetsmarknaden väl getts, förbjuder direktivet att detta upphävas under överklagandeförfarandet fram till dess att ett avslag har meddelats i överklagandeärendet.[74] Detta gäller dock endast ordinarie förfaranden, och diskriminerar således sökande vars ansökan behandlas som brådskande.[75] Den rätt till arbete som ESK-konventionen erbjuder är dock som sagt tillämpbar på alla asylsökande inom EU, om man bortser från Förenade kungarikets reservation.

5.3 Rätt till tillfredsställande levnadsstandard

Rätt till tillfredsställande levnadsstandard är den mest omfattande sociala rättigheten, och består egentligen av flera olika socioekonomiska rättigheter.[76] Termen ”tillfredsställande” har inte definierats i något internationellt instrument, men dess innebörd kan härledas från artikel 25 i allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter.[77] 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.[78]

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, så som med sociala och ekonomiska rättigheter över lag, är relativ och bör bedömas utgående ifrån ländernas olika förutsättningar, kulturella förhållanden och övriga omständigheter. Den centrala innebörden av rättigheten har definierats som att envar ska ha möjlighet att med värdighet och utan oskäliga svårigheter fullt kunna delta i vanlig, vardaglig interaktion med andra människor.[79] Detta innebär att ingen ska behöva leva under förhållanden där det enda sättet att tillfredsställa sina behov är genom förnedrande tillvägagångssätt som undangräver de grundläggande friheterna, som till exempel genom prostitution eller genom att tigga.[80] Rent materiellt sett innebär en tillfredsställande levnadsstandard ett liv över fattigdomsgränsen i samhället.[81] Världsbanken definierar detta som innebärande utkomster som möjliggör anskaffning av en minimistandard av föda och övriga grundläggande nödvändigheter, samt ytterligare

74 Ibid., art. 11(3).
75 Bl.a. Dublinärenden, dvs. fall där den sökande enligt Dublinförordningen ska avvisas till ett annat EU-land, behandlas i de flesta länderna som brådskande.
76 Nowak, 2001, s. 253.
77 Eide, 2001b, s. 133.
78 Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948, art. 25.
79 Eide, 2001b, s. 133.
80 Eide, 2001b, s. 133.
81 Ibid.

tillgångar som reflekterar kostnaden att vara delaktig i samhällets vardag.[82]

I rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande finns rättten till en tillfredsställande levnadsstandard inte som en självständig rättighet, utan den behandlas i samband med andra rättigheter under rubriken ”materiella mottagandevillkor”. 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.[83] I artikel 13 påfordras därmed medlemsstaterna att utfärda bestämmelser om materiella mottagandevillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle.

Direktivet ger medlemsstaterna möjligheten att erbjuda materiella mottagandevillkor in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger.[84] Att försörjningsstöd ges i form av kuponger eller in natura kan dock ifrågasättas. Erfarenhet tyder på att kuponger leder till stigmatisering, och att asylsökande mår bättre av att själva ha kontroll över sina levnadskostnader. Fler människo- och asylrättsorganisationer har kritiserat alla andra system än bidrag i kontanter och socialhjälp borde således endast i undantagsfall ges som mat och annan naturaförmån, till exempel vid det första tillfälliga mottagandetillfället eller vid massinvandring.[85]

Direktivet innehåller ingen referens angående minimivärdet av det stöd som asylsökande ska få. Förslaget till direktivet innehöll en paragraf som stadgade att medlemsstaterna ska garantera att den totala summan av bidrag till att täcka levnadskostnaderna är tillräcklig för att förhindra att asylsökande och dess familjer faller under fattigdomsgränsen.[86] Denna paragraf finns inte med i det slutliga direktivet, utan den enda referensen är artikel 13 som som sagt anger att de asylsökandes ska garanteras en levnadsstandard som täcker deras behov ”i fråga om hälsa och uppehälle”. Återigen tillåts medlemsstaterna med andra ord stor bestämmanderätt. Men som konstaterat kan man ur ESK-konventionen dra slutsatsen att tillfredsställande levnadsstandard som minimum innebär ett liv ovanför fattigdomsgränsen i samhället.

5.4 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

82 World Development Report 1990, 1990, s. 26.
83 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, se ingressen.
84 Ibid., art. 14 (5).
85 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.
86 Proposal for a council directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, 200, art. 17.

förbud mot omänsklig och förnedrande behandling eller rätten till liv. Ur en asylsökandes perspektiv kan rätten till adekvat sjukvård även vara avgörande för en rättvis 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 få en rättvis chans att kunna presentera sina asylskäl på ett riktigt sätt.

Hälsa är en betydelsefull faktor för en persons välmående och värdighet, och rätten till hälsa garanteras därför som en mänsklig rättighet i ett flertal folkrättsliga instrument. Till och med FN-stadgan hänvisar till denna rättighet.[87] 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).[88]

ESK-konventionen formulerar rätten till hälsa som en rätt att ”såväl i fysiskt som psykiskt avseende åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa”.[89] För att säkerställa detta förpliktigas konventionsstaten att skapa villkor som ”tillförsäkrar envar läkar- och sjukhusvård i händelse av sjukdom”.[90] Enligt kommittén för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter innebär detta lika tillgång till grundläggande förebyggande, botande och rehabiliterande hälsovård.[91] Kommittén delar in förverkligandet av rättigheten i flera olika element, såsom t.ex. tillgänglighet och kvalitet.[92]

Såväl allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, som ESK-konventionen, stipulerar rätten till hälsa för ”alla” eller ”envar”.[93] I europeiska sociala stadgan förbinder sig konventionsstaterna till att säkerställa att ”den som saknar tillräckliga resurser har rätt till social och medicinsk hjälp”.[94] 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.[95] Som ovan konstaterats 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.[96] 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

87 Förenta Nationernas Stadga, 1945, art. 55.
88 Toebes, 2001, s. 174.
89 Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, art. 12.
90 Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966, art. 12.2(d).
91 General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 17.
92 Ibid., para. 12.
93 Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, 1948, art. 25 och ESK-konventionen, 1966, art. 12.
94 Europeiska sociala stadgan, 1961, del I, art. 13.
95 Europeiska sociala stadgan, 1961, del II, art. 13(4).
96 General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 34.

