

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETSSTUDIER

vid Lunds universitet

SKRIFTSAMLING 2011

VOL 2

Ansvarig utgivare Mänskliga rättighetsstudier, Lunds universitet

Redaktion Linde Lindkvist och Karin Zackari

Grafisk formgivning Karin Zackari

© Författarna och Mänskliga rättighetsstudier, Lunds universitet

Tryckt av Media-Tryck, Lund juni 2011

ISBN: 978-91-979131-1-9

Så var det äntligen dags för en andra utgåva av skriften som samlar de bästa uppsatsskribenterna från Mänskliga rättighetsstudier vid Lunds universitet. Författarna till artiklarna är studenter som skrivit uppsatser på fortsättnings-, kandidat- eller magisternivå under höstterminen 2010.

Urvalskriteriet för skriften är enkelt. De studenter som erhållit betyget väl godkänt på sina uppsatser har fått en förfrågan om att skriva om sina alster till ett populärvetenskapligt format.

Därmed finns det ingen röd tråd som förenar uppsatsernas tematik. Tillsammans visar de istället på den ämnesmässiga spännvidd som kännetecknar det flervetenskapliga ämnet mänskliga rättighetsstudier.

Det är ett ungt ämne som är under ständig förändring och den rörelsen beror framförallt på våra studenters nyfikenhet och framåtanda. Därför är vi stolta över att kunna erbjuda ett medium för deras vassa pennor.

Lund, 17 juni 2011

Karin Zackari och Linde Lindkvist

INNEHÅLL

PORNOGRAPHY - A SOCIAL NORM	7
<i>Emma Ebintra</i>	
SKYDDANDET AV FAMILJELAGAR I INDIEN	12
En kompromiss med kvinnors rättigheter?	
<i>Josefine Radon Burman</i>	
I EN ANDA AV SÄKERHET	17
<i>Martina Hansson</i>	
ETT FRIVILLIGT ÅTERVÄNDANDE?	23
<i>Sandra Holkenberg</i>	
EU SOM RÄTTIGHETSGIVARE GENOM HANDELSAVTAL	29
<i>Mikael Silfors</i>	
SAMVETSKLAUSULER FÖR VÅRDPERSONAL	33
Ett hot mot kvinnors reproduktionsfrihet?	
<i>Johanna Stjärnfeldt</i>	
SEXUELLT VÅLD I KONFLIKTER	39
Om FN och samtidigt kanske största brott mot mänskligheten	
<i>Louise Corrigan</i>	
EU-MEDBORGARSKAPET, PÅ GOTT OCH ONT?	43
<i>Isabel Duchén</i>	
THE FORGOTTEN VICTIMS	47
A critical analysis of Human Rights Watch reports on sexual violence in Congo	
<i>Malini Hatti</i>	
DEN GLÖMDA KONVENTIONEN	53
Politikens ointresse för migrantarbetarna	
<i>Sofia Hermansson</i>	
IHL EXKLUDERAR "ILLEGALA KOMBATTANTER"	57
<i>Björn Karlsson</i>	

PORNOGRAPHY - A SOCIAL NORM

Emma Ebintra

The article is based on the authors master's thesis:

"Pornography - a Social Norm : a Human Rights Approach to Reflections on the Indonesian Pornography Legislation of Women in Prostitution."

Supervisor: Diana Mulinari

To be a "proper woman" in Indonesia one should behave according to the social norms present in society. One of these norms surrounds the word pornography, in connection with the new pornography legislation and past societal rules regarding womanhood in Indonesia. Laws are connected to norms and moral thinking.¹ This article explores how pornography can be a social norm in a society by analysing the reflections of women in prostitution² in the pornography legislation, the term pornography and the normative system it withholds. The pornography legislation in Indonesia defines pornography as not only media-produced images but also as a real life activity assumingly preformed by women. This might create injustice in the society and an unjust legislation. Additionally, the aim is to analyse if these cultural norms violate the human rights of women through power structures of domination and oppression.

Gender and Pornography

Gender relations, gender roles and the imagining of a "proper woman" have been components of Indonesian politics since the Dutch colonial era.³ The colonial regime's aim was to control female sexuality and thus create a notion of women as both essential elements of and inherent threats to the preservation of state authority.⁴ Since then Indonesia has undergone four different state formations.⁵ Before the contemporary democratic state, General Suharto ruled Indonesia and established the New Order policies. One of these policies was the so-called *ibuist*⁶ ideology surrounding the female role as mother and wife.⁷ The government attempted to impose a homogenising vision of women, compromising the wide diversity of women's social participation.⁸ A woman was supposed to be the mother of the family and the mother of the whole community and nation.⁹

The judicial treatment of female obedience has become more conservative since the collapse of Suharto and the New Order.¹⁰ A reason for this tightened control is the fear of outside influences that

could sexualize the Indonesian society. In fact, Indonesian culture has gone through a process of sexualisation and reconstitution of sexuality during the last four decades. This is due to an increase in premarital and extramarital sex and the expansion of the commercial sex industry.¹¹ Politicians see these as morally destructive forces acting on Indonesian society due to foreign influences that they represent. They urge to protect the society from outside influences and keep the respectable image of mothers in the society by creating practices of exclusion and inclusion through state policies. The collective identity and the image of the proper woman are viewed as necessary to hold the common morals and norms intact.¹²

The Ministry of Religious Affairs first formulated the pornography bill in the 1990s, during the late New Order period.¹³ The first edition was launched in 1999 after the emergence of the democratic state. The scope of pornography was broad and included not only pornographic material such as movies and magazines but also 'pornographic activities' (*pornoaksi*) such as the use of provocative clothing, body language, and dancing (both ethnic and contemporary).¹⁴ These activities, along with other body movements and displays considered to be of a sexual nature, were said to:

"exploit sexuality [by] showing sensual parts of the body [...] erotic dancing or swaying [...] being naked in public [...] kissing on the lips in public".¹⁵

In other words, pornographic activities in the pornography legislation are thought of as movements and sounds, which attract sexual desire of the opposite sex.¹⁶

Pornographic Women

The pornography legislation in Indonesia is built upon a normative image of the female body and its sexuality. This image goes beyond the western description of pornography, encompassing images and motion pictures of naked bodies, sexual intercourse or

sexual activity. When the women in prostitution who were interviewed for this article explained and reflected on the meaning of the term pornography they instantly referred to the female body as either looking sexy or being nude. They commonly placed meaning on terms such as miniskirts and tank tops because “Porn is to look sexy”.¹⁷ The women explained that the notion of the female body as the personification of pornography was not their own but rather the public’s notion. For example Irma argues that her view of pornography is not unified with the rest of society:

“Nudity, tank top and miniskirt it’s all pornography. I don’t think it is, I just say that because it’s what a lot of people say. For me it’s not, as long as something’s covered it is not pornography. I think that pornography is full nudity.”¹⁸

Irma later stated that the meaning she ascribes pornography is what is relayed to her through television and other people. Thus, the meaning of pornography creates a circle of norms, spinning around in an unstoppable net of norms, travelling from one person to the next in the Indonesian society. The norms can rearrange, reshape and mirror different aspects of the Indonesian society. Assumingly, the meaning of pornography is not monolithic in Indonesia but rather changes depending on class differences, social status, religious beliefs and level of education. Thus an individual’s interpretation of pornography is closely connected to power relations in the society.¹⁹

Ibuism

The community’s disapproval of pornography can be connected to the idea of the proper Indonesian woman and the ideology of ibuism from the New Order era. The image of the proper woman is apparent in the way that the women in this study reflected over the pornography legislation. The ibuism ideology presented the normative image of women as mothers and wives. Ibuism affects women’s roles in all aspects of their lives, both domestically and politically.²⁰ Irma, for example, expressed how these norms are transferred from parents to children without really being explained:

“They say that an Indonesian woman who doesn’t marry, or doesn’t have children, she is not perfect, I don’t know why, our parents told us.”²¹

The origin of the norm was unknown for Irma, she just knew what she was supposed to do with her life according to society. This demonstrates how the ibuist norm is applied. Women are, according to the ibuist ideology, supposed to be the guardians of the Indonesian culture and of the norms of society.²² In fact, motherhood is understood as the desirable state for women and an adult woman is commonly referred to as Ibu (mother), on the assumption that she is one.²³ Thus, women’s role as mothers is important as they are supposed to foster the nation. The notion of pornography is contradictory to this image.

Pornography in Indonesia is built upon a normative image of the

female body and sexuality. The term pornography carries norms relating to female behaviour. This is manifested through interpretation of the term pornography signifying dress codes for women and the pornography legislation stipulating dress code. The historical aspects of clothing regulation during the New Order era and the idea of a proper woman presented by the ideology of ibuism have contributed to the term pornography being associated with the ideal of the proper woman rather than the image of sexual activity. The pornography legislation is a continuation of the normative images of women presented in the ibuist ideology.

Prostitution Equals Pornographic Actions

Women in prostitution are excluded from the national collective, due to their profession but also due to the connection between prostitution and pornography. Indonesian nationalism claims that pornography goes against the nature of the ‘proper woman’ and is rather connected to its opposite: ‘the otherness’.²⁴ Women in prostitution are excluded from the social group of the proper women as they’re officially termed wanitas tuna susila, “women without morals”.²⁵ The women themselves connect their field of work with pornography, which they described as morally wrong:

“[...] I wear sexy clothes in my work. I think it is pornographic because people say that those who appearing wearing décolleté or they who show their thighs on TV, they say that they’re part of porn. Well I just call pornography whatever they say on TV. If they say it is porn, then I say it is porn.”²⁶

Irma viewed herself as the personification of pornography due to her idea of what the Indonesian society imagines pornography to be. According to Yuval-Davis, strict cultural codes of what a proper woman is are often developed to keep women in an inferior position. This image of the bad woman is incorporated as ‘common sense’ in the Indonesian society.²⁷ The women in prostitution are excluded from the definition of national identity because they exist outside of the norms creating that membership.²⁸ This indicates patterns of domination and oppression due to political policies. The legislation and the norm it nurtures are not just. Rather, they are built upon domination from political ideals, which limit women’s rights, and place them in a position where they perceive themselves as bad women.

The women in this study position themselves in accordance with what they believe to be society’s norms for women: they create an idea of themselves as excluded from the national norms. They connect their profession of prostitution to pornographic activities due to wearing provocative clothing while working. Thus, the pornography legislation keeps women in a subordinate position and keeps the women in prostitution excluded from the national identity. This pattern of oppression and domination occurs when the women are being marginalised due to political policies.

Women as the Culprits of Pornography

The women of this study conceive themselves as the culprits of pornography. According to Bunga, one of the interviewed, a legislation against pornography, as a dress code law, protects women from: “men who have weird thoughts about women who are not dressed properly, inviting or provocatively.”²⁹ But simultaneously, she did not believe in this protection or that women should be seen as the culprits of men’s lack of sexual control:

“Pornography is contradictory to social values but we as women, we have our own rights because even though people say that we have to dress politely and not provocatively but it is not possible to force us to wear headscarves as well. And if it is to protect us because they don’t want us to increase desire then there are the men who have to control their own desire.”³⁰

What Bunga suggests is that the legislation actually does not protect women but rather marginalises them further. The legislation limits their rights and their opportunities by further strengthening men’s domination. The patriarchal family acquires a stronger hold on Indonesian society and the construction of social order,³¹ and women are taught at a young age that they should be ashamed of their sexuality, as it is to blame for men’s sexual desire.³² In this way, the pornography legislation contributes to the women’s perceptions of themselves. Even though Bunga did not believe that she should be held accountable for men’s lack of self-control over their own desire, she still perceived that she was given the role of the culprit. This results in women not only being the culprits of pornography but also responsible for prostitution and any other sort of sexual activity while the lust of male costumers is ignored.³³ This reveals patterns of oppression, as women are unfairly shamed whilst men are depicted as innocent and clean.

The Criminalised Body

The female body and sexuality are considered dangerous and understood as a threat to society’s norms and values. According to the interviewees, women not following the dress codes presented by the pornography legislation are excluded from society’s imagined identity as their bodies are represented outside the imaginary.³⁴ Even when media-produced images are a part of the meaning of pornography the female body is in focus. The pictures purportedly against the legislation and pornography are images of female bodies in bras and panties. The female body is sexualised and the male body is not even considered to be a part of the pornography discourse. Instead, by situating the female body as a social problem, which produces morally desolate activities, the female body is criminalised.

The criminalisation of the female body shows patterns of unjust social structures. Women are constrained by enforced norms of behaving and dressing in certain ways, which might culminate in their exclusion from the national identity. Women’s rights and opportunities are limited due to the lack of self-determination about how to live their lives and constraints on their self-develop-

ment.³⁵ The power relations between the women in prostitution and their fellow citizens marginalise these women and therefore create an issue of rights violations.

Conclusion

The pornography legislation works, according to this analysis, beyond the written legal text as an unwritten rule in the society in which the women in prostitution live. This image of the pornography legislation, given by the women in prostitution, does not necessarily follow the content of the legislation. The emphasis of the legislation is placed on media-produced material of pornographic images while the women interviewed focused on the pornographic activities. This has contributed to the women associating pornography with the ideal of “the proper woman” rather than the image of sexual activity. The pornography legislation works as a continuation of the normative images of women presented in the ibulist ideology. This leads to three major problems with the legislation. Firstly, the pornography legislation has created norms according to which the women in this study positioned themselves as excluded. The meaning bestowed upon the term pornography in Indonesia was surrounded by moralistic, historical and ideological structures. These structures surrounded the lives of the interviewees and determined how they described themselves as members of Indonesian society. They connected their field of work with pornography strictly by the way they dressed. Thus, the legislation and the term pornography keep these women in a subordinate position, which indicates patterns of oppression and domination. The women are marginalised by institutional polices and are thought of as bad and immoral women. Secondly, the women in prostitution get further marginalised in society. This legislation makes them the culprit’s of pornography and men’s lack of control over their own sexual desire. The women’s reflections displayed thoughts of Indonesian social structures depicting women as subordinate to men and as the perpetrators to blame for a man’s lack of self-control. This contributes to the third drawback of the legislation: the female body is criminalised, as it has to be restricted within society to be morally correct. Therefore, the legislation is thought to limit women’s freedom to behave and dress in certain ways.

This study concludes that the pornography legislation indicates unjust social structures within the Indonesian society, creating categories to exclude certain behaviours and attire from the national identity. Women’s rights and opportunities in the Indonesian society are limited due to the lack of self-determination and constraints on their self-development.³⁶ The power relations between the women in prostitution and their fellow citizens might be an issue of rights violation because the women are marginalised by society’s norms. What the women in prostitution have presented is a pattern of domination and oppression, which strongly supports the conclusion that the pornography legislation is against human rights. For a legislation to be just the society needs to be part of its creation but at the same time not discriminate against its citizens.

ENDNOTES

- 1 Foucault, Michel. *The History of Sexuality. Vol. 1, The Will to Knowledge*, Penguin, Harmondsworth, 1990, p. 144.
- 2 "Women in prostitution" is used rather than prostitutes due to the distinction that prostitution is their field of work and not their identity.
- 3 Martyn, Elizabeth. *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia: Gender and Nation in a New Democracy*, Routledge Curson, New York, 2005, p. 166.
- 4 O'Shaughnessy, Kate. *Gender, State and Social Power in Contemporary Indonesia: Divorce and Marriage Law*, Routledge, London, 2009, p. 12.
- 5 O'Shaughnessy, 2009, p. 12.
- 6 Ibuism translated to English is motherhood-ism. It focuses on the normative role of women as mothers.
- 7 Robinson, Kathryn. *Gender, Islam and Democracy in Indonesia*, Routledge, Abingdon, 2009, p. 189.
- 8 Robinson, 2009, p. 72.
- 9 Martyn, 2005, p. 206; & Keenan, Masruchah & Bridget. "Working from within: Using the Legitimacy of Religion to Create Change in Indonesia", in Geetanjali & Chandiramani (ed.), *Sexuality, Gender and Rights: Exploring Theory and Practice in South and Southeast Asia*, Sage, New Dehli, 2005, p. 171.
- 10 O'Shaughnessy, 2009, p. 122-123.
- 11 Robinson, 2009, p. 119.
- 12 Yuval-Davis, Nira. *Gender and Nation*, Sage, London, 1997, p.38.
- 13 White, Sally & Maria Ulfah Anshor. "Islam and Gender in Contemporary Indonesia: Public Discourses on Duties, Rights and Morality", in Fealy & White (ed.) *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2008, p. 137.
- 14 White & Anshor, p. 178, and Robinson, 2009, p. 140-142.
- 15 Sherlock, Stephen. *CDI Policy Papers on Political Governance, The Indonesian Parliament after Two Elections: What has Really Changed?*, Centre for Democratic Institutions, 2007, p. 33.
- 16 Indonesian Pornography Legislation, UU Ri no. 44: 2008.
- 17 Interview I, 'Rika', Jakarta, 2010-04-27.
- 18 Interview I, 'Irma', Jakarta, 2010-05-04.
- 19 Foucault, 1990, p. 144.
- 20 Robinson, 2009, p. 189.
- 21 Interview I, 'Irma', Jakarta, 2010-05-04.
- 22 Yuval-Davis, 1997, p. 45.
- 23 Blackburn, Susan. *Women and the State in Indonesia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 139.
- 24 Blackburn, p. 139.
- 25 Robinson, 2009, p. 131.
- 26 Interview II, 'Irma', Jakarta, 2010-04-10.
- 27 Yuval-Davis, 1997, p. 46.
- 28 Yuval-Davis, 1997, p. 48.
- 29 Interview II, 'Bunga', Jakarta, 2010-05-10.
- 30 Interview II, 'Bunga', Jakarta, 2010-05-10.
- 31 Yuval-Davis, 1997, p. 39, 63, and Martyn, 2005, p. 17.
- 32 Yuval-Davis, 1997, p. 60. & Rae Bennett, Linda. *Women, Islam and Modernity: Single women, sexuality and reproductive health in contemporary Indonesia*, RoutledgeCurzon, New York, 2004, p. 31.
- 33 Robinson, 2009, p. 186
- 34 Fraser, Nancy. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, Polity, Cambridge, 2008, p. 17.
- 35 Young, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, 1990, p. 26.
- 36 Young, 1990, p. 26.

INTERVIEWS

- Interview I, 'Ayo', Jakarta, 2010-04-27.
- Interview II, 'Ayo', Jakarta, 2010-05-03.
- Interview I, 'Bunga', Jakarta, 2010-05-04.
- Interview II, 'Bunga', Jakarta, 2010-05-10.
- Interview I, 'Irma', Jakarta, 2010-05-04.
- Interview II, 'Irma', Jakarta, 2010-05-10.
- Interview I, 'Mawar', Jakarta, 2010-05-04.
- Interview II, 'Mawar', Jakarta, 2010-05-10.
- Interview I, 'Mira', Jakarta, 2010-04-27.
- Interview II, 'Mira', Jakarta, 2010-05-03.
- Interview I, 'Rika', Jakarta, 2010-04-27.
- Interview II, 'Rika', Jakarta, 2010-05-03.

SKYDDANDET AV FAMILJELAGAR I INDIEN

- EN KOMPROMISS MED KVINNORS RÄTTIGHETER?

Josefine Radon Burman

Artikeln är baserad på författarens kandidatuppsats:

”Mångkulturalism och kvinnors rättigheter i Indien- en analys av de hinduiska och muslimska familjelagarna.”

Handledare: Maria Ericson

Idag är de flesta av världens länder kulturellt varierade. Denna mångfald väcker viktiga och potentiellt splittrande frågor. Minoriteter och majoriteter råkar allt oftare i konflikt med varandra kring frågor som exempelvis rör språkliga rättigheter. Enligt Will Kymlicka är uppgiften att finna moraliskt försvarbara och politiska lösningar på dessa frågor en av de största utmaningar som dagens demokratier står inför.¹ Kymlicka är en av förespråkarna för en normativ mångkulturalism som kortfattat innebär att kulturella minoriteter bör garanteras ytterligare rättigheter än de som garanteras varje individ i gruppen, detta för att förhindra det han kallar för ”kulturell utrotning”.²

Men det här är inte helt oproblematiskt när det gäller kvinnors rättigheter. Frågan som uppstår är vad som händer med kvinnors rättigheter när man ger en kulturell grupp med kvinnoförtryckande seder ytterligare kollektivt skydd. Jag anser att det är viktigt att försöka söka förståelse för hur man ska kunna säkerställa alla människors rätt till sin kultur och samtidigt garantera kvinnors rättigheter. Jag har valt att inrikta mig på ett av världens mest mångkulturella länder, Indien, för att göra detta. Mångkulturalismen i Indien uttrycks bland annat genom att olika kulturers specifika familjelagar bevaras och främjas. Det här kommer även att vara fokus för denna artikel och mer specifikt frågan om vilken påverkan mångkulturalismen har haft för de muslimska och hinduiska kvinnorna i Indien.

Utökat skydd för minoritetskulturer

Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948 nämner i artikel 22 kulturella rättigheter i samband med var och ens rätt till personlig utveckling och värdighet.³ Enligt Bhikhu Parekh kan kultur beskrivas som ett historiskt skapat system av värderingar och sedvänjor som en grupp människor utgår ifrån för att förstå, reglera och strukturera sina individuella och kollektiva liv.⁴ Man kan säga att kultur är ett helt samhälles levnadssätt. Ett medlemskap i en stabil kulturell grupp kan enligt Bhikhu Parekh

ge en människa en känsla av tillhörighet, ett strukturerat moraliskt liv och ömsesidig förståelse.⁵ Den kulturella bakgrunden är dessutom en viktig källa till människors identitet, självbild och känsla av grupptillhörighet.⁶ Förekomsten av olika kulturer i ett samhälle väcker naturligtvis frågor och debatt kring de olika kulturernas uttrycks- och levnadssätt. Det är mot denna bakgrund som Kymlicka argumenterar för att individuella rättigheter inte är tillräckliga för att skydda minoriteter från ”kulturell utrotning”.⁷ Kymlicka förespråkar alltså att särskilda grupprättigheter eller privilegier ska etableras för att skydda minoritetskulturer. Denna ståndpunkt utgör kärnan av det komplexa begreppet ”mångkulturalism”.⁸

Mångkulturalismen handlar om vikten av ett kulturellt mångfaldigt samhälle som respekterar och erkänner att det finns flera olika sätt att leva sina liv på. Mångkulturalismen innebär även att dessa olika levnadssätt inkluderas och får utrymme.⁹ Den omfattande litteratur och forskning som har gjorts kring mångkulturalismen har väckt viktiga frågor och potentiella problem, särskilt när det gäller kvinnors rättigheter. En av dessa forskare var Susan Moller Okin, som vi kommer att återkomma till senare i denna artikel.

Mångkulturalismen i Indien

Indiens befolkning utgörs till största delen av hinduer (ca 82%) – vilket i sin tur inte är en homogen grupp – men även av en stor del muslimer (ca 12%), sikher, buddister, kristna och jainister. Dessutom hyser landet omkring hundra olika språk och dialekter.¹⁰

Indien är inte bara ett mångkulturellt land, utan kan även påstås vara ett mångkulturalistiskt land. Mångkulturalismen uttrycks bland annat genom att staten främjar och bevarar de olika kulturella gruppernas specifika familjelagar. Indien var en av de första demokratierna i världen att anamma ett mångkulturellt tillvägagångssätt för att närma sig minoriteterna i landet. Alla medborgare gavs vissa grundläggande politiska och medborgerliga rättigheter men man ansåg att minoritetsgrupperna i landet krävde särskild

uppmärksamhet för att skona dem från påtryckningar att assimileras i majoritetskulturen.¹¹ Under utarbetningen av Indiens konstitution gavs minoritetsgrupperna en särskild representation i den konstituerande församlingen. Därmed inkluderades olika kulturella och religiösa minoritetsgrupper i det indiska statskicket och gavs ett institutionellt erkännande. Deltagandet av olika grupper i arbetet med konstitutionen skapade legitimitet för Indiens mångkulturalism och acceptans för de olika sätten att leva på som manifesteras inom de olika kulturella och religiösa grupperna. Indiens konstitution tillhandahåller därför skyddsåtgärder för att bromsa en kulturell assimilering och ger rättigheter för minoriteter som skyddar deras specifika och kulturellt baserade levnadssätt.¹²

Den mångkulturella struktur som utvecklades i konstitutionen skyddade mångfalden genom att ge olika grupper rätt till självbestämmande i vissa avseenden. För de religiösa grupperna innebar detta att de var fria att styra över sina religiösa och kulturella seder. Dessutom fick de rätt att etablera och förvalta egna separata institutioner, exempelvis välgörenhetsorganisationer och lärosäten. Vidare gav konstitutionen ett offentligt erkännande åt familjelagarna för hinduer, muslimer, kristna och parser. Detta innebar att hanteringen av familjerättsliga frågor – exempelvis giftermål, skilsmässa, arv, underhåll och vårdnad av barn – skulle regleras av respektive samfund.¹³

Indien har ännu ingen enhetlig civillagstiftning som gäller för alla medborgare oberoende av deras kulturella eller religiösa identitet.¹⁴ I artikel 44 i konstitutionen nämns dock att staten ska arbeta för att anta en enhetlig civilrätt som ska gälla i hela landet, men detta har än idag inte genomförts.¹⁵ Skyddandet av den kulturella mångfalden i Indien väckte inte bara positiv respons utan även en del farhågor, särskilt över sårbara individer inom de olika grupperna, framförallt kvinnor.¹⁶

Mångkulturalism och kvinnors rättigheter

Susan Moller Okin argumenterar för att mångkulturalism är potentiellt skadligt för kvinnor. Hon kritiserar tidigare forskning för att nästan helt ignorera frågan hur man ska behandla minoritetskulturers eller minoritetsreligioners krav när dessa kolliderar med jämställdhetsnormer och kvinnors individuella rättigheter.¹⁷

Detta blir särskilt tydligt när det gäller grupper som har tydligt kvinnoförtryckande seder som kvinnlig könstympning och tvångsäktenskap.¹⁸ Ofta handlar det inte om så tydliga kränkningar av kvinnors rättigheter utan om mer dolda kränkningar som sker i den privata sfären.¹⁹

I moderna liberala samhällen skiljer man vanligtvis det privata från det offentliga. Den offentliga sfären betraktas som tillgänglig och gemensam för alla. Den privata sfären däremot innefattar hemmet och personliga uppfattningar som har med religion, kultur, estetik och livsstil att göra. Liberalismen respekterar familjesfärens ”privatitet” och kräver att staten avhåller sig från att reglera religiösa och kulturella övertygelser. Den privata sfären har

traditionellt sett kännetecknats som typiskt kvinnlig och många gånger är det till denna sfär kvinnor har varit ”förvisade”. Den offentliga sfären däremot har traditionellt sett kännetecknats som typiskt ”manlig” med arbete, politik och ekonomi.²⁰ Det är även i den privata sfären som de allvarligaste kulturella striderna äger rum och kulturklyftorna känns som djupast vid skiljelinjen mellan den offentliga och privata sfären när kulturella grupper interagerar med varandra.²¹

Seyla Benhabib argumenterar för att det framförallt är frågor om kvinnors och flickors ställning, äktenskap och sexualitet som leder till konflikter mellan olika kulturer.²² I dessa konflikter används ofta privata rättigheter för religions- och samvetsfrihet för att skydda och legitimerar seder och bruk i hemmets sfär som är kvinnoförtryckande.²³ Benhabib beskriver hur jämlikheten för barn och kvinnor på så sätt hamnar i skymundan för männens samvetsfrihet.²⁴ Benhabib hävdar att det finns en sårbarhet i mångkulturella arrangemang eftersom de ofta vilar på orättvisa moraliska och politiska kompromisser uppnådda på kvinnors bekostnad.²⁵

Autonomin som gavs de religiösa grupperna i Indien resulterade i att man tidigt accepterade ett juridiskt ramverk i vilket kvinnor och män inte behandlas på ett jämlikt sätt. Detta har orsakat en diskussion kring huruvida det vore bättre att ge de religiösa grupperna rättigheter i den offentliga och politiska sfären istället för en långtgående autonomi i den privata sfären, som exempelvis manifesteras genom de ojämlika familjelagarna.²⁶

Familjerätt och Shah Bano-fallet

1978 lämnade Shah Bano, en då 62-årig muslimsk kvinna in en ansökan om höjt underhållsbidrag i enlighet med paragraf 125 i den indiska brottsbalken. En domstol kan under denna paragraf fastslå en månatlig summa som ska ges som underhåll till t.ex. en hustru som har lämnats utan möjlighet att försörja sig.²⁷ Bano hade varit gift med sin make i över 40 år när han utan hennes medgivande skilde sig från henne, i enlighet med de muslimska familjelagarna (Talaq). Maken höll hela tiden fast vid att han inte var skyldig att betala något underhåll efter ”iddatperioden”, det vill säga de tre första månaderna efter skilsmässan.

Det centrala i denna rättsliga tvist rörde huruvida paragraf 125 var tillämplig på muslimer i Indien.²⁸ Trots den långtgående autonomin i familjelagstiftningen slog Högsta domstolen fast att bestämmelser rörande underhåll var applicerbara på alla grupper och således gällde paragraf 125 även för muslimer.²⁹ Högsta domstolen bekräftade även tidigare beslut i de lägre domstolarna om att ge och höja Banos underhållsbidrag.³⁰

Denna dom väckte mycket kritik från vissa fundamentalistiska grupper som menade att den utgjorde ett oacceptabelt intrång i den muslimska familjelagen.³¹ Representerarna för konservativa muslimska grupper ansåg även att domstolsbeslutet var ett bevis på hinduiska homogeniseringstrender som hotade den muslimska identiteten.³²

Men domen betydde också att man öppnade upp debatten mellan muslimska och hinduiska samfund. Högsta domstolens ordförande uttalade sig om de orättvisor som kvinnor i alla religioner drabbas av och det önskvärda i att utforma en enhetlig civilrätt i enlighet med artikel 44 i den indiska konstitutionen.³³

Muslimska kvinnors rättigheter under och efter äktenskapet

Muslimska religiösa ledare reagerade på domen genom att sätta igång en massiv politisk kampanj där de krävde att regeringen skulle undanta muslimska kvinnor från statliga skilsmässolagar.³⁴ De politiska påtryckningarna ledde till att parlamentet 1986 antog lagen Muslim Women (protection of rights on divorce) Act och upphävde domstolens beslut i Shah Banos fall. Denna nya lag upphävde muslimska kvinnors direkta rätt att ansöka om underhåll efter skilsmässa i statliga domstolar, ansvaret ligger följaktligen hos kvinnan själv att ansöka tillstånd hos en domare om att få söka underhåll i enlighet med paragraf 125 i brottsbalken istället för under Muslim women (protection of rights on divorce) Act.³⁵ Dessutom framtogs muslimska ex-makar sina tidigare förpliktelser efter skilsmässan.³⁶ Enligt lagen skulle en fränskild kvinna istället få stöd av släktingar som tillhör arvingarnas kategori, t.ex. bröder och söner, om sådana släktingar inte fanns eller var oförmögna att hjälpa kvinnan skulle samfundets välgörenhetsorganisation stödja henne. Efter pressen från det muslimska samfundet drog Shah Bano tillbaka sitt krav och accepterade den tidigare överenskommelsen om underhållets storlek. För Shah Bano innebar pressen från det muslimska samfundet att hon tvingades välja mellan sin kultur och sina medborgerliga rättigheter.³⁷

Denna lag innebar att fränskilda muslimska kvinnor framtogs sina möjligheter att bli ekonomiskt oberoende och självständiga genom att göra dem beroende av en enligt Benhabib, mansdominerad hierarkisk struktur. Hon hävdar vidare att sådana här kompromisser är resultatet av en mångkulturalistisk manipulation som stänger in kvinnorna i de familjer och samfund de är födda i.³⁸

Från det perspektiv som Okin och Benhabib lanserar finns det flera akuta problem med denna lag, ett exempel är att kvinnor som inte kan försörja sig görs beroende av sina manliga släktingar eller samfundets välgörenhetsorganisation för sitt uppehälle. Detta kan innebära en svårighet för de kvinnor som vill lämna gruppen och att denna beroendeställning riskerar att försvåra kvinnans möjligheter att starta ett nytt liv efter skilsmässan. Trots att kvinnor kan ansöka om underhåll under paragraf 125 i brottsbalken kan det vara svårt att göra för en kvinna som inte är medveten om att den möjligheten finns eller inte har tillgång till lagen.

Även i frågor som rör äktenskap förekommer det en ojämställdhet mellan kvinnor och män i den muslimska familjelagen. Sedan 1937 gäller Sharia i Indien och 1939 antogs Dissolution of Muslim Marriage Act som gav muslimska kvinnor möjlighet att skilja sig från sina män utan att tvingas lämna sin religion, en möjlighet som inte fanns tidigare.³⁹ Trots denna nya möjlighet innebär

lagen en ojämställdhet som t.ex. kan ses i att det är lättare för en man att skilja sig från sin hustru då praktiken med ”trefaldig talaq” fortfarande förekommer i Indien, detta innebär att en man kan skilja sig från sin hustru genom att högt säga ”Jag skiljer mig från dig”, tre gånger. Även bigami är tillåtet för män.⁴⁰

Detta skiljer sig från de hinduiska familjelagarna. I Hindu Marriage Act från 1955 introducerades konceptet monogami för första gången i hinduisk lag och månggifte förbjöds bland hinduer i Indien.⁴¹

Hinduiska kvinnor och arv

När Hindu Succession Act antogs 1956 gavs kvinnor större äganderätter och en fullständig rätt till att disponera sin egendom. Innan lagen antogs kunde inte kvinnor sälja sin egendom och hade bara vad som kallades för ”begränsad egendom”. Trots detta garanterades inte lika rättigheter för kvinnor som för män i arvsfrågor.⁴² Detta kan illustreras med arvsföljden efter en kvinnlig hindu: i första hand ärver döttrar, söner och maken, i andra hand makens arvingar, i tredje hand hennes föräldrar, i fjärde hand hennes pappas arvingar och i sista hand hennes mammas arvingar.⁴³ Om en hinduisk änka dör och inte efterlämnar barn eller make går således hennes egendom till makens arvingar, till exempel hans barn, syskon eller föräldrar och inte hennes egna släktingar.⁴⁴ I en annan kritisk punkt i lagen finns särskilda bestämmelser för respekten för bostadshus. Om ett hinduiskt testamente har både manliga och kvinnliga arvingar och ett bostadshus där testatorns familj lever är en del av kvarlåtenskapen kan inte de kvinnliga arvingarna kräva en delning av bostadshuset. Detta kan enbart ske när de manliga arvingarna har valt att dela upp sina respektive andelar. De kvinnliga arvingarna har däremot rätt att bo kvar i bostadshuset förutsatt att hon är dotter, ogift, fränskild, har övergetts av sin man eller är änka.⁴⁵

Värt att nämna är att en hindu som upphör att vara hindu genom konvertering till en annan religion och vars barn födda efter konverteringen diskvalificeras som arvingar till deras hinduiska släktingar enligt lagen. Såvida inte barnen eller arvingarna är hinduer vid tiden för arvsordningens fastställande.⁴⁶ Kvinnorna som lyder under den hinduiska arvslagen befinner sig med andra ord i en liknande situation som de muslimska kvinnorna. Deras arvingar förlorar sin rätt att arva sina hinduiska släktingar om de väljer att lämna hinduismen. Särskilt för välbärgade hinduiska kvinnor kan detta innebära en svårighet att lämna gruppen. Man kan säga att Indiens system med separata familjelagar för de religiösa samfundet är ett bra exempel på hur en mångkulturalistisk inställning till lagar har resulterat i en underminering av kvinnors rättigheter.⁴⁷

Slutsatser och diskussion

Det är tydligt att de hinduiska och muslimska kvinnorna påverkas av de respektive lagarna på olika sätt. Men det är särskilt tydligt i fallet med ”Muslim Women’s Act” och Shah Bano-fallet att det är de muslimska kvinnorna som har påverkats mest negativt av de

lagar jag har undersökt. De hinduiska kvinnorna har genom lagar som Hindu Marriage Act i själva verket fått det bättre än tidigare på flera olika sätt. Detta beror troligtvis på att hinduerna tillhör majoritetskulturen och således representeras i regeringen på ett annat sätt än minoritetskulturerna som inte har en separat representation. Staten har på så vis legitimerat en reform i de hinduiska familjelagarna och t.ex. förbjudit bigami. Samma reformer har inte kunnat göras i de muslimska familjelagarna då denna grupp skyddas av ett mer långtgående minoritetsskydd än de hinduiska. Det finns en del att önska när det kommer till jämställdheten mellan kvinnor och män i familjelagarna inom både det hinduiska och muslimska samfundet. Relationen mellan jämställdhet och rätten till kultur kan ses i den relativt nya ”Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities” som befäster olika minoritetsrättigheter. Denna deklaration slår även fast att inga rättigheter som finns i den får implementeras på ett sådant sätt som bryter mot jämställdhetsprincipen som den är beskriven i FN:s allmänna förklaring.

Detta innebär att minoriteters rättigheter lyder under jämställdhetsprincipen, det vill säga att alla rättigheter ska tillkomma både män och kvinnor på ett jämlikt och rättvist sätt. Jag anser att främst de muslimska kvinnornas rättigheter har påverkats negativt genom de lagar jag har undersökt och att detta till stor del beror på mångkulturalismen som har förhindrat en reform på dessa områden. En av de största utmaningarna Indien står inför är att garantera kvinnor jämlikhet och samtidigt behålla sin mångkulturalistiska identitet. Det är svårt att veta hur denna balansgång ska göras men ett steg i rätt riktning skulle kunna vara att uppfylla de skyldigheter Indien har genom ratifikation av CEDAW. Även ett uppfyllande av artikel 44 i Indiens författning, dvs. att arbeta fram en enhetlig civillagstiftning som bygger på jämställdhet mellan kvinnor och män, skulle kunna förhindra diskriminering. Detta skulle ge kvinnorna en större möjlighet att välja vilka familjelagar de vill lyda under, särskilt i fall där deras egna kulturellt baserade familjelagar innebär diskriminering. På så vis skulle man kanske kunna bevara sin mångfald och mångkulturalistiska identitet och samtidigt försvara och skydda kvinnors rättigheter. Således anser jag inte att skyddandet av kulturella grupper nödvändigtvis innebär att kvinnors rättigheter hamnar i andra hand.

Jämställdhet och människors rätt till sin kultur är så pass viktiga rättigheter att de inte borde få ställas emot varandra och ingen borde tvingas att välja det ena eller det andra. I Indien förekommer just detta dilemma bland framförallt de muslimska kvinnorna när det gäller de lagar jag har undersökt. Det absolut ultimata skulle vara att reformerna för att göra familjelagarna mer jämlika för kvinnor kom inifrån de olika kulturella grupperna själva i enlighet med kulturens egna seder. Detta skulle kunna skydda de olika gruppernas specifika identitet och uttryck samt förhindra att kvinnornas rättigheter uttrycks utan hänsyn till kulturella skillnader och i enlighet med majoritetskulturens synsätt.

SLUTNOTER

- 1 Kymlicka, Will. *Mångkulturellt medborgarskap*, Oxford University press, Oxford, 1998, s. 9.
- 2 Okin, Susan Moller. *Mångkulturalism- Kvinnor i kläm?*, Daidalos AB, Uddevalla, 2002, s. 15.
- 3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948.
- 4 Parekh, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism, cultural diversity and political theory*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 143.
- 5 Parekh, 2006, s. 154-157.
- 6 FN om kulturell mångfald, United Nations Department of Public Information, DPI/1627/HR, pub. March 1995: <http://www.un.org/rights/dpi1627e.htm>, senast besökt 2011-01-02.
- 7 Okin, 2002, s. 15.
- 8 Okin, 2002, s. 15.
- 9 Parekh, 2006, s. 172.
- 10 Bhattacharyya, Harihar. "Multiculturalism in Contemporary India", i *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 5:2, 2003, s. 152.
- 11 Mahajan, Gurpreet. "Indian Exceptionalism or Indian Model: Negotiating Cultural Diversity and Minority Rights in a Democratic Nation-State", i *Multiculturalism in Asia*, Kymlicka & He (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 289.
- 12 Mahajan, 2005, s. 290-292.
- 13 Mahajan, 2005, s. 295-96.
- 14 Jain, Pratibha. "Balancing Minority Rights and Gender Justice: The Impact of Protecting Multiculturalism on Women's Rights in India", i *Berkeley Journal of International law*, vol 23, 2005, s. 212.
- 15 Indiens författning art. 44. http://india.gov.in/govt/documents/english/coi_part_full.pdf, hämtad 2011-01-03.
- 16 Mahajan, 2005, s. 294.
- 17 Okin, 2002, s. 15.
- 18 Okin, 2002, s. 20-21.
- 19 Okin, 2002, s. 28.
- 20 Caine, Barbara och Glenda Sluga. *Europas historia 1780-1920, ett genusperspektiv*, Bokförlaget Natur och Kultur, Stockholm, 2003, s. 67.
- 21 Benhabib, Seyla. *Kulturell mångfald och jämlikhet*, Daidalos AB, Uddevalla, 2004, s. 114.
- 22 Benhabib, 2004, s. 115.
- 23 Benhabib, 2004, s. 135.
- 24 Benhabib, 2004, s. 250.
- 25 Benhabib, 2004, s. 135.
- 26 Mahajan, 2005, s. 297.
- 27 Shah Bano-fallet, *Mohd. Ahmed Khan v. Shah Bano Begum & Ors*, Supreme Court, 23 April 1985: <http://www.rishabhdara.com/sc/view.php?case=8401>, senast besökt 2010-12-10.
- 28 Benhabib, 2004, s. 124.
- 29 Singh, Kirti. "Obstacles to Women's rights in India", i *Human Rights of women: National and international perspectives*, Cook (ed.), University of Pennsylvania press. Pennsylvania, 1994, s. 384.
- 30 Benhabib, 2004, s. 124.
- 31 Singh, 1994, s. 384.
- 32 Shachar, Ayelet. *Multicultural jurisdictions, cultural differences and Women's rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, s. 82.
- 33 Benhabib, 2004, s. 124.
- 34 Shachar, 2001, s. 82.
- 35 Muslim Women (protection of rights on divorce) Act, 1986, kap 5.: <http://www.vakilno1.com/bareacts/muslimwomenprotect/muslimwomen-protect.htm>, hämtad 2010-12-20.
- 36 Shachar, 2001, s. 83.

37 Shachar, 2001, s. 83.

38 Benhabib, 2004, s. 126.

39 Ghosh, Partha S. "Politics of personal law in India: The Hindu-Muslim dichotomy" i *South Asia Research*, Vol.29:1, 2009, s. 3-4.

40 Jain, 2005, s. 218.

41 Singh, 1994, s. 378-380.

42 Singh, 1994, s. 381.

43 Hindu Succession Act, (HSA), 1956, sektion 15: <http://punjabrevenue.nic.in/hsuccact%281%29.htm#Generalrulesofsuccession>, senast besökt 2010-12-21.

44 HSA "Schedule" i slutet av lagen.

45 HSA, sektion 23.

46 HSA, sektion 26.

47 Jain, 2005, s. 209.

I EN ANDA AV SÄKERHET

Martina Hansson

Artikeln är baserad på författarens kandidatuppsats:

”De oönskade hoten : migranter i EU och Italien i en anda av säkerhet”

Handledare: Maria Ericson

Många migranter och asylsökande kommer till Europa i hopp om bättre levnadsstandard, fler möjligheter och större säkerhet. Men i en värld av ökad brottslighet och terror uppstår ofta skepsis mot det som är främmande och okontrollerbart. Det är temat för den här artikeln, som delvis genom en diskursanalys studerar EU:s och Italiens inställning till migration, flyktingar samt asyl och hur synen på migration påverkas av EU:s och Italiens arbete för utvecklandet av en union respektive nationer grundade på frihet, säkerhet och rättvisa. I artikeln diskuteras spänningen mellan migration, asyl och säkerhet i EU och Italien. Utifrån de framhävda diskurserna analyseras huruvida EU:s asyl- och migrationspolicy har blivit säkerhetsiserad. Studien på Italien används i syfte att undersöka hur landet utmärker sig i frågan, om det sker en starkare säkerhetsisering av migrationen i Italien eller inte. Artikeln är ämnad till att belysa problematiken kring och spänningen mellan säkerhet och mänskliga rättigheter.

Säkerhetsisering

Artikelns främsta argument är att EU:s asyl- och migrationspolicy har blivit säkerhetsiserad. Det centrala i säkerhetsiseringsteorin – som utvecklats av Copenhagen School for Security Studies – är att en fråga lyfts till en säkerhetsfråga när den framställs som ett existentiellt hot.¹ Det finns ingen universell standard för vad som utmärker ett existentiellt hot. Olika sektorer (militär, ekonomi, politik, samhälle och miljö) har sina specifika hot. Det väsentliga är att det som kännetecknar sektorn hotas och därmed rättfärdigas åtgärder utöver de vanliga politiska metoderna.²

Säkerhetsiseringsprocessen är en form av talhandling (speech act) och utförs av säkerhetsiserande aktörer.³ Det krävs att åhörarna till den säkerhetsiserande aktören uppfattar den framlagda frågan som ett hot mot säkerheten för att en säkerhetsisering skall vara lyckad.⁴

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

EU:s arbete för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (AFSJ) tog sin början i Amsterdamfördraget från 1997 och följdes av två politiska femårsprogram från Tammerfors och Haag.⁵ Arbetet innebär delvis att säkra människors fria rörlighet och ge medborgarna ett starkt skydd. Det omfattas av politikområden så som förvaltningen av EU:s yttre gränser, asyl och invandring, polisiärt- och rättsligt samarbete samt bekämpning av brottslighet i form av terrorism, människohandel och narkotika.⁶ Stockholmsprogrammet är den senaste politiska agendan för arbetet. Däri poängteras att Europa ska byggas på mänskliga rättigheter och att alla säkerhetsåtgärder ska formos utefter det.⁷ Nedan följer en analys av olika identifierade diskurser kring migration inom EU.