grunder och att staten följaktligen har en omedelbar skyldighet att säkerställa dessa delar, i jämförelse med andra delar av rättigheten vars förverkligande tillåts på ett mer progressivt sätt.[97]

Vilka andra delar av rätten till hälsa som kan anses höra till rättighetens kärna finns det olika åsikter om i doktrinen. WHO:s *strategi om grundläggande hälsovård*[98] formulerar dock några grundläggande hälsovårdstjänster som ofta tolkas som kärninnehållet i rätten till hälsa, och som ESK-kommittén även utgår ifrån i detta sammanhang.[99] Till dessa hör bland annat mödra- och barnavård, ombesörjande av nödvändiga mediciner och tillbörlig behandling av 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.[100] 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 hurdan 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 ska medlemsstaterna se till att asylsökande får ”nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone ska innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar”.[101] Vidare anges att ”nödvändig hjälp” ska ges åt sökande med särskilda behov, vilket bland annat inkluderar behandling för personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar.[102] Ordalydelsen i direktivet, bland annat användningen av ordet ”nödvändig”, bekräftar att det är en minimistandard av hälso- och sjukvård som erbjuds. Terapi som ett stöd för att presentera asylskälen kan obestridligt anses vara nödvändig hjälp för asylsökande som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar, men en restriktivare tolkning kan förstås också göras. Direktivet ger även medlemsstaterna rätt att kräva att de sökande själva täcker eller bidrar till kostnaderna till den hälso- och sjukvård som anges i direktivet, förutsatt att de har tillräckliga medel.[103]

EU-direktivet påför med andra ord medlemsstaterna som minimistandard att asylsökande erbjuds ”akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar”. Hurdan vård som begreppet de facto innebär definieras inte och således är det

97 Ibid., paras. 43 och 30.
98 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.
99 Toebes, 2001, s. 176 och General Comment No. 14, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 2000, para. 43.
100 Lomba, 2004a, s. 237.
101 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 15(1).
102 Ibid., art. 15(2) och art. 20.
103 Ibid., art. 13(4).

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 normalt 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.

5.5 Rätt till utbildning

För asylsökande barn är skolundervisning en viktig del i att uppnå trygghet och normalisering 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.[104] Rätten till utbildning har flera olika dimensioner, men nedan ligger koncentrationen på rättighetens kärna, nämligen tillgång till utbildning. Denna del av rätten till utbildning har som huvudsyfte att ge människan möjlighet att fritt utveckla sin personlighet och värdighet.[105] 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.[106]

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 FN:s *konvention om barnets rättigheter*[107] (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 tanke på de europeiska förhållandena är icke-diskriminering även i

104 Se t.ex. General Comment No. 13, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, para. 1.
105 Nowak, 2001, s. 251.
106 Detta har t.ex. Europarådet 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.
107 Konventionen om barnets rättigheter, 1989.

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*,[108] och bland annat *internationella konventionen mot alla former av rasdiskriminering*[109] och *konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*[110] 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.[111]

EKMR 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 EKMR, 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 EKMR inte med något skydd.[112]

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.[113]

EU-direktivet om mottagandet av asylsökande anger att medlemsstaterna ska

> … 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

108 Convention against Discrimination in Education, 1960. Konventionen har ratificerats av flertalet EU-länder.
109 Internationell konvention mot alla former av rasdiskriminering, 1965, art. 5(e)(v).
110 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, art. 5(2), 1979.
111 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.
112 Atkinson-Sanford, 2002, s. 416.
113 Bayefsky, Farrior, Hanrahan & Langman, 2002, s. 72.

barn, någonting som det ursprungliga förslaget till direktivet inte tillät förutom i specialfall.[114] Stöd finns för att asylsökandes barns behov bäst kan bemötas genom undervisning i lokala skolor, där normala kontakter till andra barn kan knytas.[115] I direktivet anges en tidsgräns på tre månader inom vilken tillgång till utbildningssystemet senast ska ges. 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 ska kunna förverkligas, och således implicit ingår i det antagna direktivet. I övrigt fall förlorar hela rättigheten i 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.[116] Även i detta sammanhang är direktivet mindre förmånligt än vad förslaget ursprungligen var. Utkastet förbjöd nämligen medlemsstaterna att neka asylsökande tillträde till yrkesutbildning efter att sex månader förlöpt sedan asylansökan lämnats in.[117] 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 ända tills en utvisningsåtgärd av den underåriga eller dess föräldrar har verkställts.

5.6 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). EKMR 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

114 Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, art. 12.
115 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.
116 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 12.
117 Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, art. 14.

under EKMR inte föreligger någon skyldighet för staten att tillhandahålla boende har myndigheter ändå en skyldighet att säkerställa att ingen tvingas bo i odrägliga förhållanden.[118]

Kommittén för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter har i sin allmänna kommentar betonat att rätten till boende inte ska 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.[119] Artikel 11(1) i ESK-konventionen hänvisar också till en rätt till *lämpligt* boende, vilket innebär att bostaden ska vara tillfredsställande vad gäller bl.a. privatliv, utrymme, säkerhet, belysning, ventilation, grundläggande infrastruktur och läge, allt till ett skäligt pris.[120] 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.[121]

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. FN:s förra specialrapportör för rätten till boende, Rajindar Sachar, beskriver rätten till boende i sin sista rapport, som bland annat innebärande 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.[122] Vidare ska 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.[123]

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.[124] Vidare anges att ”materiella mottagandevillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa”.[125] Detta innebär att mottagandestaterna 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

118 *Guzzardi v. Italy*, Application No. 7367/76, report of 7 December 1978.
119 General Comment No. 4, (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1991, para. 7.
120 Ibid., para. 7.
121 Leckie, 2001, ss. 157–158.
122 Report by the Special Rapporteur 1995 on the right to housing, 1995, para.12.
123 Ibid.
124 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 13(2).
125 Ibid., art. 13 (5).