Diskursteori

I Stockholmsprogrammet går att tyda olika diskurser kring migranter och asylsökande. För att analysera dessa diskurser krävs ett metodiskt angreppssätt. I denna artikel har jag inspirerats av Ernesto Laclaus och Chantal Mouffes diskursteori. Enligt denna teori organiseras en diskurs kring så kallade nodalpunkter. De är endast tomma tecken och får sin betydelse först när de sätts in i en bestämd diskurs. När nodalpunkter sätts i förbindelse med andra tecken har det bildats en ekvivalenskedja och det är där tecknet får sitt innehåll.⁸ Nodalpunkter kan även kallas för flytande signifikanter om de är särskilt öppna för tillskrivning av olika betydelser. Det råder oenighet om deras betydelse och därför kämpar man om att definiera dem, olika diskurser försöker alltså ge de flytande signifikanterna en egen betydelse.⁹

Identifierade attityder mot migranter inom EU

Stockholmsprogrammets undertitel, *An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, säger mycket om EU:s främsta politiska inriktning i utvecklandet av AFSJ. Enligt den politiska agendan är prioriteringen för de kommande åren att fokusera

på unionsmedborgarnas intressen och behov. Den största utmaningen är dock enligt SP att försäkra respekt för grundläggande friheter och integritet samtidigt som säkerhet i Europa garanteras.¹⁰ Europeiska rådet ser det alltså som en utmaning att förena säkerhet med mänskliga rättigheter och därmed att det finns en motsättning mellan dem. I denna inkluderings- och exkluderingsdiskurs betyder de centrala begreppen frihet, säkerhet och rättvisa olika saker för unionsmedborgaren och tredjelandsmedborgaren (med tredjelandsmedborgare menas varje person som inte är medborgare i något av EU:s medlemsländer, även inkluderat statslösa personer).¹¹ Dessa värden representerar därför flytande signifikanter, då de får olika betydelser beroende på begreppens kontext.

En viktig punkt som genomsyrar hela Stockholmsprogrammet är behovet av att skapa en inre säkerhet: En säkerhet för unionen och dess medborgare. Den utvecklade säkerhetsstrategin ska skydda unionsmedborgarnas liv och säkerhet samt bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och andra hot.¹² I programmet talar man vidare om att den inre säkerheten även bör ta hänsyn till den yttre säkerhetsstrategin, då det finns en koppling mellan den inre säkerheten och hotens yttre dimension. Det poängteras att i dagens globaliserade värld har brottsligheten inga gränser.¹³ På grund av detta betonar säkerhetsdiskursen att det krävs striktare yttre gränskontroller. Det finns ett hot mot den inre säkerheten som måste bekämpas och detta hot befinner sig utanför unionens gränser.

En viktig säkerhetsåtgärd är enligt Europeiska kommissionen att stärka den operativa dimensionen av gränssäkerhetsbyrån Frontex. På så sätt kan byrån upprätta fler gränskontroller i de högriskområden som är hårt belastade av migrationsflödet. I och med denna ökade kapacitet ska byrån kunna besvara hoten vid EU:s yttre gränser.¹⁴ All omfattande gränsoverskridande brottslighet som påverkar unionsmedborgarna bör motarbetas, inte bara terrorism och organiserad brottslighet. Bland dessa andra hot nämns den illegala immigrationen.¹⁵ I säkerhetsdiskursen kopplas alltså den illegala immigrationen till andra brott, så som terrorism.

Säkerhet och kontroll går i denna diskurs hand i hand, det krävs det ena för att uppnå det andra. Kontroll är en flytande signifikant som delvis används positivt eftersom mer kontroll leder till säkerhet och trygghet för unionsmedborgarna. Men för tredjelandsmedborgaren innebär kontroll något negativt, då det syftar till att bekämpa illegal immigration och därmed hindra personer från att ta sig innanför EU:s yttre gränser för att där eventuellt söka skydd. Fokus på ”den andre” (tredjelandsmedborgaren) som potentiell brottsling innebär en kategorisering av människor baserad på deras härkomst, vilket tenderar att få en diskriminerande innebörd.

I säkerhetsdiskursen, där den illegala immigrationen behandlas, argumenterar Europeiska rådet och Europeiska kommissionen för att försvara unionens och dess medborgares säkerhet. De utmålar den illegala immigrationen som ett existentiellt hot och utför därmed säkerhetiseringsprocessens talhandling. Då utvecklingen av AFSJ ska ske på unionsmedborgarnas begäran,¹⁶ kan man anta att de betraktar den illegala immigrationen som ett hot mot de

ras säkerhet och därmed har EU lyckats med säkerhetiseringen av denna fråga.

Bortsett från Stockholmsprogrammets tydliga säkerhetiseringsriktning går det att tyda en explicit människorättsprägel i hur asyl- och flyktingfrågorna behandlas. Europeiska rådet menar att stärkandet av Europas gränskontroller inte får inverka på tillgången till internationellt skydd för de personer som har rätt till det.¹⁷ Enligt Stockholmsprogrammet är två centrala politiska mål att införa ett gemensamt europeiskt asylsystem (CEAS) senast 2012 och att Europa ska vara en plats där asylsökandes rättigheter respekteras. CEAS ska utgöras av höga skyddsnivåer, gemensamma asylförfaranden som är rättvisa och effektiva, samt en gemensam status inom EU för dem som beviljats internationellt skydd.¹⁸ Blandade migrationsströmmar som utgörs av personer med olika anledningar för att ta sig in i EU är ett problem som uttrycks i många av EU:s dokument på området. Stockholmsprogrammet betonar att effektivare metoder för att bättre kunna identifiera skyddsbehövande i dessa migrationsströmmar måste utarbetas.¹⁹ När diskursen utgörs av dessa människorättsrelaterande värden är det inget existentiellt hot som lyfts fram, en eventuell säkerhetisering av asyl- och flyktinginvandringen blir därför svår att urskilja.

Samtidigt som asyl- och flyktinginvandringen till största del befinner sig i en kontext där begreppen ekvivaleras med humanitära skyldigheter, respekt och trygghet, tenderar denna människorättsdiskurs att balanseras med en säkerhetsdiskurs där immigrationen betraktas som ett hot eftersom den kopplas till terrorism och annan brottslighet. En tydlig motsättning mellan säkerhet och mänskliga rättigheter går att uttyda.

I Stockholmsprogrammet uttrycks ett stort behov av att kontrollera illegal immigration. Europeiska kommissionen menar att om politiken för laglig invandring ska vara trovärdig och accepteras av allmänheten är det avgörande om all form av olaglig invandring bekämpas och minskas.²⁰ I denna diskurs står unionens och medborgarnas säkerhet och rättigheter i kontrast till tredjelandsmedborgares säkerhet och rättigheter och motsättningen visar att de båda begreppen inte alltid är kompatibla.

Eftersom en del av migrationen betraktas som ett hot mot EU:s säkerhet måste den som sagt kontrolleras och bekämpas med effektiva metoder och på så vis har även diskursen om säkerhet fått sin dominans. När asyl och flyktinginvandring som nodalpunkter behandlas i denna säkerhetsdiskurs har de i en negativ kedja likställts med kontroll, brottslighet och olaglighet, vilket hotar dessa migranternas rättigheter och skyddsbehov.

Europas digitala gränspolicy

Att fastställa en individs rätta identitet, främst en tredjelandsmedborgares, blir alltmer accepterat som en säkerhetsfråga, bland annat på grund av att identitetsbedrägeri och användning av falska dokument ökar. Databaser som innehåller väsentlig information om individer har blivit viktiga säkerhetsredskap. Två av de mest

angelägna systemen är Schengens informationssystem (SIS I och II) och Eurodac.²¹ Denna biometriska teknologi kommer enligt Europeiska kommissionen att ha en betydande inverkan på gränskontrollsystem och utgöra en viktig metod för att bekämpa illegal immigration.²² Men detta högteknologiska skydd av de yttre gränserna bidrar också till en säkerhetsisering av identiteter vid gränskontroller och inom territoriet.²³ SIS är delvis ämnad till att komma åt de personer som vistas illegalt i Schengenområdet. Dess syfte medför att SIS får sin säkerhetsprägel och kontrollfunktion. Ett sådant kontrollinriktat system hade säkerligen inte funnits om EU inte hävdade att det existerar existentiella hot som man menar behöver bekämpas för att skapa en inre säkerhet.

Trots den framträdande säkerhetsdiskursen går det även att finna en MR-diskurs inom EU vad gäller användningen av SIS. Den handlar främst om personers rätt till skydd av personuppgifter. Europeiska kommissionen medger att:

“de uppgifter som lagras i SIS är mycket känsliga. Det är oftast fråga om personuppgifter från nationella polismyndigheter och andra myndigheter som hanterar känslig information. Uppgifterna måste skyddas från otillbörlig användning [...]”²⁴

Eurodac är en elektronisk databas som innehåller fingeravtryck från asylsökande personer som befinner sig legalt eller illegalt inom unionen. Den används som ett komplement till Dublinsystemet för att utreda vilken medlemsstat som är ansvarig för en persons asylansökan.²⁵ Det har diskuterats huruvida användningen av Eurodac ska utökas till polisväsendet och myndigheter som upprätthåller lag och ordning. Denna diskursinriktning exemplifieras i ett dokument av den tyska delegationen angående användningen av Eurodac. Delegationen hävdar att dessa instanser i medlemsländerna bör ha tillgång till databasen i syfte att förhindra, upptäcka och utreda brottslighet, främst terroristaktiviteter:

“The biometric information contained in Eurodac may be the only information available to identify a person suspected to have committed a crime or an act of terrorism. Thus, the information in the Eurodac database can be important in preventing and combating terrorism and other offences and should therefore be available for consultation by Member States’ police and law enforcement authorities.”²⁶

En motsättning mellan asylsökandes rättigheter och säkerhet framkommer tydligt i dokumentet. Indirekt görs en koppling mellan tredjelandsmedborgare och terrorister vilket automatiskt ekvivalerar dem med negativa begrepp och framställer dem som ett hot mot säkerheten. Den tyska delegationen betraktar asyl som en säkerhetsfråga och föreslår metoder som överträder de politiska reglerna vilket tyder på ett försök till en säkerhetsisering.

Libyen – Italien

Italien är ett EU-land som på senare år mött ett hårt tryck av migration från Libyen och har svarat med en striktare migrationspoli-

tik. Italiens inrikesminister Roberto Maroni har beskrivit sin politiska uppgift som att ”garantera högsta möjliga säkerhet, främst genom att bekämpa klandestin immigration”.²⁷ I juli 2009 antog Italiens regering en anti-immigrationslag som innebär att illegala immigranter kan bli skyldiga att böta upp till 10,000 euro och riskerar att kvarhållas av myndigheter om de inte lämnar landet utan stannar kvar illegalt. Regeringen hävdar att de står inför ett akut problem och tvingas därför anta denna form av åtgärder.²⁸

Enligt en rapport från European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) som sammanställdes efter deras besök i Italien i juli 2009, började Italiens regering tidigare samma år att implementera en så kallad ”push-back policy”. Den innebär att man ska försöka hindra migrationsströmmen till Italien genom att redan ute på havet sända tillbaka migranter till deras transitland eller det land vilket de avreste från, vanligtvis Libyen. Den italienska regeringen hävdar att dessa personer migrerar i ekonomiskt syfte. Till CPT:s kännedom finns det dock personer i dessa migrationsgrupper som faller under kriterierna för internationellt skydd och måste därför ges möjlighet att ansöka om asyl och få sin ansökan prövad i Italien.²⁹

Stockholmsprogrammet behandlar i avsnittet om migration frågan angående den externa dimensionen av asyl. För att utveckla en hållbar gemensam asylpolitik menar EU att unionen bör samarbeta med tredjeländer där många flyktingar befinner sig innan de kommer till EU. Det är viktigt att dessa länder får hjälp med att hantera migrations- och flyktingsituationer på effektiva sätt genom förstärkt kapacitet. Därför är det lämpligt att hjälpa de viktigaste transitländerna med att finna nya strategier för tillgång till asylförfaranden. EU ser det även som sin uppgift att förespråka betydelsen av att implementera flyktingkonventionen från 1951.³⁰ Libyen är ett av dessa samarbetsländer med vilket både EU och Italien har ingått olika avtal. I december 2007 ingick Italien och Libyen i ett bilateralt sjöfartssamarbete som för första gången tillät italienska patrullbåtar att befinna sig på libyskt vatten och därmed kan Italien genomföra sin push-back policy.³¹

Eftersom Italien och även EU i form av gränssäkerhetsbyrå Frontex har skickat tillbaka migranter till Libyen³² borde landet vara en säker plats för personer som är i behov av internationellt skydd. Men det är många internationella förpliktelser mot asylsökande och flyktingar som Libyen inte lever upp till. Libyen har inte utvecklat ett eget nationellt asylsystem och det saknas även administrativa strukturer som identifierar och skyddar flyktingar. Det mest oroväckande är att Libyen är det enda landet i Nordafrika som inte har ratificerat flyktingkonventionen.³³ Man kan därför ifrågasätta Italiens och resterande EU:s agerande och huruvida det strider mot deras rättsliga förpliktelser gentemot migranter. Enligt CPT riskerar de personer som skickas tillbaka till Libyen av italienska myndigheter att utsättas för omänsklig behandling. CPT menar därför att Italien bryter mot principen om non-refoulement när de utför sin push-back policy.³⁴ Principen om non-refoulement förbjuder enligt internationell flyktinglag stater, på

vilket sätt det än är, att utvisa eller avvisa flyktingar till länder eller territorium där deras liv eller frihet skulle kunna hotas. Non-refoulement är en del av principen om jus cogens och är därmed bindande för alla stater, oavsett om de har skrivit under 1951 års Genèvekonvention eller inte.³⁵

Slutsats och avslutande diskussion

Det har skett en tydlig säkerhetsisering av migrationsfrågan i EU och Italien i synnerhet. De båda betraktar illegal immigration som ett hot mot unionens säkerhet, likställer den ofta med terrorism och annan brottslighet, samt använder metoder utöver de ordinarie politiska reglerna för att försöka bekämpa den. I Italien är säkerhetsisering extra stark på grund av regeringens kriminalisering samt den restriktiva push-back policyn som ska hindra migranter från att ta sig från Libyen till italienskt territorium. Det finns både en explicit och en implicit antydning i EU och Italien att migranter kan vara brottslingar och utföra handlingar som äventyrar unionens säkerhet och därför måste dessa hot hanteras. Gränskontroller, externalisering av asylfrågan och operationer på havet för att hindra migrationen från Libyen till Europa är centrala inslag i EU:s säkerhetsarbete men framförallt i Italiens.

Databaserna SIS och Eurodac används för att kontrollera tredjelandsmedborgare som befinner sig i EU. Säkerhetsiseringen blir påtaglig då systemen även används för att bekämpa terrorism. Eftersom inga uppgifter om EU:s eventuella kontroll av unionsmedborgare ges i policydokumenten kan vi dra slutsatsen att det främst är gränsöverskridande fenomen, så som migration, som EU anser behöver kontrolleras eftersom de utgör ett hot mot arbetet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europa, utformat för unionsmedborgarna. Att ha ett säkert område inom unionen tycks vara det prioriterade målet eftersom man antar restriktiv policy mot migranter i ett kontrollerande syfte.

Vad som även framgår av artikeln är ett tydligt existerande dilemma mellan migration, asyl och säkerhet i EU och i Italien i synnerhet. Det finns en motsättning mellan säkerhet och mänskliga rättigheter och enligt min mening är de inte alltid kompatibla i arbetet för AFSJ. Säkerhetsarbete och gränskontroller tenderar att dominera som metoder för att skapa den inre säkerheten och prioriteras framför tredjelandsmedborgares behov och intressen. Ökad gränssäkerhet står mot målet om att utveckla en större möjlighet för flyktingar att få sin asylansökan prövad i EU, liksom ökad frihet står i kontrast till ökad kontroll i migrationspolitiken.

Det finns många humanitära värden och mål gentemot migranter uppsatta i EU. På grund av det existerande dilemmat tycks de dock mer utgöra symboliska än verkningkraftiga riktlinjer. Även databasernas funktion skapar en motsättning mellan säkerhet och mänskliga rättigheter. Delvis ska uppgifterna skyddas från obehörig användning, men samtidigt ges förslag om att utöka den för att komma åt terrorism och därmed höja säkerheten. Enligt min analys tycks det även vara svårt att få bot med detta dilemma och jag ställer mig fortfarande frågan om säkerhetsarbete kan vara

kompatibelt med mänskliga rättigheter.

EU vill enligt policydokumenten vara ett område där asylsökandes och flyktingars rättigheter tillgodoses. Detta är ett av deras främsta mål för AFSJ, men ovanstående motsättning framkommer när asyl- och flyktinginvandringen allt mer kopplas till den illegala immigrationen och säkerhetsiseringen blir då mer påtaglig. Samtidigt som EU vill hjälpa de skyddsbehövande ska man skydda sig mot dem som utgör ett hot. Det intressanta är att det är människan i sig, i detta fall tredjelandsmedborgare, som framställs som ett hot och stor kraft läggs på att kontrollera dem med hjälp av databaserna. Detta innebär att EU utgår från att alla migranter är potentiella brottslingar i stället för att betrakta alla som goda människor. Att EU och Italien väljer att benämna immigrationen som illegal i stället för irreguljär i säkerhetsdiskursen förtydligar immigrationens anknytning till hotbilden.

Det är motsägelsefullt att Italien, och även övriga EU, försöker externalisera asylfrågan till Libyen med tanke på landets bristande respekt för mänskliga rättigheter. Så länge som MR-situationen i landet är oförändrad finns det starka argument för att Italien och EU bryter mot non-refoulement principen och kränker flyktingars rättigheter när dessa skickas tillbaka till Libyen.

Frågan återstår om det är möjligt att förena säkerhet med mänskliga rättigheter. Säkerhetsaspekter tenderar att få övertag i arbetet för AFSJ. EU och Italien arbetar för flyktingars mänskliga rättigheter men metoderna är inte lika effektiva som de som syftar till att stärka unionens säkerhet. Kanske har ökad brottslighet och terrorattentat medfört större behov av att skydda sig mot olika hot. En ny balans mellan mänskliga rättigheter och säkerhet måste därför upprättas. Hur det ska gå till och om det är möjligt i arbetet för AFSJ är en fråga som förtjänar djupare analys, men det lämnar jag för vidare forskning.

SLUTNOTER

1 Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde. *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1998 s. 23f.

2 Buzan et al. 1998, s. 21f.

3 Buzan et al. 1998, s. 26, 40.

4 Buzan et al. 1998, s. 25.

5 Walker, Neil. *In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey*, Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 3.

6 EU:s webbplats - rättvisa, frihet och säkerhet: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_sv.htm , senast besökt 2011-05-12.

7 Carrera, Sergio & Elspeth Guild. "The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on", i *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Success and Future Challenge under the Stockholm Programme*, Carrera, Eggenschwiler & Guild (eds.), Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, s. 4f.

8 Winther Jørgensen, Marianne & Louise Phillips. *Diskursanalys som teori och metod*, Studentlitteratur, Lund, 2000, s. 35f, 57f.

9 Winther Jørgensen & Phillips, 2000, s. 35, 37.

10 Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 16484/1/09, Brussels, 2009, s. 4.

11 European Migration Network Glossary: <http://emn.sarenet.es/Glossary/index.do> , senast besökt 2011-05-02.

12 Council of the EU, 2009, s. 5.

13 Council of the EU, 2009, s. 37.

14 Europeiska kommissionen, *En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg*, 359 slutgiltig, Brussels, 2008, s. 12.

15 Council of the EU, 2009, s. 41,56.

16 Council of the EU, 2009, s. 3.

17 Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08*, Brussels, 24 September 2008, s. 11.

18 Council of the EU, 2009, s. 60, 70.

19 Council of the EU, 2009, s. 57.

20 Europeiska kommissionen, 2008, s. 11.

21 Guild, Elspeth. *Security and Migration in the 21st Century*, Polity Press, Cambridge, 2009, s. 121f.

22 Commission of the European Communities, *On Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*, 402 final, Brussels, 2006, s. 5f.

23 Ceyhan, Ayse. "Policing by Dossier: Identification and Surveillance in an Era of Uncertainty and Fear", i *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*, Bigo & Guild (eds.), Ashgate, Aldershot, 2005, s. 215, 220.

24 Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om utvecklingen av Schengens informationssystem II och eventuella synergieffekter med ett framtida informationssystem för viseringar*, 771 slutgiltig, Brussels, 2003, s. 7.

25 Hailbronner, Kay. "Asylum Law in the Context of a European Migration Policy", i *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Walker (ed.) Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 74.

26 Council of the EU, 2006, s. 1.

27 BBC, Italian migration policy draws fire, 7 mars 2009: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7880215.stm> , senast besökt 2011-05-02.

28 BBC, Italy's immigrants despair at new laws, 27 juli 2009: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8170187.stm> , senast besökt 2011-05-02.

29 Council of the European Union, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009, CPT/Inf (2010) 14, 28 April 2010, Strasbourg, s. 11f.

30 Council of the EU, 2009, s. 73.

31 Klepp, Silja. "A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea", *European Journal of Migration Law*, Vol. 12, No. 1, pp. 1-21, 2010, s. 4f.

32 Klepp, 2010, s. 2.

33 Klepp, 2010, s. 4.

34 Council of the EU, 2010, s. 25.

35 European Migration Network Glossary, "Refolement (Non-)": <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/viewTerm.do?startingWith=R&id=228>, senast besökt 2011-05-12.

ETT FRIVILLIGT ÅTERVÄNDANDE?

Sandra Holkenberg

Artikeln är baserad på författarens kandidatuppsats:

”Det frivilliga återvändandet? En studie av det svenska återetableringsstödet, dess syfte, premisser samt graden av frivillighet.”

Handledare: Maria Ericson

”Du har inget val. Om du vägrar kommer polisen och ta dig och skicka ut dig med tvång. Du har inget val.”¹

Citatet är taget från en inspelning av en handläggare på migrationsverket som talar till en asylsökande irakier, då handläggaren förklarar vilka alternativ den irakiska mannen har om han inte väljer att ”frivilligt återvända”. Att frivilligt eller självmant återvända förklaras enligt Migrationsverket som att du på eget initiativ väljer att återvända, eller att du åtminstone accepterar beslutet att du inte får stanna i Sverige. Man måste alltså vara en asylsökande som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd i Sverige, alternativt ha tagit tillbaka sin ansökan och självmant vilja återvända. Om man väljer att återvända frivilligt kan man söka ett så kallat återetableringsstöd.² För att få stödet måste man alltså ge sitt samtycke till att återvända. Stödet kan se ut på olika sätt, men i Sverige består det av ett finansiellt stöd på högst 30 000 kronor per person.³ I 2011 års budget fastslogs det att stödet ska fortsätta ytterligare ett år och Migrationsverkets anslag förstärks med 40 miljoner kronor för att fortsätta stödet för individer som vill återvända frivilligt.⁴

I en svensk kontext undersöker den här artikeln syftet med återetableringsstödet. Stödets utformning analyseras utifrån en teori utformad av Khalid Koser. Artikeln ifrågasätter även den frivillighet som är en förutsättning för att erhålla stödet.

Varför återetableringsstöd?