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 stor handlingsfrihet gällande vilken form av boende som ska erbjudas, under förutsättning att skydd för familjelivet och kommunikation med släktingar, juridiska rådgivare och icke-statliga organisationer säkerställs.[126] Den slutliga versionen av direktivet innehåller dessutom en bestämmelse som ”undantagsvis” och ”under en rimlig tidsperiod” tillåter materiella mottagandevillkor 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 mottagandevillkoren är uttömda eller otillgängliga, eller i fall där de asylsökande befinner sig i en förvarsenhet eller i sådana anläggningar vid gränsen som de inte kan lämna.[127] Än en gång anger direktivet således en mycket svag rättighet och med möjlighet till omfattande förbehåll.

126 Ibid., art. 14.
127 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 14(8).

6 Förverkligandet av rättigheterna i Förenade kungariket och Finland

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 hurdana åtgärder som vidtas, 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 medlen för säkerställandet av rättigheterna.[128] Således är det viktigt att gå in på det nationella planet för att se i vilken mån asylsökandes rättigheter i praktiken skyddas. Här granskas de nationella förutsättningarna för att kräva de ovan uppräknade socioekonomiska rättigheterna. I hur stor utsträckning de nationella rättigheterna rent faktisk kan åtnjutas ryms dessvärre inte inom denna studies ramar. Här presenteras istället i första hand hur nationell lagstiftning som ska säkerställa asylsökande socioekonomiska rättigheter i enlighet med de folkrättsliga förpliktelserna är utformad.

Finland och Förenade kungariket har av naturliga skäl olika inställningar till och roller inom EU. Trots detta är de generellt sett likvärdiga och lyder under samma lagstiftning. Förenade kungariket har dock i allmänhet en särställning inom

128 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.

området för immigrations- och asylfrågor i unionen. Ett par tilläggsprotokoll[129] till Amsterdamfördraget sätter nämligen tre länder i särställning; Danmark ställs helt och hållet utanför EU:s lagstiftning angående immigration och asyl, medan 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 olikheter. 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 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 ska de båda länderna nu ha inkorporerat EU:s *aqcuis* på det nationella planet. Mottagandedirektivet bör vara införlivat i nationell lagstiftning sedan februari 2005.[130] 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 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, i synnerhet efter antagandet av direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande.

6.1 Förenade kungariket

Förenade kungariket har i egenskap av gammal kolonialmakt alltid lockat till sig immigranter. Även språket och de goda flygkommunikationerna torde bidra till att landet lockar betydligt fler asylsökande än t.ex. Finland. Trenden i För-

129 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).
130 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 26.

enade kungariket följer dock trenden i Europa överlag och antalet emottagna asylansökningar har sjunkit under de senaste åren. Från år 2004 till år 2005 sjönk antalet ansökningar i Förenade kungariket med 25 procent och 2005 emottog landet 30 500 asylansökningar.[131]

Invandringspolitik är traditionellt ett kontroversiellt ämne i Förenade kungariket och ständigt närvarande på den politiska agendan. I allmänna val är migration och asylpolitik ofta en frekvent diskuterad fråga, och lagstiftningen ändras ofta. 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 tillhandahållandet av understöd för obemedlade asylsökande. För att implementera EU:s mottagandedirektiv antogs vissa nya bestämmelser genom ändring av tidigare lagstiftning som trädde i kraft i februari 2005.[132]

Förenade kungariket tillämpar ett rättsystem med *common law*. Detta innebär att landet har en oskriven grundlag baserad på rättspraxis, och att rättsystemet 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 (Nordirland, Skottland och England och Wales) varierar förhållandena till viss del i de olika delarna av landet. För enkelhetens skull utgår följande analys från rådande förhållanden 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.[133] Landet har dock ett dualistiskt rättssystem, vilket innebär att ratificerade internationella instrument inte är tillämpbara på det nationella planet förrän de implementerats i den 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

131 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized countries, 2005, ss. 4–5.

132 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.

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

genom att tolka den nationella lagstiftningen på ett sätt som samstämmer med de internationella förpliktelserna.[134] Landet är således förpliktigat 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 följaktligen begränsad, men flera av rättigheterna är ändå skyddade under nationell rätt. *Human Rights Act*, där EKMR har inkorporerats till nationell rätt erbjuder som ovan konstaterats delvis skydd även för ESK-rättigheter. Detta kommer att belysas närmare nedan.

6.1.2 Rätt till arbete

Innan införlivandet av EU:s mottagandedirektiv fanns det ingen rätt för asylsökande att arbeta i Förenade kungariket. Landet har gjort en reservation till artikel 6 om rätten till arbete 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. Men för att överensstämma med EU:s mottagandedirektiv har asylsökande nu fått rätt att ansöka om arbetstillstånd hos inrikesministeriet om han eller hon väntat mer än 12 månader på ett första beslut på asylansökan.

Den nuvarande lagstiftningen är således fullt förenlig med landets folkrättsliga förpliktelser. Som ovan konstaterades i kapitel 4 har landet också 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). I likhet med EU-direktivet ger även denna konvention konventionsstaterna rätt att fastställa en karenstid, inom vilken tillträde till arbetsmarknaden kan nekas.

6.1.3 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.[135] De lagar som NASS stöder sig på i sitt beslutsfattande har ändrats flera gånger under

134 Detta har bland annat fastställts i *Garland v. British Rail Engineering Ltd.*[1983] 2 AC 751, s. 771.
135 IAA 1999, para 115

de senaste fem åren.[136] Detaljerna för detta stödsystem är stadgade i förordningen om asylstöd.[137] Antagandet av *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* innebar stora förändringar angående rätten till asylstöd. En annan viktig del i NASS beslutsfattande är NASS policy bulletiner. Dessa är icke-bindande riktlinjer som publiceras av inrikesministeriet och reflekterar NASS tolkning av lagen.[138]

I Förenade kungariket har såväl asylsökande som av dessa beroende personer rätt att ansöka om asylstöd.[139] Det huvudsakliga stödet består av inkvartering och/eller ekonomiskt stöd för att täcka nödvändiga levnadskostnader.[140] 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.[141] Den summa som utbetalas till den sökande bestäms enligt en tabell enligt ålder och huruvida det finns barn i hushållet.[142] Förutom detta kan NASS erbjuda vissa tjänster[143] och understöd för avgifter som uppkommer i samband med asylansökan. I detta sammanhang är NASS asylstöd således avgörande för den asylsökandes 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.[144] Rättspraxis har dock fastställt att det de facto finns en skyldighet för staten att förse asylsökande med stöd i fall kriterierna för berättigande uppfylls,[145]och efter implementeringen av EU-direktivet om mottagandevillkor har detta även fastställts i lag.[146]

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 anlänt till landet.[147]

---

136 *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*.