Återetableringsstödet betalas ut genom den mellanstatliga organisationen International Organization for Migration (IOM). Enligt IOM så minskar återetableringsstödet risken för människorättskränkningar, bevarar flyktingarnas värdighet och kostar vanligtvis mindre för regeringen än påtvingat återvändande.⁵ Under de senaste 10 åren har 740 000 migranter tagit del av IOM:s återetableringsstöd i över 160 länder.⁶

Migrationsverket menar att syftet med återetableringsstödet är att få fler personer att självmant välja att återvända, samt att underlätta återvändandet. Men vad menas egentligen med att ”underlätta” återvändandet? Enligt Migrationsverket kan det underlätta för människor som befunnit sig en längre tid i Sverige att få ett finansiellt stöd som en hjälp för att exempelvis starta ett mindre företag i hemlandet.⁷ Statskontoret menar att stödet är avsett för att få fler personer att återvända. Statskontoret utvecklade i en undersökning en analysmodell vars syfte är att se om den asylsökandes beteende har förändrats.⁸ Trots att de i undersökningen kom fram till att stödet inte underlättade i den meningen att det är avgörande för om personen återvänder eller ej anser Migrationsverket att Statskontorets undersökning inte ser till hela bilden, att det inte går att isolera effekterna och att man behöver göra djupintervjuer för att få en bättre bild.⁹

En av avsikterna med återetableringsstödet enligt IOM är att minska risken för människorättskränkningar.¹⁰ Ändå nämns inte mänskliga rättigheter i Statskontorets uppföljning av det svenska återetableringsstödet. Det finns därmed skäl att ifrågasätta uppföljningens relevans, eller om den svenska regeringen och Migrationsverket anser att mänskliga rättigheter är viktiga för att uppfylla återetableringsstödet syfte. I en intervju med en expert på återvändande från Migrationsverket, framgår det att denne inte är medveten om IOM:s argument.¹¹ Vidare säger experten att det inte är något Migrationsverket reflekterat över och att ”*det får stå för IOM*”.¹² Ett annat syfte med stödet skulle kunna vara att dess effekter är avsedda att göra det lättare för migranten att återetablera sig i sitt hemland. Detta tycks även vara en önskan från Migrationsverket som menar att tanken faktiskt är att personen i fråga ska återetableras i sitt hemland.¹³ Återetableringen innefattar enligt Statskontorets uppföljning sådant som bostad, arbete och nätverk. De ställer sig tveksamma till om 30 000 kronor räcker till detta. Ytterligare problematik är att pengarnas värde varierar. Kostnadsnivåerna i till exempel Irak är betydligt högre än i Somalia.¹⁴ Organisationer som Amnesty samt Statskontoret är dock

överens om att en liten summa pengar är bättre än inget alls. Enligt ett *Green Paper*, utgivet av Europeiska kommissionen, som undersöker komplexiteten kring återvandring för illegala migranter, är en gemensam återvandringspolitik med liknande principer gällande mänskliga rättigheter och värdighet nödvändigt.¹⁵ Rapporten fastslår att återvändande är en viktig förutsättning för att komma åt problemet med flyktingar, där frivilligt återvändande ses som en prioritet och deportering en sista utväg.¹⁶

Frihet från tvång

Frivilligheten ställs som ett krav för att få återetableringsstödet. Hur kan vi då förstå frivilligheten? Frivillighet är mångtydigt, men överlag kan man säga att det frivilliga är självvalt; en frivillig handling är en som utförs av fri vilja. Ofta har vi också lättare att förstå frivillighet om vi samtidigt definierar dess motsats, det vill säga tvånget. Det finns de som menar att begreppet inte blir begripligt utan dess motsats, och därmed definieras enklast som ”frihet från tvång”.¹⁷ Med tvång avses ofta en frihetskränkande åtgärd där den berördes vilja åsidosätts.¹⁸

Frivilligheten kan även vara produktiv på så sätt att den tjänar pengar åt staten. Det är billigare med ett frivilligt återvändande än med deportering där tvång används. År 2008 i Storbritannien kostade deporteringar staten 11 000 pund per person och år, det frivilliga återvändandet kostade 1000 pund per person. När andra administrativa kostnader räknades in blev kostnaderna för det frivilliga återvändandet mindre än 1/3 av kostnaderna för deportering.¹⁹ Frivilligheten kan även dölja maktförhållanden. Hur aktörer möts, samtalar, förhandlar och fattar beslut, men även vilka regler och diskurser som ligger bakom dessa beslut påverkar frivilligheten. Aktörerna, i det här fallet handläggarna på Migrationsverket, har en viss makt som en del av en organiserad kontext. Eftersom de har den ”rätta” expertisen i frågan och besitter den rätta positionen, har de makt att hänvisa till frivilligt återvändandet.²⁰

Adekvat information är även ett rekvisit för en del av frivilligheten. Man kan alltså tala om tvång som en situation vilken innebär att individen inte givit ett samtycke som både är informerat och frivilligt. Enligt utredningen om steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975 så är ett samtycke informerat om individen har förstått vad samtycket innebär, samt om samtycket ges utan påtryckningar.²¹ Migrationsverkets definition av självmant eller frivilligt återvändande beskrivs dock annorlunda än uppfattningen som utredningen om tvångsterilisering hade. Migrationsverkets definition innebär att det frivilliga återvändandet ska ske på eget initiativ. Detta betyder att om återvandringen föregås av övertalning är den inte frivillig, men Migrationsverkets definition fortsätter med att du alternativt, åtminstone, ”accepterar beslutet att du inte får stanna i Sverige”.²² Övertalning eller påtryckning skulle alltså kunna vara en del av det frivilliga återvändandet.

Adekvat information är ett svårtolkat begrepp och uppfattningen om vad det innebär kan variera. Personen som ska ge sitt samtycke kan tyckas bli utsatt för tvång, medan den som ger informationen

vill beskriva det som övertalning. Dock kan, som ovan förklarar, övertalning eller påtryckning äventyra frivilligheten eftersom samtycket då skett under press.²³ Ytterligare problem kan uppstå då alla människor inte har samma sinnesnärvaro. Det är svårt att avgöra om en person med förståndshandikapp som försvårar förståelse av information har givit ett informerat och frivilligt samtycke.²⁴

Utredningen som gjordes gällande tvångsteriliseringen i Sverige slår fast att frivillighet inte alltid införlivas av den enkla anledningen att det finns en valmöjlighet. Det måste vara ”reella valmöjligheter utan [att] de utgör tvångsliknande situationer”. Administrativt tvång beskrivs kunna äga rum då ”steriliseringen ställs som uttryckligt villkor för något annat, exempelvis /.../ för att få statligt ekonomiskt bidrag”²⁵ eller när ”... sterilisering ställs som villkor till utskrivning från anstalt eller institution...”²⁶.

För att tillämpa den definition av frivillighet som socialstyrelsen använder kan vi byta ut steriliseringen mot det frivilliga återvändandet. Om personen frivilligt återvänder får denna ekonomiskt bidrag, frivilligheten i återvändandet ställs alltså som ett villkor för att få statligt bidrag. Personen har inga andra reella möjligheter (än att frivilligt återvända) som inte innefattar tvång, möjligtvis att gå under jorden, om nu detta kan räknas som ett reellt val, vilket kan ifrågasättas. Om man inte ”väljer” att frivilligt återvända blir man deporterad. I väntan på detta blir man satt i häktet för att polisen sedan ska föra en ut ur landet. Häktet skulle kunna jämföras med en anstalt eller institution, vilket man inte skulle behöva sitta i om man valde det ”frivilliga återvändandet”. När individen ger sitt samtycke till att återvända erhåller denna förvisso inte statligt ekonomiskt bidrag i den meningen att det är staten som betalar pengarna, men staten betalar likväl för tjänsten att pengarna ska delas ut av IOM. På migrationsverkets hemsida står det:

”Du väljer själv om du lämnar Sverige med Migrationsverkets hjälp (självmant återvändande) eller om din utresa ska bli en uppgift för polisen (återvändande med tvång).”²⁷

Personen har alltså enligt migrationsverkets egen hemsida inget annat val som inte innefattar tvång. Frivilligheten ifrågasätts av organisationer så som Amnesty International som menar att det måste vara ett ”hållbart” återvändande. Annars finns det stor risk att personen emigrerar igen och utsätts för människorättskränkningar.²⁸ UNHCR anser att principen om frivillighet måste ses i relation till två faktorer: hur situationen i hemlandet ser ut (alltså ett informerat beslut) och hur situationen i det asylsökande landet ser ut (alltså ha möjlighet till ett fritt val). UNHCR menar vidare att en av de viktigaste faktorerna för att påvisa frivillighet är personens lagliga status i det asylsökande landet. Om personen vistas lagligt i landet, har sina rättigheter tillgodosedda och har rätt att bosätta sig i landet är det mycket stor chans att deras val att återvända är fritt och frivilligt. Enligt UNHCR:s definition skulle alltså återvändandet som det praktiseras i Sverige inte vara frivilligt, eftersom de asylsökande som fått avslag inte befinner sig lagligt i landet.²⁹

Sveriges utformning av återetableringsstödet

Utifrån forskaren Khalid Kosers fem förutsättningar för ett lyckat återvändande görs ett försök i att tydliggöra det svenska återetableringsstödet utformning, samt huruvida stödet uppfyller de olika premisserna. Dessa fem förutsättningar är: samarbete mellan migrationsverket och hemlandet, samarbete mellan migrationsverket och andra organ, inkludering av migrantens lokala samhälle och NGO:s, uppföljning av återvändandet samt erbjuda färre alternativ till återetableringsstödsprogram.³⁰

Den första förutsättningen för ett lyckat återvändande är alltså samarbete mellan migrationsverket och hemlandet. Migrationsverket har inte samarbete med alla länder som Sverige skickar återvändare till. På regeringens hemsida redovisas att Sverige ingått återtagandavtal med ett antal länder men man identifierar inte vilka. Avtalen reglerar tillvägagångssätt och förutsättningar för att den ena parten ska återta immigranten, de ska även fungera som en grund för vidare samarbete i migrationspolitiska frågor mellan länderna.³¹ IOM anser att det positivt att samarbeta med den återvändandes hemland och att kombinera det finansiella stödet med praktiska åtgärder.³²

Dock bör man komma ihåg att förutsättningarna för att samarbetet ska lyckas beror på båda parterna. Att det finns ett samarbete är inte alltid en indikation på om det är effektivt, utan beror på hur pass samarbetsvilligt hemlandet är.³³

Enligt Migrationsverket är de internationella organisationerna de har kontakt med UNHCR och Röda korsfederationen.³⁴ Svenska Röda Korset stöder återvändande under säkra och värdiga former. De har just nu tre olika projekt i Kosovo, Irak och Serbien där återvändandet ska underlättas genom information och rådgivning i Sverige.³⁵ Frivilligt återvändande kan vända sig till Stockholm Stads Återvändningskontor för att få råd och hjälp, de finansieras av utbildningsförvaltningen och är till för stöd för dem som funderar på att återvända och återvända. I deras utbildningsfolder om återvändande finns konkreta förslag på tillvägagångssätt för hur man ska påbörja sitt återvändande.³⁶

Det finns anledningar att tro att ett samarbete med andra organisationer kan leda till större genomslag av programmen. I Frankrike samarbetade man med relevanta migrationsorganisationer, detta beskrivs också vara en av anledningarna till att informationen om återetableringsstödet spreds så pass bra bland potentiella återvändare. Även ett nederländskt återetableringsstödsprogram som riktade sig mot kosovoalbaner fick större genomslag än andra nederländska program. Skillnaden var att stödet riktat mot kosovoalbaner samarbetade med relevanta organisationer.³⁷ Det skulle alltså vara önskvärt att Migrationsverket samarbetar med fler organisationer. Viktigt att klargöra är att även om Migrationsverket önskar att samarbeta med frivilligorganisationer för att förbättra stödet, så är det inte alltid möjligt. Organisationen FARR (Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd) är till exempel inte intresserad av något samarbete, eftersom de menar att Migrationsverket lägger allt för stor vikt vid återvändandet. Vidare

menar organisationen att det inte är humant att skicka tillbaka migranter till krigsdrabbade länder.³⁸

Den tredje av Kosers förutsättningar är att samarbeta med lokala organisationer. Migrationsverket samarbetar med tre stycken, varav två i Serbien, PRAXIS och GRUPA 484. PRAXIS är en icke-statlig organisation som bland annat jobbar för flyktingars mänskliga rättigheter. Detta genom att ge rådgivning, jobba med att få bort stora hinder i systemet och arbeta med att minska trötthet.³⁹ Arbetet består bland annat av information om frivilligt återvändande och återvandring, gratis rådgivning och framförallt hjälp med att få tillgång till dokument för att registrerar sig i hemlandet.⁴⁰ Såsom stödet i Sverige är utformat finns det alltså endast begränsade möjligheter för de återvändande, vilket beror på vart de återvänder.

Återvändandet följs inte upp i Sverige. Personerna som frivilligt återvänt har möjlighet att själva ta kontakt med de olika organisationerna som Migrationsverket samarbetar med på plats i hemlandet. Detta är inte något som Migrationsverket är inblandade i, utan det är upp till var och en av de som återvänder om de vill ha någon hjälp av organisationerna.⁴¹

Den sista av Kosers punkter är att minska alternativen till att återvända. Vi har tidigare fastslagit att det finns få eller inga reella val till det frivilliga återvändande. Men i en del länder, som Nederländerna, finns det ytterligare ”alternativ”. I en undersökning visade det sig att etiopiska asylsökande insåg att om de inte deltog i deporteringsprocessen, eller gjorde sig otillgängliga, så blev de inte deporterade (bland annat beroende på avsaknad av samarbetspartners i Etiopien). Detta blev alltså ännu ett alternativ och följaktligen var det inte så många som valde att frivilligt återvända. Det finns få alternativ till återetableringsstödet i Sverige om man har fått avslag på sin asylansökan. Det är alltså en lyckad politik för återetableringsstödet om alternativen blir så få som möjligt. Men frågan är om detta inte är ett hot mot frivilligheten. Färre val, reella val, kan leda till minskad frivillighet. Är det då så att färre alternativ till återetableringsstödet gör frivilligheten så liten som möjligt? Kan återetableringsstödet vara framgångsrikt och frivilligt samtidigt?

Det bästa av två världar – framgångsrikt och frivilligt? Den sista av Kosers premisser, att skapa färre alternativ till återetableringsstödsprogrammen, kan antas ha syftet att få fler att återvända. Genom att inte erbjuda några val blir det enda alternativet att återvända ”frivilligt”. Vi har tidigare fastslagit att frivillighet baseras bland annat på att det måste finnas ett reellt val som inte innefattar tvång. Om det inte finns några alternativ till frivilligt återvändande kan detta knappast räknas som frivilligt.⁴² Om däremot, enligt Kosers teori, man minskar alternativen, men fortfarande har kvar alternativ som inte innefattar tvång, skulle detta rent teoretiskt kunna kallas frivillighet. Det finns dock risk för att graden av frivillighet minskas när alternativen minskar.

Det finns även förutsättningar i Kosers teori som skulle kunna öka frivilligheten. Information är en viktig del i frivilligheten, då en förutsättning för frivillighet är det informerade valet. Informationen som kan tillhandahållas av organisationer eller lokala NGO:s anses av vissa flyktingar som mer trovärdig.⁴³ Samarbete med lokala organisationer skulle alltså kunna vara till fördel för att få graden av frivillighet så stor som möjligt. Det finns förutsättningar i teorin som kan verka både för och mot en ökad frivillighet.

Avslutande reflektioner

Det finns, som tidigare redovisat, en del punkter som ifrågasätter frivilligheten i återvändandet, avsaknaden av val är en sådan. Vidare bör alltså frivillighet inte bestämmas av den enkla anledningen att det finns ett val, det måste även vara ett verkligt val. FN menar att det inte kan vara frivilligt om man inte befinner sig lagligt i landet. Det finns betydelsefulla anledningar till att ifrågasätta graden av frivillighet i det ”frivilliga återvändandet”. Som redovisat så menar en del människorättsorganisationer att allt för stor vikt läggs vid själv återvändandet och att mer tyngd bör läggas på att återvändandet är hållbart.

Ur ett människorättsperspektiv är IOM ensam i sin åsikt att stödet ska leda till att minska kränkningar av mänskliga rättigheter. Otydligt är om detta är ett syfte eller en sideeffekt. Klart är att det även finns skäl att ifrågasätta om utformningen av det svenska återetableringsstödet verkligen verkar mot Migrationsverkets avsedda syfte. IOM erbjuder ytterligare tjänster som hjälp med utbildning, stöd i hemlandet och kontaktnät. Av vidare intresse skulle alltså vara att se vad användningen av dessa andra tjänster skulle kunna resultera i.

SLUTNOTER

- 1 Sveriges Radio, Ekot. *Irakier ser sig tvingad till frivillighet*. Raymod ”Frivillig återvändare”, Pub. 2009-08-11, Kl.06:18.
- 2 Migrationsverket. ”Återvända Självmant”, 2010(a): <http://www.migrationsverket.se/info/1132.html>, senast besökt: 2011-01-01. Migrationsverket, ”Ordförklaring”, 2010(b): <http://www.migrationsverket.se/info/60.html>, senast besökt 2010-12-07.
- 3 Statskontoret. *Uppföljning av återetableringsstödet*, Diariennr. 2009/236-5, 2010, s. 7.
- 4 Regeringen. *Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 8. Förslag till stadsbudget 2011. Migration*, 2010, s. 34.
- 5 International Organization for Migration (IOM). *Assisted Voluntary Return*, 2008: <http://www.iom.int/jahia/page662.html>, senast besökt 2010-12-20.
- 6 IOM. *Assisted Voluntary Return and Reintegration*, 2010: <http://avrr.belgium.iom.int/en/about-avrr.html>, senast besökt 2011-01-02.
- 7 Intervju med representant för Migrationsverket, 2010-12-15.
- 8 Statskontoret, 2010, s. 7.
- 9 Intervju med representant för Migrationsverket, 2010-12-15.
- 10 IOM. *Assisted Voluntary Return*, 2008.
- 11 Intervju med representant för Migrationsverket, 2010-12-15.
- 12 Intervju med representant för Migrationsverket, 2010-12-15.
- 13 Intervju med representant för Migrationsverket, 2010-12-15.
- 14 Statskontoret, 2010, s. 48-49.
- 15 Commission of European Communities. *Green Paper. On a Community Return Policy on Illegal Residents*, 2002, s. 6.
- 16 Commission of European Communities, 2002, s. 7-8.
- 17 Boström, Magnus, Anders Forssell, Kerstin Jacobsson & Kristina Halltröm Tamm. *Den organiserade frivilligheten*, Liber, Stockholm, 2004, s. 8.
- 18 Boström et al., 2004, s. 8.
- 19 Council of Europe. The Parliamentary Assembly. *Voluntary Return Programmes: an effective, humane and cost effective mechanism for returning irregular migrants*, Doc. 12277, 2010, s. 9.
- 20 Boström et al., 2004, s. 208-209.
- 21 Socialdepartementet. *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975: Historisk belysning, Kartläggning, Intervjuer (SOU 2000:20). Slutbetänkande från 1997 års steriliseringsutredning*, Stockholm, 2000, s. 29.
- 22 Migrationsverket, 2010(a).
- 23 Socialdepartementet, 2000, s. 29.
- 24 Socialdepartementet, 2000, s. 23.
- 25 Socialdepartementet, 2000, s. 33.
- 26 Socialdepartementet, 2000, s. 29.
- 27 Migrationsverket, 2010(a).
- 28 Amnesty International. *Statement to the 86th Session of the Council of the International Organization for Migration (IOM)*, 2003, s. 2.
- 29 European Migration Network. *Return Migration*, Synthesis Report, May 2007, s. 11-12.
- 30 Koser, Khalid. *The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants: an analysis of government assisted voluntary return programs in selected European countries*, International Organization for Migration, London, 2001, s. 5.
- 31 Justitiedepartementet. *Återvändande från Sverige*, pub. 2007-10-17: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9688/a/90408>, senast besökt 2010-12-30
- 32 Statskontoret, 2010, s. 47.
- 33 Koser, 2001, s. 21.
- 34 Intervju med representant från Migrationsverket, 2010-12-15.

35 Röda korset. "Att återvända till Irak, Serbien och Kosovo", pub. 2010-10-06, ansv. utg. Eva Jonsson: <http://www.redcross.se/detta-gor-vi-i-sverige/stod-till-migranter/atervandande/http>, senast besökt 2010-11-29.

36 Utbildningsförvaltningen Stockholms stad. En dag ska jag återvändra. Information för dig som har återvandringsplaner, pdf. www.stockholm.se/atervandring, hämtad 2010-11-18.

37 Koser, 2001, s. 22-23.

38 TV 4 Nyheter. "Migrationsverkets nya projekt får hård kritik", Richard Shelly, 2008-05-20: <http://www.nyhetskanalen.se/1.467025>, senast besökt 2011-01-01.

39 PRAXIS. "What is PRAXIS?": http://www.praxis.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=1, senast besökt: 2010-11-18.

40 PRAXIS. "Contribution to Sustainability of Return of Roma from Sweden and Other Countries in Europe in Serbia": http://www.praxis.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=186&Itemid=76, senast besökt 2010-11-18.

41 Intervju med kontaktperson från Migrationsverket, 2010-12-15.

42 Socialdepartementet, 2000, s. 29-33

43 Koser, Khalid. "Information and refugee migration: the case of Mozambican refugee in Malawi", *Journal of refugee studies*, Vol 10, no 1, Oxford University Press, 1996 s. 2-15.

EU SOM RÄTTIGHETSGIVARE GENOM HANDELSAVTAL

Mikael Silfors

Artikeln är baserad på författarens kandidatuppsats:

”EU som sekundär rättighetsgivare : en studie av EUs handelspolicy med fokus på socioekonomiskt ansvar för länder i utveckling”

Handledare: Lena Halldenius

“Any institutional order is to be assessed and reformed principally by reference to its relative impact on the realization of the human rights of those on whom it is imposed.” *Thomas Pogge*¹

Majoriteten av samtida uppfyllda mänskliga rättigheter har en direkt koppling till, eller kan nära relateras till fattigdom. För socioekonomiska rättigheter stadgade i Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) är kopplingen omisskännlig, men även åtnjutandet av civila och politiska rättigheter kan i stor grad påverkas av fattigdom. Bristen på säker tillgång till mat, vatten, husrum och sjukvård försätter människor i en situation där dessa essentiella behov måste gå före ifrågasättande av ett icke rättssäkert eller odemokratiskt samhälle. Bristande hälsa och ekonomiska medel leder vidare till bristande utbildning och möjligheter att förstå och utkräva sina rättigheter.²

Den huvudsakligt ansvariga aktören för ett territoriums socioekonomiska situation anses som oftast vara staten som de facto besitter kontroll över området. Samtidigt är det inte många som skulle bestrida att mänskliga rättigheter är ett universellt och kosmopolitiskt koncept.³ Men vad händer då när en stat är för svag för att tillgodose sina invånare deras socioekonomiska rättigheter?

Denna artikel utforskar en komplex tolkning av ansvarsbegreppet som bryter ner den traditionella uppfattningen av ansvar. Jag är likt Onora O’Neill kritisk till hur alla diskussioner, rapporter och tankar om global rättvisa lägger störst vikt vid vilka rättigheter och varor som alla människor bör åtnjuta snarare än vilka aktörer det är som ska tillgodose dessa.⁴ Problemet när man förbiser rättighetsgivare i det här fallet blir att man även förbiser problematiken med att den ansvariga staten kan vara obenägen eller för svag för att ändra den negativa situationen. Centralt är i sådana fall inte vilken aktör som är skyldig till att socioekonomiska rättigheter inte kan uppfyllas, utan vilken aktör som kan åtgärda problemet. Det är i identifierandet av icke- respektive utomstatliga aktörer med

förändringspotential som sekundära rättighetsgivare kommer in. I ett idealsamhälle uppfyller sekundära rättighetsgivare sin uppgift genom att följa de föreskrifter som staten, den primära aktören, fastslår. Men när stater är för svaga för att själva kunna tillgodose sina medborgares rättigheter och stipulera regler för andra aktörer, så krävs det att andra aktörer tar ansvar. Det kan vara nationella och internationella organisationer, institutioner och företag, så väl som andra stater. Gränserna mellan primära och sekundära rättighetsaktörer kan rent av suddas ut om företag besitter större ekonomisk makt än staten de är verksamma i. I dessa fall kan rättvisa endast tillgodoses av en mångfald av aktörer som alla bidrar utifrån sin egen kapacitet och de sekundära rättvisegivarnas specifika funktioner och möjligheter fastställer vilket ansvarsområde de har. Människorättssubjektens kosmopolitiska universalitet bör med andra ord till en viss grad även innefatta rättighetsgaranten. Det är viktigt att förtydliga att en aktörs ansvar inte får andra aktörers ansvar att upphöra. Flera aktörer eller grupper av aktörer kan alltså vara ansvariga samtidigt, på olika grunder och i olika grad.⁵

Jag anser, i likhet med Leif Wénar, att ansvaret för en individs socioekonomiska status expanderar från individnivå till regional, nationell och slutligen internationell nivå när den föregående nivån inte har möjlighet att tillgodose behoven. Möjligheten att påverka utan att bära för svåra kostnader är avgörande för identifierandet av ansvariga aktörer. Utvecklade länder åläggs därmed ett sådant ansvar då de har kapacitet att förändra situationen utan att bära sådana svåra kostnader.⁶

EU har som centrum för en stor del av världens handel och genom unionens politiska och ekonomiska makt en betydande förändringspotential i frågor om den socioekonomiska situationen för många länder i utveckling. Handelshinder så som tullar och importkvoter på varor från ickemedlemmar gör det mycket svårt för länder i utveckling att delta i den europeiska marknaden, vilket, enligt många, i sin tur har negativa effekter på utvecklingen i länderna. Genom preferenssystem, bistånd och förmånliga regio-

nala avtal arbetar EU med det uttalade målet att påskynda den ekonomiska sociala och kulturella utvecklingen för sådana stater. Dessa initiativ och avtal har dock varit föremål för kritik bland organisationer från civilsamhället och regeringsrepresentanter från länderna i utveckling.⁷

Eftersom handel är en av EU:s stora identitetsfrågor är deras handelspolicy ett bra forum för att utreda ett sådant ansvar. För att kunna navigera i denna uppsjö av dokument använder jag FN- och NGO-rapporter som vägledare till betydelsefulla och relevanta dokument. Kritiken fyller endast rollen som grindöppnare till artikelns texter och kommer därför inte att utforskas närmare. Företeelsen ”ekonomiska partnerskapsavtal” är ofta föremål för stark kritik och i Ghana är frågan särskilt aktuell och omdiskuterad vilket gör landets dokument intressanta. Granskningens andra dokument utgörs av en den EU-förordning som reglerar Everything but Arms initiativet (EbA). EbA-systemet har kritiserats för att vara ineffektivt och hota/hämma utvecklingen i både Afrika⁸ och Västindien.⁹ Avsikten med att granska både ett generellt handelssystem och ett bilateralt traktat är att kontrollera skillnader mellan de olika handelsförhållandena. Sådana skillnader är relevanta för att skapa en tydligare bild av unionens förhållningssätt till uppfyllande av socioekonomiska rättigheter.

Bevelsegrunder och formulerade mål

Cotonouavtalet är ramverket för alla ekonomiska partnerskapsavtal mellan EU och afrikanska stater och där presenteras de övergripande målsättningarna avtalen har, eller säger sig ha. Varje europeiskt partnerskapsavtal (EPA) är ett mindre regionalt instrument som ska bidra till att uppfylla Cotonouavtalets större internationella slutgiltiga mål.¹⁰ Därmed är en redogörelse av bevelsegrunderna i och ansvarsformen för Cotonou viktig för att sedan gå vidare till EPA:ernas förfaranden. Det övergripande socioekonomiska syftet med Cotonouavtalet är följaktligen att med hjälp av hållbar ekonomisk tillväxt, delaktighet i den globala marknaden, ökad sysselsättning, utveckling av den privata sektorn och förbättrad tillgång till resurser för produktion, minska och på sikt utrota fattigdomen i Afrika, Västindien och Stillahavsregionerna (AVS). Vidare nämner Cotonou såväl individers mänskliga rättigheter och grundläggande behov som rättvis fördelning av den ökande avkastningen och främjandet av social utveckling. Det gäller alltifrån säker tillgång till mat, vatten, husrum, skolgång, sjukvård och arbete mot hiv/aids, möjlighet till personlig utveckling och respekten för arbetsrätt. Även frågor om jämställdhet och hållbar förvaltning av miljö och naturresurser samt möjligheter för framväxten av ett organiserat civilsamhälle är viktiga frågor i avtalet.¹¹

Trots att man inte explicit nämner ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter i Ghanas EPA, kan ett visst ansvarstagande för socioekonomiska förhållanden uttolkas från retoriken i avtalets ingress. Där bekräftas parternas förbindelse till att respektera mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättstatsprincipen samt ’bra samhällsstyrning’. Vidare uttrycker parterna att de beaktar vikten av att främja och påskynda den ekonomiska, kulturella

och sociala utvecklingen, för att i sin tur bidra till fred och säkerhet. Man hävdar att man tar hänsyn till utveckling som en målsättning, med beaktandena av internationella överenskommelser och Millenniemålen så som de är stadgade i Millenniumdeklarationen (2000).¹²

EPA:n har två huvudsakliga funktioner som ska uppfylla dessa bevelsegrunder: Att öka tillgången till den europeiska marknaden för Ghana samt att gradvis integrera landet i den globala ekonomin.¹³ Man vill med andra ord liberalisera landets marknad genom att stegvis avlägsna tullar och kvoter på ett antal varor och ge friare exportmöjligheter till Europa som är mottagare av över 40% av Ghanas export.¹⁴

För att kunna etablera och bibehålla det samhälle med en fungerande marknadsekonomi som Cotonouavtalet och EPA:n syftar till att upprätta, krävs stöd och kapacitetsuppbyggnad av relevanta aktörer. För att nå avtalets mål förbinder sig parterna i EPA:ns artikel 3 att samarbeta och stödja Ghana med såväl finansiella som ickefinansiella medel.¹⁵ Vid eventuella förluster för Ghanas industrier när landets handelshinder sänks eller helt försvinner, ska parterna enligt artikel 18 upprätta en djupgående dialog om stöd och reformer för att ställa situationen tillrätta. EPA:n hänvisar här till relevanta delar av Cotonouavtalet för ingående förordningar om stödåtgärder.¹⁶ Begreppet stöd innefattar bidrag från EU i form av kapital, mänskliga och materiella resurser för rådgivning och övervakning samt etablering av program och projekt.¹⁷ Stöd för att stärka Ghanas produktion ska slutligen öka landets konkurrenskraft och förmåga att försörja landets invånare.¹⁸

Vid innehållslig granskning av EPA:n är det endast i två stycken av dokumentets 108 sidor som ansvar explicit nämns. Inget av dem avser dock den form av ansvar som eftersöks i denna artikel. Bristen på retorik som explicit uttrycker socioekonomiskt ansvar utesluter självklart inte ett visst ansvarstagande från unionen.¹⁹ I EPA:n och Cotonouavtalet kan erbjudandet av stöd för att fullgöra liberaliseringsplanen utläsas teleologiskt som ett politiskt formulerat mål för upprätthållandet av socioekonomiska rättigheter. Det är dock inte alla omnämnda begrepp och bevelsegrunder som tilldelas politiskt formulerade tillvägagångssätt genom vilka de ska införlivas. Program ska upprättas och bistånd utlovas för upprättandet av billigt husrum²⁰ och respekten för arbetsrätt ska från EU:s sida stödjas genom informationsutbyte om lagar och kunskapsprogram.²¹ Säker tillgång till mat, vatten, sjukvård, utbildning och frågor som hiv/aids bekämpning är rättigheter och principer som enligt Cotonou ska respekteras, stödjas och främjas, men hur stödet och främjandet ska utformas från EU:s sida formuleras inte i något av dokumenten.²² Slutligen är det dock enbart liberaliseringsplanerna för Ghanas marknad som har en tidsbaserad målsättning, alla andra frågor saknar tidsfrister.²³

Everything but Arms-förordningen

Europeiska rådets förordning nr. 416/2001, även känt som EbA-förordningen, presenterar en för artikeln relevant bevelsegrund

i en av dokumentets mest centrala delar. Här skriver EU att man ”[i] ljuset av den verkliga risken att de minst utvecklade länderna marginaliseras ytterligare i världsekonomin, måste gemenskapen gå ännu längre än dessa åtaganden och omedelbart bevilja samtliga produkter från LDC:erna, förutom vapen och ammunition, tullfritt tillträde utan kvantitativa begränsningar”.²⁴

Handelsarrangemanget upprättades med andra ord till följd av fattigdomen i de minst utvecklade länderna, men precis som i tidigare nämnda avtal har ansvarsrelaterade begrepp uteblivit. Inga konkreta mål har heller satts upp för att sociala, kulturella eller ekonomiska rättigheter ska uppfyllas. Skillnaden mellan EbA-initiativet och de undersökta avtalen är därmed att förordningen erbjuder hjälp av en passiv karaktär utan de garantier eller erbjudanden om stöd eller dialog som ges genom ett avtal. Ansvarstagandet slutar vid öppnandet av den egna marknaden. Slutsatsen blir här att EU inte eftersträvar att erbjuda likvärdiga tryggheter, förmåner eller stödåtgärder och därmed inte likvärdigt ansvar gentemot alla handelsparter.

Ett indirekt sekundärt ansvar

Studerar man bevekelsegrunderna i Ghanas EPA och Cotonou-avtalet i förhållande till deras tillvägagångssätt och målsättningar påträffas ett intressant förhållande. Ett flertal av de socioekonomiskt relaterade bevekelsegrunder som presenteras i ingresserna, syftesavsnitten och flera av artiklarna i avtalen har endast vagt utformade strategier för uppfyllande och saknar politiskt formulerande målsättningar.

Denna iakttagelse säger oss två saker. För det första kommer många av de socioekonomiska frågorna kommer i andra hand och utgör policyfrågor som hamnar vid sidan av egentliga åtaganden. Resonemanget varar mot resultatet från en studie av Camilla Opoku och Andrew Jordans.²⁵ Visserligen var forumet för deras studie förhållandet mellan EU:s interna och externa policyer för hållbar utveckling, men en av undersökningens synteser var att de sociala och ekonomiska aspekterna av EU:s agenda för extern utveckling var ofullständiga och långsamma.

För det andra verkar det som att uppfyllandet av de nämnda rättigheterna och principerna ska komma genom den utveckling som marknadsliberaliseringen ska resultera i. EU:s ansvar i avtalen sträcker sig alltså till att förbinda Ghana och andra handelsparter till att fokusera de ökade resurser som utveckling ger på tillfredsställandet av deras invånares socioekonomiska rättigheter. Om dessa stater väljer att prioritera sina resurser inom andra fält så erbjuder EU inget tillägsansvar för individen vid sidan om den egna staten. Ansvaret upprättas istället på statlig nivå med legislativt etablerade rättesnören för länderna i sina ansträngningar för utveckling av de socioekonomiska förhållandena. Ansvarsformen kan därmed beskrivas som indirekt i den mening att EU erbjuder ett antal hjälpmedel och säkerhetsåtgärder för att liberaliseringen ska ske utan större förluster på statligt och privat plan. EU åtar sig

en implicit form av sekundärt ansvar då dess part i avtalet erbjuder stöd och reformer som ska påverka den ekonomiska situationen i det aktuella landet samt ge vissa garantier för reformernas genomförande. För att i full utsträckning leva upp till idén om skyldigheten till sekundära rättighetsgivare krävs dock att unionen arbetar för individens säkra tillgång till rättigheters objekt och inte förpassar rättigheterna till att utgöra policyfrågor för den andra staten att uppfylla.

Det sekundära ansvarstagandet är som nämnt ovan inte lika påtagligt när det gäller EbA-initiativet. Här förekommer varken stödåtgärder eller upprättande av projekt som ska uppfylla några rättigheter. Att det är en lätt form av sekundärt ansvarstagande är dock svårt att förneka då åtgärderna EU vidtar inte hade krävts vid handel med en rik stat. Vidare är unionen intresserad av att upprätta liknande avtal med alla APC-stater. De initiativ som erbjuds genom avtalen skulle således alla EbA-stater kunna ta del av. Ett sådant erbjudande om direkt internationellt samarbete, genom avtal om utveckling med indirekta socioekonomiska konsekvenser för invånarna, liknar Arjun Senguptas tes om hur industriländers ansvarstagande ska se ut för att kunna uppfylla den mänskliga rättigheten att vara fri från fattigdom.²⁶ Dialog, finansiering, rättvis handel, stöd för att lätta stadsskulder och bistånd uppfyller föreslagna tillvägagångssätt, men avsaknaden av garantier för att samarbetet gynnar de fattiga gör att avtalen inte överensstämmer med Senguptas tankar.

Med utgångspunkt i dokumentens retorik skulle man kunna hävda att den kapacitetsbaserade ansvarsprincipen är den huvudsakliga orsaken för de socioekonomiska delarna av EU:s policy. En av bevekelsegrunderna för EbA-systemet uttrycker bland annat att hotet mot de minst utvecklade länderna behöver omedelbara motåtgärder från EU.²⁷ Vidare används denna princip ofta för att påvisa internationella aktörers ansvar för länder i utveckling där socioekonomiska rättigheter inte kan uppfyllas på egen hand av akademiker så som O'Neill och Wenar.

Man kan även använda sig av en annan definition av ansvarsfullt institutionellt förfarande för att pröva avtalets inverkan på socioekonomiska rättigheter. Thomas Pogge menar att aktörer som upprätthåller och har möjlighet att förändra missgynnande institutionella ordningar fordras att reformera dessa system för att möjliggöra uppfyllandet av grundläggande rättigheter. Genom att lätta sina tullar och sträva efter att förbättra tillgången till rekvisiten för adekvat levnadsstandard och andra sociala, kulturella och ekonomiska rättigheter visar EU på en ambition att kompensera för den internationella struktur som enligt bland annat Wenar och Pogge missgynnar länder i utveckling. Man skulle kunna hävda att ansvaret som EU:s handelspolicy upprättar är otillräckligt eftersom den saknar garantier om att skydda invånarna från de orättvisor som EU bidrar till att upprätthålla. Enligt Pogge ska ordningar struktureras så att de realiserar mänskliga rättigheter i största möjliga mån.²⁸ Genom att endast ta indirekt ansvar för uppfyllandet av flera av de nämnda socioekonomiska rättigheterna uppfyller inte EU:s handelsarrangemang kravet om att i möjligaste mån

realisera mänskliga rättigheter.

Slutsatser

Vilken grad av ansvar EU tar för uppfyllande av rättigheter beror på dess relation till handelsparten. Gemensamt för de studerade handelsavtalen är att de ger fritt tillträde till den europeiska marknaden genom att avlägsna tullar och kvoter för handelsparternas varor. De formulerades även för att åtgärda den ekonomiska situationen i utvecklingsländer. Här slutar dock likheterna. Genom Cotonouavtalet och Ghanas interim-EPA tillkommer flera stödåtgärder i form av finansiella, materiella, mänskliga och informationsbaserade resurser. Ett flertal av de socioekonomiskt relaterade bevekelsegrunder som presenteras i avtalen utgör dock policyfrågor utan formulerade strategier eller målsättningar. I Europeiska rådets förordning nr. 416/2001 etableras endast hjälp av en passiv karaktär utan de säkerhetsåtgärder och stöd som avtalen erbjuder. För att ta del av EU:s ansvarstagande med stödåtgärder, förmåner och tryggheter tvingas externa handelsparter därmed ingå avtal med unionen.

I ljuset av dessa slutsatser kan man utläsa att EU tar ett indirekt sekundärt ansvar för berörda invånarens socioekonomiska rättigheter. Indirekt eftersom dokumenten möjliggör en förändring som är menad att förbättra situationen för handelsparterna, snarare än att ge direkta garantier för individer. Ansvar som formuleras i de politiska dokumenten ligger på ett statligt plan med legislativt etablerade rättesnören för utvecklingsländernas arbete med socioekonomiska förhållanden. Härigenom kan man hävda att EU:s handelsarrangemang inte upprättar den grad av ansvarstagade som de har en positiv skyldighet att uppfylla utifrån den moraliska principen om expanderande ansvar vid oförmåga att uppfylla socioekonomiska rättigheter. Förhoppningsvis kan vidare studier av EU:s handelsarrangemang bidra till en djupare förståelse för dess effekter på världens utvecklingsländer samt i vilken mån deras rättigheter tillgodoses.

SLUTNOTER

- 1 Pogge, Thomas. "Human Rights and Human Responsibilities" i *Global responsibilities: who must deliver on human rights?*, Kuper (red.), Routledge, New York, 2005, s. 15.
- 2 Pogge, 2005, s. 3-6.
- 3 O'Neill, Onora. "Agents of Justice" i *Global responsibilities: who must deliver on human rights?*, Kuper (red.) Routledge, New York, 2005, s. 180-184.
- 4 O'Neill, 2005, s. 186.
- 5 O'Neill (2005) s. 189-194.
- 6 Wenar, Leif. "Responsibility and Severe Poverty", i *Freedom from Poverty as a Human Right: Who owes what to the very poor?*, Pogge (red.), Oxford University Press, 2007, s. 24-28.
- 7 Oxfam International, *The Impact of the EU's 'Everything but Arms' Proposal*, IDS research report, Januari 2001, s.1-4. & Oxfam International, *Partnership or Powerplay?* Oxfam Briefing Paper, April 2008, s.2-4. & Global Issues, Foreign Aid for development Assistance, senast uppdaterad 2010-04-25: <http://www.globalissues.org/article/35/foreign-aid-development-assistance>, senast besökt 2010-12-03.
- 8 Agazzi, Isolda. "Everything but Arms Deal Doesn't Benefit Enough People", Inter press service, pub. 2010-07-15: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=52166>, senast besökt 2010-12-20.
- 9 Wilkinson, Bert. "Caribbean to lose in EU's Everything-But-Arms deal", Third World Network: <http://www.twinside.org.sg/title/arms.htm>, senast besökt 2010-12-20.
- 10 European Commission: Trade, Economic Partnerships: <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/>, senast besökt 2010-11-20.
- 11 Cotonouavtalet (2000) Preamble, artikel 1, artikel 25.
- 12 Ghanas interim EPA (2007) preamble, artikel 1.
- 13 Ghanas interim EPA (2007) preamble, artikel 1.
- 14 PRO, Ministry of Trade and Industry, "What you must know about Ghana's interim EPA", Ghana Business News: <http://www.ghanabusinessnews.com/2010/01/23/what-you-must-know-about-ghana%E2%80%99s-interim-epa/>, senast besökt 2010-12-16.
- 15 Ghanas interim EPA (2007) artikel 3.
- 16 Ghanas interim EPA (2007) artikel 18.
- 17 Cotonouavtalet (2000). artikel 9, artikel 20, artikel 25, artikel 26.
- 18 Ghanas interim EPA (2007) artikel 7, artikel 43.
- 19 Ghanas interim EPA (2007) artikel 73.
- 20 Cotonouavtalet annex II artikel 7. Cotonouavtalet, artikel 25.
- 21 Cotonouavtalet artikel 50.
- 22 Cotonouavtalet, artikel 25.
- 23 Stepping Stone European Partnership Agreement between Ghana of the One part, and the European Community and its member States (2007) Annex 2.
- 24 Official Journal of the European Communities Council Regulation (EC) No 416/2001, preamble.
- 25 Opoku, Camilla & Andrew Jordan. *The European Union and external dimensions of sustainable development: Ambitious promises but uncertain outcomes?*, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, Norwich, 2005, s. 1.
- 26 Sengupta, Arjun. "Poverty Eradication and Human Rights" i *Freedom from poverty as a human right: who owes what to the very poor?*, Pogge (red.) Oxford University Press, New York, 2007, s. 244.
- 27 Official Journal of the European Communities Council Regulation (EC) No 416/2001, preamble.
- 28 Pogge, 2005, s.14-16.

SAMVETSKLAUSULER FÖR VÅRDPERSONAL

– ETT HOT MOT KVINNORS REPRODUKTIONS- FRIHET?

Johanna Stjärnfeldt

Artikeln är baserad på författarens kandidatuppsats:

”Samvetsfrihet i relation till kvinnors reproduktionsfrihet - En studie över vad samvetsklausuler för vårdpersonal kan innebära för kvinnors reproduktionsfrihet”

Handledare: Karin Nordström

Den sjunde oktober 2010 röstade Europarådets parlamentariska församling fram resolution 1763, *The right to conscientious objection in lawful medical care*, som säger att varken läkare, annan vårdpersonal eller sjukhus ska kunna tvingas att utföra aborter om det strider emot deras samvete eller moral och att samvetsbetänkligheter inte ska vara diskrimineringsgrundande. Resolutionen har blivit ett omdebatterat ämne i Europa. I Sverige mottogs resolutionen med öppna armar av kristna anhängare, exempelvis kristna läkare och Ja till livet-rörelsen,¹ medan RFSU och Vårdförbundet ställde sig kritiska.²

Förespråkarna anser att ingen ska behöva bli tvingad att utföra något som strider emot dennes tro, moral eller samvete och anser att vården tjänar på att vara mer lyhörd inför de anställdas olika samvetsbetänkligheter.³ Motståndarna anser att resolutionen urholkar aborträtten och att vården ska vara neutral utifrån religiösa, kulturella och moraliska aspekter. Alla ska ha samma utgångspunkt och att inte tvingas att utföra saker som strider mot deras moral, men att lösningen är att man får söka sig till jobb där man inte riskerar det.⁴

När samvetsklausuler för vårdpersonal diskuteras uppstår en konflikt mellan några av de mest grundläggande mänskliga rättigheterna, nämligen samvetsfrihet och rätten till reproduktionsfrihet (i vilken bland annat rätten till liv, bästa möjliga hälsa, frihet och säkerhet och privatliv ingår).⁵

Denna artikel ämnar diskutera vad samvetsklausuler kan innebära för kvinnors möjlighet att förverkliga vissa av sina mänskliga rättigheter (eg. reproduktionsfrihet) och utifrån rättsfeministisk teoretisk analys diskutera varför resolutionens utfall blev som det blev. Artikeln har alltså Europarådets resolution 1763 som utgångspunkt. Den är intressant för att Europarådet har som målsättning att leda arbetet för mänskliga rättigheter i Europa samt för att Europarådet är en organisation med stort normativt inflytande i Europa.⁶

Vad innebär en samvetsklausul för vårdpersonal?