137 Asylum Support Regulations 2000.

138 Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 107.

139 Asylum Support Regulations 2000, para.3.

140 NIAA 2002 definierar nödvändiga levnadskostnader som mat och andra nödvändiga artiklar.

141 IAA 1999, para. 96(3) upphävdes genom Asylum Support (Repeal) Order 2002.

142 Asylum Support Regulations 2000, para. 10 (2).

143 Med tjänster avses undervisning, inbegripande engelsk språkundervisning, och idrott eller andra utvecklande aktiviteter. Se Asylum Support Regulations 2000, para. 14.

144 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.

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

146 Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005, para. 5.

147 NIAA 2002, para. 55(1).

För det andra krävs det att en asylsökande ska vara ”blottställd” eller sannolikt kommer att bli det inom 14 dagar för att rätt till stöd ska föreligga.[148] 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 gjort så fort som praktiskt möjligt efter att den asylsökande anlänt till landet är i enlighet med EU:s mottagandedirektiv. Direktivet anger i artikel 16(2) att medlemsstaterna ”får vägra mottagandevillkor 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 EKMR försummas.[149] 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 EKMR.[150] 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[151] som normalt fungerar som skydd mot barns medellöshet inte är tillämpbar på asylsökande barn ifall de anländer till landet med sin familj, utan endast ifall de är ensamkommande.[152]

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 att på så sätt undvika utvisning.[153] Det visade sig emellertid att majoriteten av asylsökande som underlåtit att lämna in sin ansökan omedelbart då de anlänt 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.[154] Detta har lett till att asylsökande lämnades både blottställda och hemlösa och paragrafen blev följaktligen utsatt för mycket kritik. De facto är det inte bara brott mot artikel 3 i EKMR 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

148 IAA 1999, para. 95(1) och Asylum Support Regulations 2000, para. 7.
149 NIAA 2002 para. 55(5).
150 Appellationsdomstolen har nyligen fastslagit att artikel 3 i EKMR 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*.
151 Childrens Act 1989 är en inkorporering av FN:s barnkonvention i den nationella lagstiftningen.
152 IAA 1999, para. 122.
153 William, Knafler &Pierce, 2004, s. 115.
154 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.

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.[155] Som ovan konstaterats 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 ett fall i appellationsdomstolen togs ställning till vad "så fort som praktiskt möjligt" innebär, och hur NASS skulle tillämpa paragraf 55.[156] Det förfarande som dittills tillämpats i implementeringen av paragrafen bedömdes som orättfärdigt och i strid med artiklarna 6 (rätt till rättvis rättegång) och 3 (förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling) i EKMR. Domstolen ansåg att innebörden av frasen "så fort som praktiskt möjligt" skulle bestämmas utifrån den sökandes personliga omständigheter och praktiska möjligheter att söka asyl vid ankomsten till landet.[157] Detta gav ändå inte tillräcklig klarhet för NASS och flera sökande överklagade beslut tagna under paragraf 55 i domstol. 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 paragraf 55. Enligt denna tolkning betyder "as soon as reasonably practicable" inom 72 timmar från det att den asylsökande anlänt till landet. I bulletinen stadgas dock att regeln om 72-timmar är en riktlinje som inte ska tillämpas som en strikt tidsgräns. I praktiken ska den tolkas som utgörande tre arbetsdagar, och om denna gräns överskrids ska orsaken till förseningen tas i beaktande i beslutsfattandet.[158]

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.[159] 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.[160] Både de personliga tillgångarna och de beroende personernas tillgångar tas här i beaktande.[161]

För att definiera hurdana tillgångar som behövs för att täcka oumbärliga

155 Nationality, immigration and asylum bill: further report, para. 12.
156 *R (Q and others) v Secretary of State of the Home Department* [2003] EWCA Civ 364.
157 Ibid., s. 119.
158 NASS Policy Bulletin 75, Version 5, Annex F.
159 Asylum Support Reglutaions 2000, para 6. Till övriga tillgångar räknas kontanter, besparingar, investeringar, landtillgångar, bilar eller andra fordon och varor som innehas i syfte att säljas.
160 IAA 1999, para. 95(3) och NIAA 2002, para. 19 och 44.
161 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.

levnadskostnader tillämpar NASS ett tabellsystem där tröskeln för tillräckliga inkomster fastställs.[162] 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 hela 70 procent lägre än vad tröskeln för det nationella inkomststödet är.[163] 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. Detta innebär att många asylsökande – i strid med ESK-konventionen – faller under fattigdomsgränsen. Detta kan knappast heller anses innebära att den ”värdiga levnadsstandard” som direktivet anger sig eftersträva inte heller uppfylls.

6.1.4 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.[164] I inledningsskedet ska mottagandeassistenten 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.[165] Tillgången till dylik behandling bör även tas i beaktande när beslut tas angående var asylsökande ska bosättas.[166] Personer som lyfter NASS asylstöd är befriade från vanliga hälsovårdsavgifter och har rätt till gratis receptbelagda mediciner.[167] 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 mottagandedirektivet. Utöver den grundläggande vård som direktivet förelägger, erbjuds även förebyggande och mer specialiserad vård, och offer för tortyr har således möjlighet att få den vård de behöver. Asylsökandes rätt till hälsa är således väl skyddad i Förenade kungariket och i enlighet med övriga folkrättsliga förpliktelser. Det finns dock tecken på att kommunikationsproblem i

162 NASS Policy Bulletin 4, Version 1.2, issued 3 September 2003.
163 För under 16-åringar är stödet dock på samma nivå som det normala inkomststödet.
164 Advising asylum seekers in London, a Refugee Council Guide, September 2004, s. 47.
165 Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 155.
166 Se t.ex. NASS Policy Bulletin 19.
167 The National Health Service, (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1989, para. 4(c).

praktiken kan påverka asylsökandes tillgång till hälsovård.[168] I brist på andra alternativ får familjemedlemmar eller bekanta ofta stå för tolkning, vilket kan leda till problem med t.ex. förtrolighet och tystnadsplikt.

6.1.5 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.[169] 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.[170] 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.[171]

Det finns inga bestämmelser om 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 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 mottagandedirektiv 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. Medan 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.[172] Det finns dock en risk för att denna lösning leder till stigmatisering och försvårar barnens integration i samhället.[173]

168 Se Lomba, 2004a, s. 238.
169 Education Act 1996, para. 16.
170 Ibid, para. 7.
171 IAA 1999, tillägg 14, para. 117.
172 Travis, 2002.
173 Lomba, 2004a, ss. 241–242.

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 enligt samma regler som övriga utländska studerande, och har inte rätt till studielån eller andra statliga bidrag för universitetsstudier.[174]

6.1.6 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 för att erhålla detta, oberoende huruvida de nödvändiga levnadskostnaderna är mötta eller inte.[175] 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.[176] För att bestämma huruvida ett boende är tillfredsställande finns det vissa detaljerat 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[177]

Även vid övervägande om 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.[178] 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. Till de faktorer som NASS däremot inte bör ta i beaktande i denna procedur

174 Education (Fees and Awards) Regulations 1997.
175 IAA 1999, para. 95(3).
176 Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 147.
177 AS Regs 2000, para. 8(3), (egen översättning).
178 Willman, Knafler & Pierce, 2004, s. 149.

hör bostadens läge, huruvida boendet är delat eller om boendet är tillfälligt.[179] Vidare stadgas att den asylsökandes preferenser gällande boende inte bör tas i beaktande, men nog hans eller hennes personliga omständigheter.[180] 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 familjemedlemmar, utbildning eller medicinska behov.[181] Vad gäller standarden av boendet finns det få riktlinjer. I lagstiftningen används termen *tillräckligt* (adequate) boende snarare än *lämpligt* boende vilket erkänns i ESK. 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.[182]

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.[183] 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 EKMR om rätt till skydd för privat- och familjeliv bör NASS kunna visa att åtgärden är legitim och proportionerlig.

Som tidigare konstaterats erbjuder EU:s mottagandedirektiv ett svagt skydd av rätten till boende, med en referens till uppehälle som täcker de asylsökandes behov.[184] 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 ytterst 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.

179 IAA 1999, para. 95(6).
180 Ibid., para. 97 och AS Regs 2000, para. 13(2).
181 Nass Policy Bulletin 31, 2004, para. 2.5.
182 Willman, Knafler & Pierce, 2004, ss. 218–219
183 Ibid., 2004, s. 228.
184 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 13(2).

6.2 Finland

Historiskt sett har Finland haft större 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 3 170 till 1 650 och steg år 2005 upp till 3 560. I jämförelse med invånarantal emottog Finland under åren 2001–2005 3,0 asylansökningar per 1 000 invånare, medan Förenade kungariket under samma tid emottog 5,5 ansökningar.[185] Finland är fortfarande ett av de länder i Europa som har den lägsta procentandelen utlänningar.[186] 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.[187] 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. Jämfört med andra länder har mottagandet av kvotflyktingar proportionellt sett fått en större vikt i Finlands flyktingpolitik som helhet.[188]

Vad gäller den nationella rättsordningen tillämpar även Finland ett dualistiskt rättsystem. 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 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 invandringspolitiken samt för utvecklingen av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Även arbetsministeriet och utrikesministeriet deltar i beredningen av riktlinjer och beslut om invandrarpolitik. Under inrikesministeriets utlänningsavdelning lyder utlänningsverket, den myndighet som behandlar asylansökningar och avgör frågor om enskilda utländska personers arbets- och uppehållstillstånd. Mottagande av asylsökande och invandrares integrering i samhället lyder däremot under arbetsministeriets ansvar.

185 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countires, 2005.
186 Salmio, 2000, s. 24.
187 Ibid., s. 24.
188 Statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna, 2004, s. 67.

Behandlingen av flyktingar och asylsökande styrs av flera olika lagar och förordningar. Den juridiska ramen för mottagande av asylsökande utgörs främst av *utlänningslagen*,[189] *medborgarskapslagen*,[190] *lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande*[191] och *förordning om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande*.[192] 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 till stor del beror på den varierande mängden asylsökande som kommer till landet. En ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande antogs i juni 2005, med målet att införliva EU:s mottagandedirektiv, trots att tidsgränsen för genomförandet av EU:s mottagandedirektiv gick ut redan i februari samma år.[193]

I motsats till Förenade kungariket har Finland en skriven grundlag, vilket även har en inverkan på asylsökandes rättigheter. Efter att den nya grundlagen trädde i kraft år 2000 gäller nämligen de däri stadgade grundläggande fri- och rättigheterna till stor del ”var och en” eller ”alla” istället för ”varje medborgare”. Således är grundlagen tillämpbar på alla personer under Finlands jurisdiktion och i den erkänns bl.a. rätt till social trygghet, rätt till grundläggande utbildning och rätt till arbete.[194]

Något speciellt stödsystem för asylsökande finns inte, utan i grunden gäller samma socialskydd som för finska medborgare. Lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande anger dock hur bestämmelserna i dessa lagar ska 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.

Lagen om främjande av invandrares 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 vägande 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 invandrares integration samt mottagande av asylsökande, är att de inte innehåller några direkta

189 Utlänningslag 301/2004.
190 Medborgarskapslagen 359/2003.
191 Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande 493/1999.
192 Förordning om främjande av invandrares integration samt emottagande av asylsökande 511/1999.
193 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, art. 26(1).
194 Finlands grundlag 11.6.1999/731.

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.