Förespråkare av samvetsklausuler hänvisar främst till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet som bland annat finns definierat i artikel 18 i Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)⁷ och i artikel 9 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (ECHR)⁸. Det är självklart av stor vikt att människor inte tvingas att utföra saker som strider mot deras tro, samvete och åsikter men det problematiska med denna rättighet i relation till samvetsklausuler är hur brett denna rättighet kan tolkas och om en individs moraliska ståndpunkt ska få påverka en annan individs livssituation. Medan den inre samvetsfriheten är okränkbar, är det ingen absolut rättighet att få handla i enlighet med sitt samvete. Den handlingsfriheten kan enligt artikel 18, § 3 i ICCPR inskränkas för att skydda andra viktiga politiska intressen, såsom den allmänna folkhälsan.⁹

För att ge en mer konkret bild av vad en lagstiftad samvetsklausul kan innebära i praxis ska jag presentera ett exempel på en stat som tillåter vårdpersonal att samvetsvägra. I Italien har kvinnor sedan 1978, enligt lag nr. 194, rätt att få abort utförd under de första 90 dagarna av graviditeten om fortsatt graviditet, förlossning eller moderskap riskerar att allvarligt skada kvinnans psykiska eller fysiska hälsa. Dessa grunder ska utredas med hänsyn till kvinnans hälsotillstånd, samt till hennes sociala, ekonomiska och familjära situation, under vilka omständigheter graviditeten blev till samt sannolikheten att barnet skulle födas med missbildningar eller andra avvikelser.¹⁰ Men trots lagen ser verkligheten mycket anorlunda ut för de italienska kvinnor som vill utföra en abort. Situationen skiljer sig mycket beroende på vilket område i Italien kvinnan befinner sig och till viss del beror det på att nyttjandet av samvetsklausulen har försvårat tillgängligheten till aborter. År 2001 hade ca 70% av läkarna i Italien (fler än 90% i södra Italien) och en majoritet av andra professionella vårdanställda hänvisat till samvetsklausulen och utförde därför inte aborter. På vissa mindre sjukhus i södra Italien fanns ingen personal som var villig att arbeta med abort överhuvudtaget.¹¹

Reproduktionsfrihet – en mänsklig rättighet?

Rätten till reproduktionsfrihet kan ses som en paraplyrättighet i vilken ett flertal olika människorättsartiklar är inkluderade, såsom rätten till liv, rätten till privatliv, rätten att inte bli diskriminerad, rätten till frihet och säkerhet, rätt att bilda familj och liknande.¹² Utifrån rättsfeministisk teori tänker jag kort presentera några av de människorättsartiklarna med en motivering varför de är möjliga att inkludera i reproduktionsfrihet, även om det inte explicit står definierat i konventionerna.

Rätten till liv är enligt den feministiska teoretikern Rebecca J Cook den mest uppenbara mänskliga rättigheten som kränks när kvinnor dör i samband med graviditet eller förlossning i de fall då det kan undvikas.¹³ Enligt Världshälsoorganisationens (WHO) senaste undersökning över mödradödlighet (som gjordes 1995) var det ca 515 000 kvinnor som dog av eller till följd av graviditetskomplikationer. Av dessa beräknade WHO att ca 13 % dog till följd av osäkra aborter, det vill säga ca 67 000 kvinnor årligen. Osäkra aborter är en betydande dödsrisk för kvinnor.¹⁴ Cook menar vidare att ur feministisk rättstolkning anses den traditionella tolkningen av *rätten till liv* förbise och ignorera det faktum att 500 000 kvinnor dör varje år av graviditetsrelaterade orsaker. Hon skriver att ur det traditionellt manliga perspektivet är inte dödsfall orsakade av graviditetsrelaterade anledningar högst prioriterat.¹⁵

Rätt till frihet och säkerhet är enligt Cook ett starkt skydd för den personliga integriteten och inkluderar kvinnors rätt till att själva bestämma över sin reproduktion. Hon skriver att under internationella människorättslagar kan inte stater tvinga kvinnor att bli med barn eller män att befrukta någon.¹⁶ Om en kvinna inte själv har full tillgång till reproduktionsfrihet och mot sin vilja måste föda ett oönskat barn och därmed inte har rätt att planera sin familjebildning åtnjuter hon inte full frihet. Samvetsklausuler innebär i många fall (se exemplet Italien) att kvinnors lagliga rätt till säker abort fråntas dem och de kanske tvingas utföra en osäker abort istället vilket i sin tur äventyrar kvinnans säkerhet och liv.

I artikel 12 i Konventionen om ekonomiska och sociala rättigheter (ICESCR) står det att läsa att konventionsstaterna erkänner att alla ska åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa.¹⁷ Cook skriver att eftersom att begreppet hälsa är så pass svårdefinierat innebär det att bästa möjliga standard kan tolkas individuellt. Eftersom mentalt välmående är en del av begreppet hälsa och oönskade graviditeter kan hota den mentala hälsan är oönskade graviditeter ett hot mot både den psykiska och fysiska hälsan och något stater ska motverka.¹⁸

Då CEDAW uttalat förbjuder *all form* av diskriminering (också specificerat för sjukvården)¹⁹ menar Cook att konventionen uppmärksammar att diskriminering är av strukturell karaktär och invävd i politiska, religiösa och kulturella mönster i samhället. Eftersom konventionen avser att motverka all form av diskriminering kräver konventionen att medlemsstaterna konfronterar de sociala orsakerna.²⁰ Cook tar upp kvinnlig omskärelse som exempel på hur traditionella seder och stereotypa fördomar om kvinnor kan

ta sig i uttryck.²¹ Jag anser även att förnekande av kvinnors rätt till abort passar väl in i denna mall.

Restriktiva abortlagar förvärrar en redan existerande ojämnställd situation eftersom det endast är kvinnans hälsa som sätts på spel. Dessutom kräver en restriktiv abortlag att en kvinna fullföljer en oönskad graviditet och efter det tar allt moraliskt, socialt och juridiskt ansvar som efterföljer i och med föräldraskap.²² Jag anser att detta resonemang även är applicerbart på frågan huruvida samvetsklausuler för vårdpersonal är diskriminerande för kvinnor. Samvetsklausuler drabbar endast kvinnor då deras hälsa, liv och tillgång till säker och laglig sjukvård riskeras. Det är kvinnor som fråntas sin reproduktionsfrihet, män drabbas inte, och därför är oreglerade samvetsklausuler diskriminerande.

Resolution 1763 – En resolution där kvinnornas bästa glömdes

14e oktober 2008 lade församlingsledamot Carina Hägg (Sverige) tillsammans med 20 andra ledamöter i Europarådet fram en motion vid namn *Women's access to lawful medical care: the problem of unregulated use of conscientious objection*²³ i vilken de uttryckte sin djupa oro för att rätten för läkare, annan vårdpersonal och hela vårdinstitutioner att neka att utföra vissa arbetsuppgifter, såsom abort, med hänvisning till samvetsfrihet är oreglerad i många av Europarådets medlemsstater.²⁴

De uttryckte i motionen att det är av stor vikt att individens rätt till samvetsbetänkligheter balanseras med det ansvar som vissa yrken innebär och med patientens rätt att få den vård denne har rätt till enligt lag. Ledamöterna bakom motionen uttryckte sin oro över de allvarliga konsekvenser som samvetsvägran kan ha för kvinnors tillgång till laglig sjukvård.²⁵ De skrev att avsaknaden av ett omfattande och effektivt juridiskt ramverk som reglerar användandet av rätten till samvetsrelaterad arbetsuppgiftsvägran hos vårdpersonal allvarligt har påverkat kvinnors hälsa och liv i ett flertal av Europarådets medlemsstater.²⁶

Denna motion refererades vidare till två av Europarådets parlamentariska församlingskommittéer i vilka ämnet också undersöktes. Kommittén för hälso-, familje- och sociala frågor författade ett resolutionsutkast, *Women's access to lawful medical care: the problem of unregulated use of conscientious objection* (doc. 12347), som det senare voterades om i plenardebatt i Europarådets parlamentariska församling.²⁷ Kommittén skrev i resolutionsutkastet att de var djupt oroade över den ökande och oreglerade användningen av samvetsklausuler i flera av Europarådets medlemsstater, speciellt inom fältet för reproduktiv hälsa.²⁸ Kommittén skrev vidare att de var oroliga för att denna oreglerade användning främst påverkar kvinnor på landsbygd och med låg inkomst. De uttryckte också att det måste finnas en balans mellan rätten till samvetsfrihet, kraven som vissa professioner innehar och patientens rätt till den lagstiftade vården inom rimlig tid.²⁹ De skriver att ett omfattande och tydligt, juridiskt och policymässigt ramverk som reglerar nyttjandet av samvetsvägran och som övervakar och samtidigt

erbjuder överklagningsmekanismer, skulle innebära möjlighet att garantera att intressena och rättigheterna hos både vårdpersonal och patienter respekteras och skyddas.³⁰

Den andra kommittén som motionen refererades till, rådgivande kommittén för lika möjligheter för kvinnor och män, undersökte ämnet och författade en opinionsrapport i frågan med samma titel som motionen och resolutionsutkastet (doc. 12389)³¹, i vilken de uttryckte sitt medhåll men föreslog tillägg.³² Dessa tillägg innehöll bland annat att vårdpersonal ska krävas att utföra ingrepp de vanligen samvetsvägrar om det är akut fara för patientens liv och att detta ska gälla både privata, offentliga institutioner och individer,³³ samt att sanktioner ska införas om kvinnor, på grund av samvetsvägrande vårdpersonal, blivit nekade sin lagliga rätt till hälsovård.³⁴

Den slutliga resolutionen, *The right to conscientious objection in lawful medical care* (doc. 1763), som antogs av den Parlamentariska församlingen³⁵ bröt mönstret som motionen, resolutionsutkastet och opinionsrapporten presenterat. Den första skillnaden är att i denna resolution, trots att motionen, resolutionsutkastet och opinionsrapporten var eniga om motsatsen, står att varken individer, sjukhus eller institutioner ska kunna tvingas att utföra aborter eller diskrimineras mot om de på grund av samvetskäl inte vill utföra aborter.³⁶ En annan skillnad är att i den slutliga resolutionen skriver man att i de flesta av Europarådets medlemsstater är användandet av samvetsrelaterad arbetsuppgiftsvägran tillräckligt reglerad med tydliga och översiktliga lagar och policys som kontrollerar användandet av samvetsvägran hos vårdpersonal och som garanterar att individers rätt till den lagliga sjukvård de har rätt till respekteras, skyddas och uppfylls.³⁷ Den slutliga resolutionen lägger mer fokus på samvetsfriheten än de konsekvenser samvetsrelaterad arbetsuppgiftsvägran kan få för kvinnor. Resolutionen innehåller heller inget om vikten av övervakningsmekanismer och kvinnors överklagningsmöjligheter vilket motionen, resolutionsutkastet och opinionsrapporten lade stor vikt vid.

En rättsfeministisk tolkning av resolution 1763

Om man ser till den resolution som kom 2008 (doc. 1607), *Access to safe and legal abortion in Europe*,³⁸ där den parlamentariska församlingen uppmanade medlemsstaterna att avkriminalisera abort,³⁹ låta kvinnan själv fatta besluten rörande sin egen kropp⁴⁰ samt garantera kvinnors tillgång till abort⁴¹ kan resultatet av resolution 1763 tyckas mycket förvånande. Men ur rättsfeministiskt teoretisk tolkning är denna resolution kanske ett typiskt exempel på hur mäns mänskliga rättigheter kommer i första rummet och kvinnornas i andra och att reproduktiva rättigheter förminskas till ett specialintresse medan samvetsfrihet anses vara den riktiga rättigheten.

Den feministiska teoretikern och folkrättsprofessorn Hilary Charlesworth skriver att mänskiorättslagarna ibland kan utgöra ett hinder för kvinnor.⁴² Samvetsklausuler är ett exempel på det. Samvetsfrihet har ett sådant starkt normativt skydd att trots att

kvinnors liv och hälsa riskeras är det svårt att rucka på. Dessutom tenderar frågor rörande kultur och religionsfrihet att ha männens situation som utgångspunkt och prioriteras även högre än andra frågor, såsom jämlikhet mellan könen.⁴³ Charlesworth nämner även problematiken med den manliga dominansen i majoriteten av världens regeringar och andra internationella organ vilket bidrar till att manliga problem får representera det generella och de problem som främst drabbar kvinnor inte uppmärksammas på samma sätt.⁴⁴ Detta var en del av problematiken vid framtagandet av resolutionen. De flesta av Europas ledare och parlamentariker är män och så även de som deltar i Europarådets parlamentariska församling.

Cook beskriver problematiken med den traditionella synen på kvinnlig sexualitet som något som måste begränsas och hur det återspeglas i att reproduktiv hälsovård inte har varit en hög prioritet inom de lagstiftande organen.⁴⁵ Kvinnors sexualitet är fortfarande ett mycket känsligt ämne vilket jag tror är en bidragande orsak till varför Europarådet inte rakt ut vill tvinga medlemsstaterna att erbjuda kvinnor tillgång till säkra aborter. Jag kan endast spekulera i att om en liknande problematik, med samma dödliga utfall, hade berört en mer traditionellt manlig sfär hade det funnits starkare skydd för männen än vad som erbjuds kvinnor i fråga om reproduktiv hälsa - som i dagsläget är ett hot mot kvinnors hälsa och överlevnad i hela världen.

Slutsats

Tillgång till säkra aborter och reproduktiv hälsovård är en fråga om kvinnors rätt till liv, hälsa och att inte bli diskriminerade. Då dödligheten i samband med osäkra aborter är av den grad som WHO rapporterade (mer än 67 000 kvinnor per år som dör på grund av osäkra aborter⁴⁶) är samvetsklausuler, som urholkar rätten till abort, absolut ett hot mot kvinnors mänskliga rättigheter. Vidare bildas samvetsklausuler oftast i samband med abortfrågor vilket innebär att dessa endast drabbar kvinnor negativt.

Det faktum att Europarådet antagit en resolution där kvinnors rätt till abort underordnas till förmån för samvetsfriheten kan resultera i att de mål Europadomstolen antar blir utefter den åsikten vilket kan förändra den juridiska praxisen i många av Europas stater till förmån för samvetsklausuler.⁴⁷ Normativt innebär denna resolution att de stater där oreglerad samvetsvägran hos vårdpersonal är utbredd inte pressas till förändring och att detta exempel på strukturell diskriminering av kvinnor kan fortgå.

Men än värre är nästan att Europarådet, som ska vara den främsta beskyddaren av mänskliga rättigheter i Europa, antog en resolution som följde den strukturella diskrimineringen av kvinnor istället för att ta ett krafttag emot den. Motionen, utkastresolutionen och opinionsrapporten var mycket mer kritiska, oroade och fyllda av förslag på hur samvetsklausuler ska regleras och begränsas medan den slutliga resolutionen istället konstaterade att samvetsklausulerna i Europa oftast är tillräckligt reglerade och att även statliga institutioner ska få återberopa samvetsfrihet. Traditionellt

sett har kulturella- och religiösa rättigheter haft starkare status än rättigheter som verkar till förmån för exempelvis jämställdhet eller omfattar endast kvinnor och utfallet av denna resolution är ett exempel på det. Detta är även ett exempel på problematiken med könsneutrala konventionstexter och hur tolkningen av dem utfaller till männens fördel.⁴⁸ Ur människorättslig synvinkel är det ett misslyckande av Europarådet att inte stötta de kvinnor i Europa som far illa på grund av att de inte har tillgång till säkra aborter då det i dagsläget finns alla resurser, teknisk kunskap och vetenskap för att motverka det.

Samvetsklausuler är också problematiskt då offentliga institutioner som sjukhus, polis, myndigheter och liknande, ska arbeta utifrån en neutral och gemensam värdegrund där de anställda inte själva får anpassa olika policys efter eget behov. Med det inte sagt att en demokratisk anda inte ska råda i samhället utan självklart ska anställda få möjlighet att delta i beslutsprocessen angående hur deras arbetsuppgifter ska utföras. Min poäng är att den vård eller hjälp en patient ska få inte ska bero på vem man råkar hamna hos. Det är också viktigt att vårdinstitutioner inte på något sätt skuldbelägger exempelvis kvinnor som vill utföra abort genom att vårdpersonalen tillåts visa sitt avståndstagande inför en patients egna lagliga val.

Att en individ ska tvingas utföra handlingar som strider emot dennes rätt att bekänna sin trosuppfattning eller moral är självklart inte något eftersträvänt och tanken på ett samhälle där staten tvingar individer att göra saker de absolut inte vill är mycket skrämmande. Men i fallet samvetsklausuler i relation till abort är läkaren eller vårdpersonalen som arbetar på kliniker eller avdelningar där aborter sker inte tvingade att vara där. De är fria att arbeta någon annanstans och exempelvis gynekologer och barnmorskor som specialiserat sig inom medicinska områden kan välja andra specialistområden där de inte behöver utföra arbetsuppgifter som strider emot deras samvete.

Jag anser att det bästa sättet att bemöta denna rättighetskonflikt är att inte tillåta samvetsvägran inom vården. Anledningarna till den slutsatsen är flera men först och främst är kvinnors rätt till säkra och lagliga aborter en mycket viktig rättighet i frågan om kvinnors rätt till liv, privatliv, säkerhet och frihet och rätten till hälsovård. Samvetsklausuler urholkar den rätten och även om det går att till viss del reglera nyttjandet av samvetsklausuler anser jag att risken att den missbrukas är för stor. Hur är det exempelvis möjligt att reglera att samvetsvägrande vårdpersonal verkligen delger sina patienter all relevant information som patienten har rätt till (även om de ingrepp som vårdpersonalen själv samvetsvägrar)? Då anser jag att det blir tydligare både för vårdpersonalen och för patienterna, om vårdpersonalen har en professionell roll som denne ska följa som den inte kan förändra själv. Både vårdpersonalen och patienten vet då vad som kan förväntas av vårdpersonalen och ingen osäkerhet uppstår i deras relation.

Dessutom anser jag att trots att problematiken med osäkra aborter inte är alarmerande i alla stater är situationen det i många och

därför bör det bildas en internationell konsensus kring kvinnors rätt till abort och vikten av att den rätten inte urholkas. Jag tror att kvinnors tillgång till säkra aborter måste ses som ett gemensamt internationellt mål och det därför inte är relevant att tala om det på individ eller ens statsnivå. Att en stor mängd kvinnor dör varje år på grund av osäkra aborter är ett världsomfattande problem som man måste benämna som ett dödligt hot och risk för kvinnor som grupp. Min huvudsakliga slutsats är att det är dags att kvinnors rättigheter börjar ses som mänskliga rättigheter.

SLUTNOTER

- 1 Doctare, Christina, Bertil Malmgren & Tomas Seidal. "Vårdpersonal har rätt till samvetsfrihet", Svenska Dagbladet Brännpunkt, pub. 2010-10-21: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/vardpersonal-har-ratt-till-samvetsfrihet_5541571.svd, senast besökt, 20101228. Löfquist, Eva. "Samvete – en tillgång inte en belastning", Ja Till Livets blogg, pub 2010-10-20: <http://blog.jatillivet.se/wordpress/2010/10/20/samvete-entillgang-och-inte-en-belastning/>, senast besökt, 2010-12-29.
- 2 Eklund, Anna-Karin, Kristina Gemzell Danielsson & Åsa Regnér. "Rätten till abort undergrävs", Svenska Dagbladet Brännpunkt, pub. 2010-10-23: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/ratten-till-abort-undergravs_5552691.svd, senast besökt 2010-12-28.
- 3 Doctare, Malmgren & Seidal, 2010.
- 4 Eklund, Gemzell Danielsson & Regnér, 2010.
- 5 Cook, Rebecca J. "International Human Rights and Women's Reproductive Health", i *Women's Rights, Human Rights: International feminist perspectives*, Peters & Wolper (eds.), Routledge, New York, 1995, s. 256-274.
- 6 Europarådet officiella hemsida, "Council of Europe in brief": <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47pays1europe&l=en>, senast besökt 2010-12-01. Smith, Rhona K., M. *Textbook on International Human Rights*, Oxford University Press, New York, 2007, s. 89.
- 7 Internationella Covenant on Civil and Political Rights, del III, art. 18, §1.
- 8 The European Convention on Human Rights, avd. I, art. 9, §1.
- 9 International Covenant on Civil and Political Rights, del III, art. 18, §3.
- 10 United Nations Population Division. *Abortion Policies: A Global Review*, 2001, s. 74.
- 11 UN: Population Division, 2001, s. 75.
- 12 Cook (1995), s. 258-259.
- 13 Cook (1995) s. 261-262.
- 14 WHO: Safe Abortion: Technical and Policy Guidance for Health Systems (2003), s. 14.
- 15 Cook (1995), s. 262-263.
- 16 Cook (1995), s. 263.
- 17 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, del III, art. 12, §1.
- 18 Cook, 1995, s. 268.
- 19 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, del III, art. 12, §1, förbud mot diskriminering återfinns i ECHR art. 14, ICCPR, del I, art. 1, ICESCR art. 2.
- 20 Cook, 1995, s. 260-261.
- 21 Cook, 1995, s. 260-261.
- 22 Cook, 1995, s. 261-262.
- 23 Parliamentary Assembly Council of Europe (PACE), Doc. 11757:2008.
- 24 PACE, Doc. 11757:2008, §1.
- 25 PACE, Doc. 11757:2008, §2.
- 26 PACE, Doc. 11757:2008, §3.
- 27 PACE, Doc. 12347:2010.
- 28 PACE, Doc. 12347: 2010, §1.
- 29 PACE, Doc. 12347:2010, §2.
- 30 PACE, Doc. 12347:2010, §3.
- 31 PACE, Doc. 12389:2010.
- 32 PACE, Doc. 12389:2010, §A.
- 33 PACE, Doc. 12389:2010, §B, amendment B.
- 34 PACE, Doc. 12389:2010, §B, amendment D.
- 35 PACE, Doc. 1763:2010.
- 36 PACE, Doc. 1763:2010, §1.
- 37 PACE, Doc. 1763:2010, §3.
- 38 PACE, Doc. 1607: 2008.
- 39 PACE, Doc. 1607: 2008, § 7.1.
- 40 PACE, Doc. 1607: 2008, § 6 & 7.3.
- 41 PACE, Doc. 1607: 2008, § 7.2.
- 42 Charlesworth, Hilary. "Human Rights as Men's Rights", i *Women's Rights, Human Rights: International feminist perspectives*, Peters & Wolper (eds.), Routledge, New York, 1995, s. 103.
- 43 Charlesworth, 1995, s. 108.
- 44 Charlesworth, 1995, s. 104-105.
- 45 Cook, 1995, s. 256.
- 46 World Health Organisation, *Safe Abortion: Technical and Policy Guidance for Health Systems*, WHO, Geneve, 2003, s. 14.
- 47 Dixon, Martin. *Textbook on International Law*. Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 353. & Smith, Rhona K., M. *Textbook on International Human Rights*. Oxford University Press Inc., New York, 2007, s. 89.
- 48 Hevener Kaufman, Natalie & Stefanie A. Lindquist. "Critiquing Gender-Neutral Treaty Language: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women", i *Women's Rights, Human Rights: International feminist perspectives*, Peters & Wolper (eds.), Routledge, New York, 1995, s.114-125.