6.2.2 Rätt till arbete

Som redan sagt innehåller den finska grundlagen en paragraf som erkänner var och en rätt att, i enlighet med lag, skaffa sig sin försörjning genom arbete.[195] Enligt den mer specificerade utlänningslagens 81 § 5 moment har en utlänning som har vistats i Finland i tre månader efter att ha sökt internationellt skydd rätt att förvärvsarbeta.[196] 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 har som uppgift att ordna arbets- och studieverksamhet åt asylsökande. Personalen på mottagningscentralerna sammanställer tillsammans med invånarna på förläggningen ett verksamhetsprogram enligt vilket den sökande arbetar eller studerar.[197] Om en asylsökande vägrar att göra upp ett program eller att delta i verksamheten, kan utkomststödet som straff minskas med upp till 20 procent.[198] Utkomststödet minskas dock inte om det finns en motiverad anledning till vägran, som t.ex. medicinska skäl. I praktiken består arbetsverksamheten ofta av städning, renovering eller fastighetsskötsel vid mottagningscentralen eller av att leda klubb- eller fritidsverksamhet.[199] 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.[200]

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

6.2.3 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

195 Grundlagen 18§.
196 Utlänningslag, 2004, 81 § 5 mom.
197 Flyktingrådgivningens hemsida: http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve. Senast besökt 20.11.2005. Sidan uppdaterad 28.5.2005.
198 Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 10 § 2.
199 Flyktingrådgivningens hemsida: http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve. Senast besökt 20.11.2005. Sidan uppdaterad 28.5.2005.
200 Arbetsministeriets anvisning om utkomststöd samt arbets- och studieverksamhet för asylsökande, 1999, s. 6.

av utkomststöd för asylsökande.[201] 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”.[202]

Lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande anger att arbetsministeriet genom förordning närmare ska bestämma om hur utgifter som ska täckas med utkomststödets grunddel ska fördelas mellan mottagande som arrangeras vid en förläggning och sådana utgifter som den asylsökande själv betalar och som täcks med grunddelen.[203] Således har arbetsministeriet utgett en förordning om att det från utkomststödets 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.[204] 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 utkomststödets grunddel i ersättning för möjligheten till avgiftsfri inkvartering och service på förläggningen.[205] Med tanke på att återstoden av stödet ska räcka till hyra och övriga boendekostnader har asylsökande i praktiken begränsad valfrihet gällande sitt boende. Asylsökande kan heller inte få bostadsstöd, barnbidrag eller studiestöd, vilket övriga personer som lever på utkomststöd har möjlighet att få.

Som ovan konstaterats, kan en person som vägrar att delta i verksamhet som organiseras på en förläggning straffas med en minskning av utkomststödet med upp till 20 procent. Detta är ett kriterium som inte finns med bland de omständigheter som artikel 16 i mottagandedirektivet tillåter som grund för inskränkning eller indragning av mottagandevillkoren, och ett dylikt förfarande kan således innebära ett brott mot direktivet.

I likhet med Förenade kungariket lever asylsökande i Finland med minimala ekonomiska tillgångar trots fullt utkomststöd. Om detta räcker till den i EU:s mottagandedirektiv erkända rätten till ”en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle” är en tolkningsfråga. Tvivelaktigt är också huruvida asylsökande befinner sig ovan eller under gränsen för fattigdom,

201 Lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 22 §.
202 Lag om utkomststöd, 1997, 2 §.
203 Lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 22 §.
204 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 §.
205 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 invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 1999.

och således uppfyller ESK-konventionens krav. I synnerhet om utkomststödet inskränks ytterligare är det utan tvivel att personen i fråga faller under fattigdomsgränsen.

6.2.4 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.[206]

Asylsökande som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra grova våldshandlingar kan i Finland få hjälp av *Rehabiliteringscentret för tortyroffer* 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 mottagandedirektiv gällande rätten till hälsa. Detta är dock beroende på hur generöst man tolkar direktivet. I praktiken har endast få personer rätt till den specialvård som offer för tortyr och våld enligt direktivet ”om nödvändigt” har rätt till. Detta kan anses stå i strid med ESK-konventionen, där rätten att ”såväl i fysiskt som psykiskt avseende åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa” som sagt erkänns, vilket även inkluderar rehabiliterande och förebyggande hälsovård.

6.2.5 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 som bor på kommunens område.[207] I denna lag anges även att ”elever som tillfälligt inte lyckas följa studietakten eller annars behöver särskilt stöd skall få stödundervisning”.[208] 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.[209] Således kan

206 Flyktingrådgivningens hemsida: www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve. Senast uppdaterad 28.5.2005, senast besökt 21.8.2006.
207 Lag om grundläggande utbildning, 1998, 4 §.
208 Ibid., 16 §.
209 Ibid., 17 §.

man konstatera att grundskoleundervisning för asylsökande är säkerställd i den finska lagstiftningen.

Inom mottagningscentralerna ordnas 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.[210]

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. Universitets- och annan högre utbildning är visserligen i regel kostnadsfri, men asylsökande har inte rätt till studiemedel vilket naturligtvis begränsar möjligheterna att delta i sådan utbildning. Finland uppfyller med detta således EU:s mottagandedirektiv, och även de förpliktelser gällande utbildning som åläggs i ESK-konventionen.

6.2.6 Rätt till boende

Då en asylsökande anländer till Finland placeras denna i en av landets 15 flyktingförläggningar där de erbjuds fri inkvartering.[211] 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 privat inkvartering, och då oftast hos släktingar eller bekanta.[212] 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.[213] En asylsökande kan således inte välja att leva ett helt självständigt liv utanför flyktingförläggningarna.

Förläggningarna 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, men man strävar efter att inkvartera familjemedlemmar i samma rum. Problem uppstår ofta då barn och personer med psykiska besvär tvingas bo trångt tillsammans. Med tanke på att ansökningsprocessen kan ta lång tid i anspråk, i genomsnitt

210 Arbetsministeriets anvisning om utkomststöd samt arbets- och studieverksamhet för asylsökande, 1999, s. 6.
211 Antalet flyktingförläggningar varierar från år till år, och anpassas efter antalet asylsökande som kommer till landet.
212 År 2004 bodde endast drygt fyra procent av asylsökande i privat inkvartering. RP 280/2004 rd, s. 3.
213 Flyktingrådgivningens hemsida: http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=77&lang=sve. Senast besökt 20.06.2005. Sidan uppdaterad 28.5.2005.

sju månader men det finns fall där väntan på beslut har tagit upp till fyra år,[214] 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 invandrares integration samt mottagande av asylsökande anges dock att inkvarteringen ska ordnas så att familjemedlemmar kan bo tillsammans, i enlighet med direktivet.[215]

Asylsökande kan tvingas betala en ”skälig avgift” för inkvarteringen på en förläggning, högst lika stor som de faktiska kostnaderna för arrangemangen. Denna avgift ska dock efterges eller nedsättas till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning äventyras av att avgiften tas ut.[216] Denna paragraf gäller i praktiken således endast personer som har andra inkomster än utkomststöd, eftersom det av utkomststödet de facto redan dras av en summa för boendet.

6.3 Jämförbara men inte enhetliga

Asylstödssystemet i Förenade kungariket är mer utvecklat och 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 beaktande. Flera frågor som regleras genom mottagandedirektivet 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 både Finland och Förenade kungariket har utgått från EU-direktivet i antagandet av respektive nationella lagstiftning angående asylsökandes mottagandevillkor. 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 mottagandevillkor bygger i de båda länderna.

Eftersom direktivet påför en så låg standard av mottagandevillkor 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 EKMR och ESK-konventionen. Som konstaterats tidigare är det svårt att definiera i vilken utsträckning asylsökande har rätt att åtnjuta de socioekonomiska rättigheterna.

214 RP 280/2004, s. 3.
215 Lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 2005, 19 §.
216 Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, 1999, 21a §.

Följaktligen är det även svårt att fastställa i vilken grad de enskilda länderna realiserar rättigheterna gentemot asylsökande.

Till synes har de båda länderna likvärdiga mottagandevillkor, med vissa skiljaktigheter. Gällande rätten till arbete erbjuder Finland till exempel fördelaktigare villkor, i och med att karenstiden endast är tre månader och eftersom arbetstillstånd automatiskt erhålls efter denna period. I Förenade kungariket är karenstiden 12 månader, och efter detta måste den sökande *ansöka* om arbetstillstånd, vilket innebär att tillträde till arbetsmarknaden inte garanteras och att rätten till arbete som den formuleras i ESK-konventionen i så fall inte heller uppfylls.

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 ska som sagt ”om nödvändigt” ”nödvändig” behandling ges dylika personer.[217] 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 bosättningsort. 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 mottagandevillkoren så 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 privatliv, utrymme, säkerhet och läge är däremot svårt att fastställa endast utifrån nationell lagstiftning, och skulle kräva en närmare granskning om hur de faktiska förhållandena är.

Den mest kontroversiella delen av mottagandedirektivet är kapitel III om inskränkning eller indragning av mottagandevillkoren. Det faktum att medlems-

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

staterna tillåts att vägra mottagandevillkor 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 där miniminormer fastställs. Ur de mänskliga rättigheternas synpunkt är det förkastligt att en inskränkning av minimivillkor tillåts. Finland har emellertid inte implementerat denna del av direktivet i den nationella lagstiftningen och således riskerar asylsökande inte att lämnas utanför mottagandesystemet. 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 EKMR. Detta är en naturlig följd av denna konventions speciella förhållande inom EU.[218] Förvånansvärt är dock att Förenade kungariket endast utgår ifrån skyddandet av art. 3 i EKMR, 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” som EKMR erkänner och således inte har tagits i beaktande i utformningen av direktivet eller den nationella lagstiftningen.

218 Det vill säga att EU-fördraget i artikel 6.2 för in EKMR i EG-rätten i och med en hänvisning om att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten ska respektera rättigheterna i EKMR.

7 Avslutning

Flyktingrätt och avgörandet av asylfrågor berör de mest fundamentala mänskliga rättigheterna, och utgör således en viktig del av människorättspolitiken. Asylsökande utgör i själva verket precis en sådan sorts sårbar grupp som de mänskliga rättigheterna är ämnade att skydda. 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.[219] 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.[220] Det faktum att västländernas nationella lagstiftningar inom området för asyl är föremål för ofta förekommande ändringar och förnyelse markerar att tiden som asylsökande väntar på att deras fall ska 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 mottagandevillkoren 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 också viktigt att asylsökande redan under behandlingstiden börjar integreras i samhället för att kunna leva ett så normalt liv som möjligt. 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 invandrarpolitiken 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.[221] 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.

Vad gäller asylsökandes situation inom folkrätten kan man konstatera att folkrätten saknar instrument som specifikt innefattar asylsökandes 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 förutom rätten till grundläggande offentlig utbildning. De socioekonomiska rättigheter som stadgas i denna konvention tillfaller endast personer som redan erkänts flyktingstatus och i väldigt begränsad

219 Asylum, changing policy and practice in the UK, EU and selected countries, s. 14.
220 Alston & Weiler, 1998, s. 718.
221 Statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen, 2002.

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 i mån av politisk vilja. 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, vilket gör att gränsen för legitima inskränkningar av dylika rättigheter är svårare att fastställa. 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.

I hur stor utsträckning asylsökande bör garanteras ESK-rättigheter utöver minimikärninnehållet är svårt att fastställa, och inom doktrinen förekommer begränsat med diskussion om detta. 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 ska erkännas socioekonomiska rättigheter, med vissa förbehåll om minimistandarder. Miniminivån på ESK-rättigheter är som konstaterats inte heller 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.

De institutionella förändringar som har tagit plats i EU under de senaste årtiondena reflekterar den växande betydelsen av immigrations- och asylpolitik.[222] Efter antagandet av Amsterdamfördraget är nu immigrations- och asylpolitik en fast del av EG:s ramverk. Amsterdamfördraget utgör även den juridiska grun-

222 de Jong, 2000, ss. 21–22.

den 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. Direktivet är unikt i och med att det är ett bindande juridiskt instrument över asylsökandes socioekonomiska rättigheter. Men medan omsorg om 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.

Direktivet resulterade således i en kompromiss mellan dessa två motpoler och resultatet är ett vagt och avskalat direktiv. Ingressen till EU:s direktiv om mottagandeförhållanden 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 fortfarande betydliga skillnader mellan medlemsstaterna, eftersom direktivet ger dessa relativt omfattande friheter 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 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.