SEXUELLT VÅLD I KONFLIKTER

– OM FN OCH SAMTIDENS KANSKE STÖRSTA BROTT MOT MÄNSKLIGHETEN

Louise Corrigan

Artikeln är baserad på författarens uppsats andra terminen:

”FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter - En uppsats om verksamhetens olika strategier”

Handledare: Andreas Tullberg

”It has probably become more dangerous to be a woman than a soldier in armed conflict.” *Patrick Cammaert*¹

När Cammaert, före detta ledare för United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), yttrade den nu välkända kommentaren rörande de civilas utsatta situation syftade han på den omfattande förekomsten av sexuellt våld i konflikter. Som generalmajor i Kongo bevitnade han inte bara tortyrliknande övergrepp mot civilbefolkningen utan även de kortvariga och långvariga effekterna på samhället. Sexuellt våld i konflikter är ofta inneboende i krigshärjade samhällen och fungerar som en del av kalkylerade krigskampanjer.

Sedan tillkomsten 1945 har Förenta Nationerna utvidgats och är nu i en tid av reformering. FN har mobiliserats i syfte att bekämpa sexuellt våld i konflikter genom upprättandet av ett särskilt organ – UN Action against Sexual Violence in Conflict (hädanefter UN Action). Vidare har ämnets betydelse befästs genom inrättandet av en särskild representant för att bevaka kvinnors utsatta situation i krig och andra konflikter, en position som sedan början av 2010 innehas av svenska Margot Wallström. FN söker således leda det världsomspännande arbetet mot det sexuella våldet i konflikter och fungerar som en global ledstjärna. Genom olika strategier har organisationen verkat för att engagera allmänheten och inspirera beslutsfattarna i syfte att få ett kategoriskt slut på lidandet. Frågan är följaktligen tämligen aktuell och figurerar i den globala debatten då det är en världsomspännande angelägenhet.

Artikels utgångspunkt

I den här artikeln granskas de olika strategierna som förs av organet UN Action och FN:s särskilda representant för att bevaka kvinnors utsatta situation i krig och andra konflikter, i syfte att motarbeta det sexuella våldet i konflikter. Undersökningen kretsar kring frågeställningen ”Vilka strategier används i FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter för att mobilisera gräsrotssamhället

och beslutsfattarna?”, och fortskrider genom att granska officiella publikationer, dokument och resolutioner utgivna av FN och dess organ. *Gräsrotssamhället* definieras som det vardagliga sammanhang där individer figurerar, och *beslutsfattarna* som den minoritet som besitter makten att åstadkomma verklig förändring. *FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter* representeras av organet UN Action och posten FN:s särskilda representant för att bevaka kvinnors utsatta situation i krig och andra konflikter.

Till min hjälp att identifiera återkommande trender i FN:s strategier riktade mot gräsrotssamhället har Biswambhar Pandas artikel *Top Down of Bottom Up? A study of Grassroots NGOs' Approach* (2007) använts. Artikeln beskriver en distinkt trend där organisationer ofta söker mobilisera civilsamhället och engagera allmänheten, i syfte att skapa engagemang, debatt och slutligen handling. Genom att föra frågan ”neråt” skapas en medvetenhet som medför att frågan förs ”uppåt” igen, mot beslutsfattarna. Således skapas en s.k. ”boomerang-effekt” som är vital för många organisationers arbete.² Pandas studie hjälper till att belysa tankeströmmarna bakom FN:s olika strategier.

Sexuellt våld i konflikter

Det finns utförliga analyser angående det vitt förekommande sexuella våldet i konflikter. Ruth Seiferts *Väldtäkt i krig* (1994) betonar brottens kalkylerade funktion. Genom våldet söker förövarna krossa offrets, och folkets, moral och skicka tydliga signaler om dominans och överhöghet. Det sexuella våldet är således mer än fysiska utlopp styrts av begär.³ Det är essentiellt att förstå de fasansfulla brotten ur ett kvinnoperspektiv, där de bakomliggande strategierna är att ”slå ut” dem ur familjestrukturen och det vardagliga sammanhanget. På så sätt kan samhället raseras inifrån. Det sexuella våldet fungerar som ett fragment i krigskampanjen riktad mot civilbefolkningen då brotten, likt ringar på vattnet, filtrerar hela samhället och sprider lidandet. Konflikten förflyttas således från fältet till kvinnorna. Wenona Giles och Jennifer

Hyndman har forskat kring våldet och skriver att "bodies, homes, communities, and livelihoods have become the battlefields".⁴

FN mobiliseras

UN Action upprättades 2007 som ett svar på en högst mångfaceterad fråga och försöker arbeta både proaktivt och reaktivt. Organet fungerar som en ledstjärna i det globala arbetet mot sexuellt våld i konflikter och är verksamt med projekt regionalt, nationellt och internationellt.⁵ 2009 började politiska vindar blåsa för ett utökat FN-lett arbete. I Säkerhetsrådets resolution 1888 (2009) meddelades intentionen att upprätta en särskild representant, som fick till uppgift att "provide coherent and strategic leadership".⁶ Ombudets roll blev att skapa en mångskiftande dialog i syfte att avvärja de sexuella attackerna mot civilbefolkningen, och UN Action fick således en ledare. I januari 2010 meddelade FN:s generalsekreterare Ban Ki-Moon att organisationen ämnade nominera svenskan Margot Wallström som den särskilda representanten.⁷

Strategier för att mobilisera gräsrotssamhället

Då syftet delvis är att undersöka vilka strategier FN använder vad gäller mobiliseringen av gräsrotssamhället, i syfte att få ett kategoriskt slut på sexuellt våld i konflikter, granskar jag återkommande trender och försöker identifiera tydliga linjer. En distinkt strategi är att uppmana individuellt ansvar och agerande hos allmänheten. Genom att engagera gräsrotsnivån förs frågan "neråt" och frågan mobiliseras på en helt ny arena. Strategin är tämligen påtaglig i FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter.

Engagemang och agerande uppmanas

Hemsidan till UN Action (www.stoprapenow.org) fungerar som den officiella webbportalen till organet samt till det arbete som bedrivs av Margot Wallström i egenskap av rollen som särskild representant i frågan. Sidan inhyser en uppsjö av olika material i form av kampanjredogörelser, dokument, rapporter, berättelser, bildreportage och videoklipp. Informationen uppdateras kontinuerligt vilket ger ärendet en känsla av brådska och aktualitet. Sidan är tydligt utformad i syfte att mobilisera besökaren och genomsyras av antagandet att individuellt ansvar och individuellt agerande är ett viktigt fundament i kampen mot sexuellt våld i konflikter. Hemsidans korta och slagfärdiga domännamn skickar, vid närmare granskning, tydliga signaler som uppfodrar handling. *Stop* ger hmesidesbesökaren en känsla av handlingskraft och förstärker tanken att individen besitter förmågan att få ett slut på det brutala våldet. *Rape* är vidare ett tämligen strategiskt ordval då det spelar på erfarenheter hos individen i ett fredligt samhälle. Till skillnad mot *våldtäkt i krig* är ordet *rape* mer relaterbart för allmänheten. *Now* väcker tanken att ämnet är tämligen brådsåkande och inte kan bortprioriteras. Såldes står det klart att en tydlig strategi är att ständigt förstärka antagandet att förändring ligger för dörren, om så bara viljan finns där.

Vidare har UN Action startat en kampanj som titulerats "Get

Cross", som försöker uppmana allmänheten att känna sig delaktig genom ilska och upprördhet. Förutom att hemsidan genomsyras av symboler i form av röda kors uppmanas besökarna att publicera bilder där de poserar med korsade armar. Kampanjen "Get Cross" fungerar som ett påtagligt exempel på en metod som engagerar allmänheten, men som i princip är irrelevant för det huvudsakliga syftet förutom den bakomliggande strategin.⁸ På den officiella hemsidan påträffas även diverse material som är av en obyråkratisk natur. Informationen som publicerats följer en tydlig linje som söker fånga allmänhetens uppmärksamhet. Dokumenten, i form av exempelvis landsrapporter eller PowerPoint-presentationer färdiga att användas i undervisningsammanhang, är ofta av en okomplicerad karaktär. Deskriptiva metoder används i syfte att fånga och engagera: Exempelvis figurerar dokument som beskriver hårt drabbade regioner frikostigt. Artiklar titulerade *En dag med Margot Wallström*, *'Die Frauen leben immer in Angst' - Interview with Margot Wallström* och *In Congo, 'A Dead Rat Is Worth More Than the Body of a Woman'*, som alla publicerats på hemsidan, är uppenbarligen riktade till allmänheten och står i stark kontrast till exempelvis byråkratiska FN-rapporter riktade till Generalsekreteraren om implementeringen av FN-resolutioner.⁹ Således påträffas en tydlig strategi som försöker engagera allmänheten och mobilisera gräsrotssamhället.

Offerbilden framhävs och förstärks

En annan strategi som figurerar frikostigt är framhävet av offren. Genom att måla upp en uttrycklig illustration av lidandet, uppbyggd av empatiska och skuldbetyngda ord, väcks respons hos den enskilda människan. Genom att belysa mamman som våldtagits, dottern som blivit könsstympad eller frun som bortförts som sexslav introduceras lidandet och förankras hos besökaren. Historier från fjärran länder når ut till läsaren genom att spela på känslor såsom medlidande, deltagande, upprördhet och avsky. Bilden som framställs genom materialet som publicerats av UN Action framhäver de drabbade och låter besökaren skapa en relation till offren. Under fliken *Testimonies* beskrivs olika sexuella attacker utförligt, samtidigt som en nästintill omänsklig bild av förövaren målas upp. Emotionella ord används i syfte att engagera, som exempelvis *raped, terror, neglected, tortured, dead, injured* och *killed*. Även ord som spelar på interventionsförmågan påträffas, som exempelvis *help, action, protect* och *survivor*.¹⁰ Därmed står det klart att FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter använder en tydlig strategi för att förstärka offerbilden. Gräsrotssamhället engageras och aktiveras som resultat av olika berättelser som beskriver tortyrliknande attacker mot civilbefolkningen. Genom att väcka associationer till kvinnorna i vardagssituationen – mamman, frun, dottern, systemen – blir lidandet mer verkligt och frågan mer aktuell.

Strategier för att mobilisera beslutsfattarna

Analysdelens andra moment utgår från beslutsfattarna som besitter reell makt. En omfattande del av kampen mot sexuellt våld i konflikter är att generera ett intresse och engagemang hos besluts-

fattare i FN:s medlemsstater. Genom olika argument försöker UN Action lyfta upp frågan på dagordningen och mobilisera beslutsfattarna att agera.

Internationell fred och säkerhet

Artikel 1(1) av FN-stadgan fastställer att internationell fred och säkerhet är organisationens främsta angelägenhet. Vidare stadgar kapitel VII av stadgan, som gäller hot mot freden och fredsbrott, att Säkerhetsrådet alltid har rätt att intervensera för syftet att upprätthålla fred och säkerhet runt om i världen. I boken *What's Wrong with the United Nations?* skriver Thomas G. Weiss att FN genomsyras av ambitionen att enväldigt och oinskränkt råda över alla angelägenheter som berör internationell fred och säkerhet – det är organisationens raison d'être.¹¹ Arbetet mot sexuellt våld i konflikter har uppmärksammat organisationens grundprincip genom att koppla samman våldet mot civilbefolkningen med upprättandet av internationell fred och säkerhet. Resolution 1325 antogs den 31 oktober 2000 av Säkerhetsrådet och var på många sätt banbrytande. För första gången drogs det paralleller mellan sexuellt våld i konflikter och beaktandet av internationell fred och säkerhet.¹² Säkerhetsrådet lät för första gången ringa ut i världen att de nu ämnar arbeta med båda frågorna samtidigt.

Den 19 juni 2008 kom en fortsättning. Resolution 1820 (2008) präglas av en tydlig nolltolerans för våldtäkt i krig och efterlyser ett internationellt, FN-lett arbete i syfte att eliminera våldet. Centralt är att upprätthållandet av internationell fred och säkerhet nu får ett markerat genusperspektiv. Sexuellt våld i konflikter kan, som resolutionen uttrycker det, ”impede the restoration of international peace and security.”¹³ Verksamheten har nu knutits till organisationens fundamentala principer. Den 30 september 2009 antogs även resolution 1888 som fastslog att sexuellt våld mot civila i krigstider innebär ett fundamentalt hot mot fred och säkerhet vilket således ger ett mandat till Säkerhetsrådet att agera.¹⁴ Genom att åberopa genusbaserat våld mot kvinnor som hot mot den globala freden försöker verksamheten komma upp i FN:s ”finrum”. Den 16 december 2010 talade Margot Wallström till Säkerhetsrådet och betonade att en fredlig värld inte är möjlig om inte ett gediget arbete för att bekämpa genusbaserat våld i krigszoner tar plats i FN:s korridorer.¹⁵

Nationella intressen

Vidare har FN:s arbete försökt engagera beslutsfattarna genom att hänvisa till deras statliga egenintressen. Margot Wallström har, i rollen som specialrepresentant i frågan, utnyttjat tillfällen då hon erhållit audiens med världens makthavare och beslutande organ. Kvinnorna i utvecklingsländer är centrala för en fungerande ekonomi. Genom att ”slå ut” kvinnorna ur samhällets vardagsliv förhindras de att producera och sälja varor, sköta jordbruk och bidra som köpkraft på lokala marknader. Wallström poängterade i ett anförande till Säkerhetsrådet den 17 september 2010 att ett aktivt arbete mot sexuellt våld skulle skydda staternas ekonomiska intressen. Likt ringar på vattnet medbringas således sexuellt våld i

konflikter grova implikationer på samhällets ekonomiska välmående.¹⁶ Strategin är således att förena ett aktivt arbete mot sexuellt våld i konflikter med angelägenheter som engagerar och intresserar i maktsfären. Det går att identifiera en tydlig linje i Wallströms retorik. Således står det klart att genom att åberopa nationella intressen söker FN:s arbete mot sexuellt våld i konflikter mobilisera beslutsfattarna att agera. Verksamheten som FN för blir således en angelägenhet för statens välbefinnande och på så sätt når arbetet nya höjder.

Avslutande reflektioner

Det står klart att organet UN Action och posten FN:s särskilda representant för att bevaka kvinnors utsatta situation använder två huvudsakliga strategier för att bekämpa det genusbaserade våldet. Genom att inrikta sig på gräsrotsnivån, det vill säga människor i vardagssammanhang som inte besitter någon politisk makt, söker man engagera allmänheten och skapa ett genomgående intresse för frågan. Den bakomliggande teorin är att föra frågan ”neråt” i syfte att skapa en så kallad ”boomerangeffekt” som inträffar när allmänheten sätter politisk press på de statliga överhögheterna. Därutöver använder FN tydliga argument och metoder för att mobilisera beslutsfattare, få upp frågan på dagordningen och ge ärendet prioritet. Således står det klart att FN har ett tydligt mål – ett kategoriskt slut på det sexuella våldet mot civilbefolkningen i krigssituationer – men använder olika strategier för att åstadkomma det. Organisationen har mobiliserats på två olika fronter med två olika sorters verktyg.

Resultatet att FN nu medvetet riktar verksamheten mot allmänheten väcker frågor om organisationens framtid. Genom olika kampanjer förbises statliga representanter då syftet är att engagera den enskilda människan i vardagssammanhanget. Makten finns, utifrån en analys av FN:s strategi, hos allmänheten. Innebär det början på en ny era för FN? Är det möjligt att säga att organisationen går in i en ny fas långt borta från 1945:s grundidé? Organisationen verkar nu inte bara parallellt utan också åt andra håll – det vill säga neråt. Innebär det att FN:s verksamheter och strategier har förändrats, eller har grundprincipen omdefinierats?

SLUTNOTER

1 The Office of the High Commissioner for Human Rights. "Rape: Weapon of War": <http://www.ohchr.org/en/newsevents/pages/rapeweaponwar.aspx>, senast besökt, 2010-12-29.

2 Panda, Biswambhar. "Top Down or Bottom Up? A study of Grassroots NGOs' Approach", i *Journal of Health Management*, vol.9, no.2, 2007.

3 Seifert, Ruth. "Våldtäkt i krig", i *Fred och Frihet*, no.1, 1994, s. 11.

4 Giles, Wenona & Jennifer Hyndman, "New Directions for Feminist Research and Politics", i *Sites of Violence: Gender and Conflict Zones*, Giles & Hyndman (eds.), University of California Press, 2004, s. 310.

5 Officiellt informationsblad om UN Action against Sexual Violence in Conflict: <http://www.stoprapenow.org/uploads/aboutdownloads/1282162227.pdf>, hämtat 2010-12-26.

6 FN:s säkerhetsråds resolution 1888 (2009). S/RES/1888 (2009).

7 Ban Ki-Moons tal till den Afrikanska Unionen, Addis Ababa 2010-01-31, SG/SM/12727: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sgsm12727.doc.htm>, senast besökt 2010-12-29.

8 "Get Cross"-kampanj på hemsidan till UN Action against Sexual Violence in Conflict: <http://www.stoprapenow.org/get-cross/>, senast besökt 2010-12-28.

9 Office of the SRSG on Sexual Violence in Conflict på hemsidan till UN Action against Sexual Violence in Conflict: <http://www.stoprapenow.org/page/specialrepresentativeonsexualviolenceinconflict/>, senast besökt 2010-12-28.

10 Vittnesmål på hemsidan till UN Action against Sexual Violence in Conflict: <http://www.stoprapenow.org/testimonies/>, senast besökt 2010-12-28.

11 Weiss, Thomas G. *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It?*, Polity Press, 2009, s. 25, 112-113.

12 FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000). S/RES/1325 (2000).

13 FN:s säkerhetsråds resolution 1820 (2008). S/RES/1820 (2008).

14 FN:s säkerhetsråds resolution 1888 (2009). S/RES/1888 (2009).

15 Margot Wallströms uttalande i säkerhetsrådet, New York 2010-12-16: <http://www.uwan.info/WallstromStatement.pdf>, hämtad 2010-12-19.

16 Margot Wallströms uttalande i FN:s råd för mänskliga rättigheter, 2010-09-27: [http://www.stoprapenow.org/uploads/features/HRC_27_September_2010_doc\[1\].pdf](http://www.stoprapenow.org/uploads/features/HRC_27_September_2010_doc[1].pdf), hämtad 2010-12-29.

EU-MEDBORGARSKAPET, PÅ GOTT OCH ONT?

Isabel Duchén

Artikeln är baserad på författarens uppsats andra terminen med samma titel.

Handledare: Andrea Karlsson

”The End of Nations” är ett begrepp som återkommer och diskuteras aktivt i en värld där nationsgränser suddas ut alltmer. Som EU-medborgare har jag och du idag oerhörda möjligheter att resa, arbeta, studera, och bosätta oss vart vi vill i EU:s medlemsstater. Vi beviljas inte bara samma sociala rättigheter utan även de politiska rättigheterna som också ger oss möjligheten att delta aktivt i det politiska livet. Den pågående effektiva integreringen av en gemensam europeisk identitet är påtaglig både på institutionell och civil nivå genom en strid ström av både politiska och ekonomiska samarbeten, samt interkulturella utbyten av idéer och normer. Mitt i detta tilltagande gemenskapssamarbete, där samhörighet och solidaritet främjas, hårdnar också restriktionerna som avgör vilka människor som kvalar in till denna gemenskap. Tendenser mot eskalerande nationalism och främlingsfientlighet är en tydlig trend i samtliga EU-medlemsstater samtidigt som migrationspolitiken vid de yttre gränserna stramas åt allt hårdare för dem som inte uppfyller kraven. Det som betyder ökad frihet och rörlighet för oss betyder utestängning och marginalisering för andra.

Denna artikel utgår från en litteraturstudie och textanalys av ett antal författares resonemang och diskussioner kring EU-medborgarskapets konsekvenser och dess transformation. De utvalda författarna är Seyla Benhabib, Yasemin Soysal, Ulrich Beck, Etienne Balibar, Elspeth Guild, och Catherine Dauvergne. Analysen kommer även att utgå från juridiska dokument, såsom EU-fördraget från 2010 samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

De sex författarna är väletablerade och erkända inom sitt forskningsområde vilket ger dem legitimitet och inflytande att påverka den samhällsvetenskapliga forskningen kring denna problematik. De är alla akademiker och har en mer eller mindre gemensam kritisk utgångspunkt, även om de angriper problemet från olika perspektiv då de är specialiserade inom olika discipliner.

Kärnan i diskussionen kretsar kring de utestängningsmekanismer som EU-medborgarskapet för med sig, och hur dessa ställer med-

borgarrättigheter och statssuveräniteten gentemot mänskliga rättigheter på sin spets. Artikeln visar också på vilka möjligheter ett EU-medborgarskap för med sig och hur olika processer av europeiskt identitetsskapande sker på olika nivåer.

EU-medborgare, tredjelandsmedborgare eller illegal invandrare?

Man kan säga att det i EU finns tre kategorier att sortera människors politiska status under: EU-medborgare, tredjelandsmedborgare och illegal invandrare. Vilken av de tre kategorier man kvalar in i spelar en avgörande roll för om man betraktas som en delaktig medborgare i samhället, som en andra klassens medborgare utan politisk delaktighet, eller rentav som kriminell. De som hamnar utanför gemenskapen kan delas in i två generella kategorier: Tredjelandsmedborgare och illegala invandrare. Tredjelandsmedborgaren lever och bor i någon av staterna inom EU:s territoriella gränser men innehar en utomeuropeisk nationalitet. Dessa människor står under sitt värdlands ”beskydd” ifråga om sociala rättigheter som sjukvård och utbildning. Samtidigt nekas de politiska rättigheter, alltså sin rätt att aktivt delta i politiska val och på så sätt kunna påverka sin sociala situation. Detta är en kärnfråga i fall när medborgarrättigheter och mänskliga rättigheter kolliderar med varandra. En annan grupp som inte bara marginaliseras, utan osynliggörs helt och kriminaliseras, är de människor som får stämpeln ”illegal invandrare”. Dessa migrerar oftast av ekonomiska skäl i flykt från fattigdom i hopp om att kunna starta om på nytt med bättre förutsättningar. Detta tar Dauvergne upp och jämför med migrationsströmmarna under 1800- och 1900-talet då migration av ekonomiska skäl var det vanligaste och mest förekommande. Det som då var den mest allmänna och logiska orsaken till migration är idag klassat som illegalt.¹

I artikel 79 i EU-fördraget angående asyl och migrationspolitik står uttryckligt:

”Unionen ska utforma en gemensam invandringspoli-

tik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistats lagligen i medlemsstaterna samt en förebyggande och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.²

Retoriken, *tredjelandsmedborgare = laglig = skydda* och *illegala invandrare = olagliga = bekämpa*, är väldigt tydlig när man läser artikeln rakt upp och ner och den är svår att tolka på annat sätt. Det är också tydligt att man kopplar illegal invandring till människohandel och kriminalitet. En intressant fråga att ställa sig kan vara vad för typ av människa som associeras med illegal invandrare. Vilken identitet tillskriver vi dem? Enligt lagens precisa definition innefattar det alla personer som befinner sig, även *tillfälligt*, på statens territorium olagligt. Det kan vara besökare som stannat över den tillåtna tiden eller flyktingar som inte fått asyl ännu.³ Dauvergne tar upp en intressant parantes där hon belyser just detta missvisande antagande om illegal invandring och vilka som är illegala invandrare. Hon tar Australien som exempel där den största gruppen ”illegala” 2005-2006 var besökare/turister som stannat över sitt visum och den största nationaliteten var amerikaner.⁴ Turister är nog i de flesta fall inte de första som dyker upp i vårt medvetande när vi hör orden ”illegal invandrare”.