Med tanke på de mänskliga rättigheterna är det i sig inget problem att villkoren skiljer sig mellan de olika medlemsstaterna, huvudsaken är att de folkrättsliga förpliktelserna garanteras i alla länder. EU har dock i harmoniseringsprocessen gällande mottagandevillkoren i förvånansvärd utsträckning blundat för existerande folkrättsliga normer. Man kan fråga sig varför direktivet överhuvudtaget inte hänvisar till ESK-konventionen, eller på annat sätt anknyter mottagandevillkoren till de mänskliga rättigheterna. En koppling görs visserligen till EKMR, men denna konvention får praktisk betydelse för socioekonomiska rättigheter endast i fall där avsaknad av dylika rättigheter leder till omänsklig eller förnedrande behandling, ett brott enligt artikel 3 i EKMR. Harmoniseringen av mottagandevillkor inom EU tycks således i första hand ha andra motiv än en vilja att garantera säkerställandet av asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter.

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 värna de mänskliga rättigheterna. Att se fördelaktiga mottagandevillkor som en ”pullfactor” för asylsökande underminerar de facto 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 mottagandeförhållanden än de som direktivet erbjuder.[223] Man kan säga att mottagandedirektivet reflekterar situationen som den var då direktivet antogs; i och med att beslutsfattandet skedde med enhällighet var det den rådande miniminormen som satte ribban för direktivet. Detta innebär dessvärre en risk för att de länder som har en högre standard än vad direktivet föreskriver ser direktivet som en legitim orsak att dra in på mottagandevillkoren, snarare än att de länder vars standard motsvarar minimivillkoren ytterligare skulle förbättra sina villkor. Minimidirektivet som är avsett som ett golv för mottagandeförhållandena i unionen riskerar således att istället bli normen.

Sammanfattningsvis kan man säga att mottagandedirektivets miniminormer inte sammanfaller 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 mottagandedirektiv inte vara det avgörande instrumentet för fastställande av asylsökandes villkor. Mottagandedirektivet i sig bryter inte mot de socioekonomiska rättigheter som kan härledas ur ESK-konventionen, men en restriktiv tolkning och tillämpning av direktivet som baserar sig på de formulerade miniminormerna strider i flera avseenden mot ESK-konventionen.

Den med tanke på mänskliga rättigheter mest tvivelaktiga delen av mottagandedirektivet är artiklarna som gäller inskränkning eller indragning av mottagandevillkoren. 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 om förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling i EKMR och artikel 11(1) om tillfredsställande levnadsstandard i ESK-konven-

223 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.

tionen äventyras, vilket som visats även fastslagits i nationell domstol i Förenade kungariket.

Säkerställandet av asylsökandes socioekonomiska rättigheter handlar trots allt inte om välgörenhet, utan det är en folkrättslig förpliktelse för mottagandeländerna.

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.

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.

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 Challeng*e. 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 Developmen*t. Oxford: Clarendon Press.

Drzewicki, Krysztof, 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, 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.

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 Aqcuis Handbook.* Peter J. van Krieken (ed.). The Hague: T.M.C Asser Press. ss. 21–36.

Lambert, Hélène, 1995. Seeking asylum, Comparative Law and Practice in Selected European Countires. 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.

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

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.

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

Scheinin, 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.

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 Aqcuis Handbook.* Peter J. van Krieken (ed.). The Hague: T.M.C Asser 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, DEKLARATIONER OCH REKOMMENDATIONER

Förenta Nationernas Stadga, San Francisco 26.6.1945, i kraft 24.10.1945.

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.

Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, Genève, 28.7.1951, 189 U.N.T.S. 150, i kraft 22.2.1954.

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.

Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, New York 21.12.1965, i kraft 4.1.1969. 660 UNTS 195.

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, New York, 16.12.1966, i kraft 23.3.1976. 999 UNTS 171.

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, New York 16.12.1966, i kraft 3.1.1976. 993 UNTS 3.

Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, New York, 31.1.1967, 606 U.N.T.S. 267, i kraft 4.10.1967.

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.

Konventionen om barnets rättigheter, New York 20.11.1989, i kraft 2.9.1990. 28 I.L.M. 1456.

Den reviderade Europeiska sociala stadgan, Strasbourg 3.5.1996, i kraft 1.7.1999. European Treaty Series – No. 163.

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

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.

Durban Declaration and Programme of Action, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenofobia 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

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.

LAGSTIFTNING OCH ÖVRIGT MATERIAL FRÅN 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.

Immigration Rules (HC 395).

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

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

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.

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 (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.

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.

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.

NASS Policy Bulletin 31, version 3.0, 13.8.2004.

NASS Policy Bulletin 75, Version 5.

LAGSTIFTNING OCH ÖVRIGT MATERIAL FRÅN 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 §.

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.

EUROPEISKA DOMSTOLEN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Belgian Lingustics Case, (No 2) 1979–1980, 1 HRR 252.

Guzzardi v. Italy, 7367/76 [1980] ECHR 5, 6 November 1980.

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.

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

UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized countries, 2005.

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. 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 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

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

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.

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

LÄS MER...

ALL INFORMATION OM NTG-ASYL FINNS PÅ HEMSIDAN WWW.TEMAASYL.SE

- Nyheter om asyl- och flyktingpolitik
- Kritisk granskning och analys av system och policies
- Forskning och utveckling
- Information om det gemensamma europeiska asylsystemet
- Projekterfarenheter och goda exempel

NTG-ASYL & INTEGRATION – ETT FÖNSTER, ÖPPET MOT ALLMÄNHETEN

Equal, Sekretariatet för NTG-asyl & integration, Kammakargatan 41, 111 24 Stockholm	www.temaasyl.se info@temaasyl.se
Christian Råbergh, nationell koordinator	08-32 02 90, 070-226 92 29 christian.rabergh@temaasyl.se
Katarina Nilsson, samordnare	031-701 20 88, 076-877 11 77 katarina.nilsson@temaasyl.se
Katarina Willstedt, webbredaktör	08-34 77 80 katarina.willstedt@temaasyl.se

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

ASYLMOTTAGANDE I FOKUS
En skriftserie från NTG-asyl & integration
Nr 2 | 2006