Mänskliga rättigheter vs demokratisk legitimitet?

De mänskliga rättigheterna som står inskrivna i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter anses vara universella och reella rättigheter som varje individ innehar i kraft av att vara människa. Rätten att bli medborgare, däremot, är idag ett privilegium som inte alla har chans att ta del av utan att uppfylla särskilda kriterier gentemot den suveräna stat där man lever och bor.⁵

Artikel 13, 14, och 15 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna behandlar rätten att lämna sitt land, rätt att söka asyl och rätten till nationalitet.⁶ Problemet är att den slutgiltige skyldighetsbäraren är den stat vilken man antingen är medborgare i eller står under ”beskydd” av. Medborgarens rättigheter står alltså i relation till staten, men vilka upprätthåller då rättighetsanspråket för tredjelandsmedborgaren eller den illegala invandraren? Dessa tre artiklar hamnar i skarp konflikt med statsuveränitetsprincipen som är den bärande pelaren i internationell rätt.

Det enklaste sättet för stater att neka människor inträde eller bryta mot mänskliga rättighetsprinciper, är att hävda att det handlar om hot mot den nationella säkerheten.⁷ Hur identifierar man då dessa människor som ”säkerhetsrisker”? Genom att ”ekonomiska migranter”, alltså de som migrerar på grund av fattigdom, illegaliseras blir budskapet väldigt tydligt. Den kopplingen gör även Guild: De utan arbete och fast inkomst, alltså de fattiga kommer alltid vara en ”säkerhetsrisk”.⁸ Sedan finns det de som tillåts träda över gränsen men som blir utestängda inifrån och fortfarande hålls ute i marginalen vad gäller social och politisk delaktighet i samhället.⁹

Både Benhabib och Balibar diskuterar marginalisering av tredje-

landsmedborgare när det gäller deras politiska rättigheter, närmare bestämt deras rättigheter att delta i demokratiska val.¹⁰ Det finns ca 13 miljoner tredjelandsmedborgare som under en eller flera generationer varit bosatta i de olika EU-medlemsstaterna. Dessa har antingen långtids- eller permanent uppehållstillstånd och bidrar följaktligen till Europas välbefinnande både kulturellt och ekonomiskt. Men dessa människor räknas inte som medborgare och fräntas därmed sina politiska rättigheter. Balibar beskriver, precis som Benhabib, att permanent uppehållstillstånd blir lika med permanent utanförskap, vilket skapar en ”andra klassens medborgare”.¹¹ Dessa människor får bo och arbeta inom EU:s gränser och på så sätt bidra till samhällsmaskineriet, men de har inte tillåtelse att påverka samhällsutvecklingen politiskt och har inte heller möjligheten att påverka sin sociala situation.

Det uppstår dock ett dilemma gällande den *demokratiska legitimiteten* när man förespråkar politiska rättigheter för *alla*. Benhabib diskuterar detta dilemma och menar att när vi [medborgare] själva skapar lagar som vi ska leva efter, skapar vi också ett ”vi” som definieras av de lagar vi anslutit oss till. Den suveräna staten definierar sig alltså inte bara utifrån territoriet utan i allra högsta grad utifrån sina medborgare. För att demokrati ska kunna tillämpas krävs det en suverän som har ett territorium vilket det har jurisdiktion över. Med andra ord, demokratier behöver gränser.¹² Frågan är hur dessa gränser ska se ut och vilka som ska ha möjlighet att delta i skapandet av dem. Paradoxen som uppstår är igen en motstridighet mellan mänskliga rättighetsanspråk och statsuveräna med sin demokratiska legitimitet.

Medborgarskap och identitet

Soysal diskuterar debatten som förs angående framställning av en europeisk identitet och dess koppling till en kulturell och politisk gemenskap från ett annat perspektiv. Hon belyser de sociala processer som bidrar till skapandet av en europeisk identitet, en identitet som hon menar är viktig i upprätthållandet av en stark gemenskap även institutionellt och som ger medborgarskapets restriktioner dess legitimitet. Aktörer i denna process är exempelvis olika nätverk med lärare och utbildningsorganisationer som står under stora transnationella enheter som t.ex. UNESCO och Europarådet.¹³

Soysal fokuserar främst på utbildningsväsendets påverkan i riktning mot en europeisk integration.¹⁴ En nyckeldimension hon nämner i detta konstituerande är känslan av *kulturell kollektivitet*. Med detta menar hon framställningen av ett europeiskt förflutet som på något plan ska sammanlänka oss genom gemensamma kulturella värderingar. Genom detta ska det skapas någon form av social samhörighet och solidaritet mellan det ”europeiska folket”.¹⁵ En intressant aspekt hon tar upp är en gemensam organisation där historiker från de olika medlemsstaterna träffas och diskuterar upplägget i historieböcker rörande Europas historia. Hon har själv deltagit i dessa möten och beskriver det som förbluffande att viljan till konsensus är så påtaglig som den är.

Det finns stora motsättningar inom EU, men Soysal menar att

dessa främst utspelar sig på institutionell nivå: Till exempel genom olika lagar och regler vad gäller religiös klädsel, hur sån klädsel tillåts användas i skolan och hur reglerna praktiseras i de olika länderna.¹⁶

Guild utgår, till skillnad från Soysal, från en juridisk kontext och undersöker vilka rättsliga element som kan knytas samman med det europeiska identitetsskapandet, vilket EU-medborgarskapet blir en produkt av.¹⁷ I EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna senast uppdaterad 2010, framgår det tydligt hur man försöker skapa en slags europeisk samhörighet. I ingressen talar man om "Europas folk" och dess gemensamma värden och etiska arv.¹⁸

De processer som sker både genom institutionella aktörers beslutsfattande men också genom sociala praktiker inom civilsamhället kan nog tillsammans driva "europiseringsprocessen" i olika riktningar. Om man kopplar illusionen om den europeiska identiteten som en homogen identitet till EU-medborgaren och tredjelandsmedborgaren uppstår genast en motstridighet. En tredjelandsmedborgare som växt upp i Spanien och identifierar sig med språket och kulturen, har inte rätt till någon politisk delaktighet. Den rättigheten har en svensk som åker dit och jobbar, utan någon självidentifierande koppling till Spanien. Då kan man fråga sig vad denna europeiska identitet är för något. Balibar betraktar den som ett maktinstrument för att utöva någon sorts överhöghet över "andra klassens" medborgare.

Soysal ser det mer positivt och menar att de interkulturella utbytena över gränserna inte bidrar till en homogen kollektiv identitet utan snarare bidrar till en komplex blandning av multipla identiteter. Den nationella identiteten kommer inte att ersättas utan endast göras mindre betydelsefull, vilket också kommer att präglade ett framtida EU-medborgarskap.¹⁹ Av Soysals analys av de sociala processerna kan man utläsa en relativt positiv utveckling av EU-medborgarskapet där utbildning har en viktig inverkan i skapandet av den. Alla är överens om att EU-medborgarskapet är under ständig transformation och vilken riktning det tar är beroende av hur dessa processer mot ett integrerat medborgarskap motverkar och samverkar med varandra.

Ett framtida Europa enligt kosmopolitisk modell?

Balibar beskriver EU:s öppna gränser inåt och blockering utåt som en ny form av nationalism.²⁰ Beck jämför nationalism med universalism i liknande ordalag och menar att nationalismen upphäver "*annorlundaheten*" inåt med enhetliga normer som kan ses som universella fast bara inom det egna territoriet. Nationalismen och universalismen delar på det sättet idén om jämlikhet och likabehandling av det annorlunda.²¹ Paradoxen blir då att alla som är annorlunda gentemot den enhetliga normen ska behandlas *lika* vilket förutsätter att alla är lika. Beck har istället en teori om ett kosmopolitiskt Europa. Med det menar han en obegränsad giltighet för normer som (istället för en kollektiv värdegrund) utgår från varje individ.²² Han tror att det finns en möjlighet för ett framtida Europa att förstås som kosmopolitiskt genom att dra

nytta av de olikheter som finns i de olika statsbildningarna och demokratierna i Europa.²³

Det problematiska med kosmopolitismens princip om obegränsade normer är att man ändå måste ha en viss mall för att tillskriva människor behörighet till politiskt deltagande eller inträde i ett land. Beck ser en möjlighet för ett framtida EU-medborgarskap och en europeisk identitet uppbyggt av de olika särdragen av olikhet men grundade på gemensamma värderingar så som mänskliga rättigheter.²⁴ Alla dessa författare har en gemensam utgångspunkt: Att EU-medborgarskapet är under ständig förändring genom olika sociala, politiska och ekonomiska processer på olika nivåer i samhället. För tillfället är många främlingsfientliga och högerpopulistiska partier på framtåg i många medlemsstater och man får hoppas att den kosmopolitiska europiseringsprocessen växer sig starkare både i civilsamhället och på institutionell nivå som en motkraft till detta.

Hur kan ett kosmopolitiskt medborgarskap omsättas i praktiken i det demokratiska system vi har idag? Det är nog där den stora utmaningen ligger i ett framtida Europa, den demokratiska utvecklingen och konflikten mellan statsuveräniteten och principer om mänskliga rättigheter.

SLUTNOTER

- 1 Dauvergne, Catherine. *Making people illegal: what globalization means for migration and law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s.18.
- 2 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, del 1. art. 79.
- 3 Dauvergne, 2008, s. 11-13.
- 4 Dauvergne, 2008, s. 16.
- 5 Balibar, Etienne. *We the people of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton University Press, Princeton, 2004, s. 64.
- 6 FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948, art 13, 14, 15.
- 7 Guild, Elspeth. *The legal elements of European identity: EU citizenship and migration law*, Kluwer Law International, The Hague, 2004, s. 87.
- 8 Guild, 2004, s. 178-179.
- 9 Benhabib, Seyla. *The rights of others: aliens, residents, and citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, s.73-74.
- 10 Benhabib, Seyla. "Transformations of citizenship: The case of contemporary Europe", *Government and Opposition*, 37: 439-465, 2002, s. 455.
- 11 Balibar, 2004, s. 44.
- 12 Benhabib, 2002, s. 451.
- 13 Soysal, Yasemin. "Locating Europe", *European Societies*, vol.4, Issue 3, Routledge, 2002, s. 269-270.
- 14 Soysal, 2002, s. 265.
- 15 Soysal, 2002, s. 266-267.
- 16 Soysal, 2002, s. 279-280.
- 17 Guild, 2004, s. 236-244.
- 18 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, 2010.
- 19 Soysal, 2002, s. 280-281.
- 20 Balibar, 2004, s. 58.
- 21 Beck, Ulrich & Edgar Grande. *Det kosmopolitiska Europa: samhälle och politik under andra moderniteten*, Daidalos, Göteborg, 2006, s. 26, 29.
- 22 Beck & Grande, 2006, s. 28-29.
- 23 Beck & Grande, 2006, s. 28-29.
- 24 Beck & Grande, 2006, s. 136-138.

THE FORGOTTEN VICTIMS

- A CRITICAL ANALYSIS OF HUMAN RIGHTS WATCH REPORTS ON SEXUAL VIOLENCE IN CONGO

Malini Hatti

The article is based on the author's second term paper:

"We don't take up arms but we, the women, suffer the most. En genuskritisk studie av Human Rights Watchs rapporter rörande sexuellt våld i Kongo."

Supervisor: Andreas Tullberg

"Special thanks to my parents and Jaya Reddy for their invaluable help in improving this article and making it readable."

"They went after my daughter, and I knew they would rape her. But she resisted and said she would rather die than have relations with them. They cut off her left breast and put it in her hand. They said, 'Are you still resisting us?' She said she would rather die than be with them. They cut off her genital labia and showed them to her. She said, 'Please kill me.' They took a knife and put it to her neck and then made a long vertical incision down her chest and split her body open. She was crying but finally she died. She died with her breast in her hand."¹

Officially the war in the Democratic Republic of Congo (DRC) is over. Nevertheless, it is evident from the numerous human rights reports of the atrocities that DRC is still a conflict-torn country. In no other place or time has conflict-related sexual violence² been as extensive and severe as in the DRC.³ There are numerous reports about the brutality and extent of the unprecedented violence in the DRC and about the way it affects the population, especially women and girls. Since the beginning of the civil war in the middle of the 90s, approximately 5.4 million people have perished and 1 million have been displaced, thus making it the deadliest conflict since the Second World War.⁴ It is difficult to estimate the number of people, but according to UNICEF hundreds of thousands of women and girls have been victims of different kinds of sexual violence.⁵

This article is a critical analysis of three reports on sexual violence from the non-governmental organization (NGO) Human Rights Watch (HRW). It highlights the problems that arise with a gendered focus on sexual violence, and endeavors to analyze the way HRW presents victims and perpetrators, with special emphasis on the presentation of masculinity and femininity. Addressing only the sexual violence towards women and girls and ignoring the violence against men and boys, reinforces existing gender stereotypes. Acknowledging the sexual violence towards both sexes could help in uncovering the root causes of conflict-related sexual violence

and strengthen the fight against this widespread horror, no matter who the victims are.

Theoretical Framework

My analysis of the reports is based on Pamela Scully's⁶ critical evaluation of two UN resolutions⁷ in her article *Vulnerable Women: A Critical Reflection on the Human Rights Discourse and Sexual Violence*. Scully says that one-sided focus on sexual violence against women and girls limits our ability to understand the causes of sexual violence and to create sustainable futures for both sexes.⁸ She raises the question of whether the language and concept of the resolutions aid the reproduction of earlier gender stereotypes and counter the desire for long-lasting peace for all citizens. She believes that one-sided attention to female rape leaves no room for men who are raped or are forced to rape women.⁹

She discusses whether the focus on women as vulnerable subjects creates silence around men's vulnerability and thereby reinforces the gender-based scheme which assists the creation of the sexualized reign of terror that exists in conflicts.¹⁰ Emphasizing the need to stop the sexual violence per se instead of stressing the violence directed towards a specific gender would give the opportunity to raise important questions about rape and its projected images. By paying attention to the different meanings of rape during times of war, and to the exposure of men and boys to rape during conflicts, Scully believes that sexual violence would be targeted as a violation of human rights to a greater extent. She also believes, that through a broader theorization of sexual violence possible linkages of sexual violence, politics and economy would be revealed.¹¹

The Reports

The War Within the War, published by HRW in 2002, deals with sexual violence towards women and girls in eastern DRC. According to the organization, the report documents the frequent and

sometimes systematic use of different forms of sexual violence.¹² *Seeking Justice*, published in 2005, reports on the prosecution of sexual violence in the Congolese conflict. According to HRW's homepage, it documents the government's lack of action to prosecute the ones responsible for the conflict-related rapes.¹³ The third report, *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone*, published in 2009, describes the persistent sexual violence carried out by the army and the limited success of the governments' and benefactors' efforts to solve the problem. The report uses the army's 14th brigade as an example to illustrate the widespread problem of sexual violence carried out by soldiers.¹⁴

The Language

The reports provide heart-rending descriptions and contain many quotes from female victims of sexual violence. By highlighting many cases of women and girls subjected to violence HRW plays upon public sympathy. The women's and girls' dire situation is portrayed in a credible and heartbreaking fashion.

The reports are made credible by providing many interviews with victims, relatives of the victims and witnesses to the atrocities. A descriptive methodology also contributes to the credibility. The language in the reports is varied and sometimes very colorful. In one report, for example, we learn that "[...]Hutu armed groups preyed particularly upon women[...]", thereby creating images of predators killing and preying on other animals.¹⁵ A scene where the cruel predator hunts the defenseless little animals in the lawless African jungles is created. Thus we, the good and kind, must help these vulnerable animals and protect them from the marauding predators.

Sexual Violence in the DRC

Rape has been a part of warfare throughout history and is still used as a systematic and brutal weapon against people in war-ridden areas. In the DRC, sexual violence has been gaining ground since the mid 90s and is especially common in the country's eastern provinces.¹⁶

The rapes are extensive and often characterized by great cruelty. They often occur in combination with severe beatings, stabbings and extensive genital mutilation with sticks, knives and other weapons. The victims are raped and violated in front of their families. Most of the victims are women and girls but there are also reports of men and boys being sexually violated by armed groups. According to human rights reports, all the parties to the conflict use sexual violence as a weapon of war. For many years sexual violence has been used with the aim of terrorizing the population and putting societies out of balance. Despite such reports, there has been very little response from the international community and the armed groups have denied responsibility for the violence against non-combatants.¹⁷

Many survivors of sexual violence suffer from serious physical

and mental injuries. Damaged reproductive organs, broken bones, missing limbs and burnt flesh are common features. Some are shot and stabbed in the vagina with guns, broken glass and other objects, men are forced to sexually molest their female relatives, and children are raped and killed in front of their parents.¹⁸ The injuries of those who survive are often left untreated due to poor access to medical care and fear of reporting the abuse. The spread of diseases such as syphilis, gonorrhoea and HIV/AIDS is increasing. There is data showing that 30% – among the highest rates in the world – of the people tested in the eastern parts of the DRC are HIV positive. Stigmatization of rape victims and their children is common, to which the fear of HIV/AIDS is a contributing factor. Many victims fear rejection from their families if they speak about the abuse, which can lead to serious psychological problems such as depression, post-traumatic stress disorder, memory loss, as well as physical discomfort and pain.¹⁹

Always the Violator, Never the Violated?

Although sexual violence against women and girls is no doubt more common than against men, there should be a discussion about sexual violence against men as well, something that the reports lack. Men and boys are raped, forced to perform degrading and violent sexual acts, have sex with family members and observe when relatives are raped. These problems that the Congolese men face, unlike the women's situation, are barely addressed in the reports. The categories that exist in all three reports create the same difficulties that Scully discusses regarding the overlooking of violence against men.

The image of the victim that is projected is typically female, defenseless women with a second class status in society, and the image of the offenders is typically male, of men who, like predators, hunt women. In two of the reports the victims who get to speak are women, there is only one quote from a man. The word victim is often synonymous with the female gender.

Since the focus is on violence against women and girls, men are almost exclusively portrayed as perpetrators. They are rarely allowed to be victims. While it is perhaps not surprising that HRW does not address violence against men to the same extent, the consequences of this and of the portrayals of perpetrators and victims can be serious.

Male rape victims are not discussed except in an example at the end in one of the reports where a woman states that her son has been raped "like a girl".²⁰ The image of the victim is so feminine that when light is shed on the male victims they become feminized. Men subjected to sexual violence are reluctant to come forward and talk about what happened to them *inter alia* because of the fear of stigmatization and feminization. Moreover, the fact that male rape is not considered illegal in the DRC worsens the already stigmatized and vulnerable situation of the victims.

The impression given by the reports is that violence against men

is something that does not need so much attention, and that it is collateral damage - an inevitable consequence of war that men inflict upon themselves by fighting against each other and attacking the innocent. Seen in a larger context than just sexual violence, the demise of men in conflicts is more acceptable than that of women and children. Men killing men is natural while the death of women and children is despicable. Of course women and children are traditionally not a part of war in the same manner or extent as men, but a man's life is worth as much as a woman's or a child's. Where male rape is mentioned, nothing is said about the social, physical or psychological effects the rape has on them. How do the male victims' families act? Are men rejected in the same way as women after being victimized? The psychological effects may be similar to those of the women, but may also differ, since men might lose 'face' to a greater extent and be seen more as women by the community.

When it comes to medical and psychological care for the victims of sexual violence, the reports speak of this as being an important need to be met for females. The spread of diseases like HIV/AIDS and the suffering caused to the females is addressed. But are not men in need of care? Soldiers who rape should perhaps be given both psychological and physiological care. HIV occurs to a large extent even among this heterogeneous group: it is after all, according to the reports, the military that spreads HIV/AIDS. The raped men and boys can also be infected by sexually transmitted diseases and should also be given proper care.

For the sake of women

In accordance with what Scully states in her article, the one-sided reporting of women being raped by soldiers makes it problematic to uncover and deal with the fundamental reasons behind the sexual violence. Because of this, a vicious circle of violence continues. HRW's and the media's coverage of the DRC mostly focus on the sexual violence against women as a strategic and deliberate weapon in the conflict. Other types of violence, such as mass murder, executions and torture are neglected because of this focus on gender-based violence. The links between gender-related violence and other types of violence are lost. If the violence against the men and boys is not acknowledged, the prevailing gender stereotypes that are found in the reports and other media will never be questioned. Recognition of this can enhance support for the battle against sexual violence regardless of gender, and help strengthen rights for all the victims.

Legally Justified Rape?

One report notes that one of the reasons why women choose not to report violence is because the predominantly male authorities tell them to stay silent. The highlighting of the authorities as men, reinforces the image of men as perpetrators. Why male victims of violence do not step forward is not discussed to the same extent, but one could imagine that one of the reasons may be that Congolese law does not criminalize male rape.²¹ This causes se-

veral problems; men might become even more discouraged from reporting rape since it is not a crime according to the legislation. Men subjected to sexual violence may become more stigmatized in the society than women, and the fact that the law does not criminalize male rape sends out the message that rape of men does not occur, and that when it occurs it is something to hide and be ashamed of. Victims of sexual violence should be given support by the state, regardless of gender. One of the most fundamental human rights is equality before the law and, by not criminalizing male rape, men are denied the same rights as women. Even though male rape is not criminal in the DRC, it is still as a clear violation of men's dignity and integrity and the men therefore deserve the same attention and support.

Even if women have a second class status, this should not mean that the rights and the support that the men do not receive should not be given.²² If sexual violence against men is not recognized as a crime by their own state, recognizing the solution to the problem of sexual violence will be distant. One obstacle to justice is that the Congolese army is partly responsible for the violence against the civilians. This violence is committed with the authorities' knowledge, which could make them unwilling to prosecute the perpetrators.

Military Culprits

Those described as the main offenders are the soldiers. However, there are no direct quotes from soldiers, in spite of the fact that the main focus of one of the reports is the analysis of an army brigade.

In *The War Within the War* and *Seeking Justice*, the military, which apparently only consists of men, is portrayed entirely in a bad way. In *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone*, on the other hand, soldiers of a lower rank are portrayed both as victims and as perpetrators with poor living conditions, low salaries and no proper training or understanding of the illegality of sexually abusing women and children. Whilst being portrayed as victims, they are also depicted as dimwitted for making statements such as paying for sex makes it legal no matter if consent is given or not. Another such statement is that, for reasons of poverty, they engage in sexual encounters with minors, because they are cheaper, than with adult women.²³

Seeking Justice describes cases where despite a confession, the suspect is released and the investigation closed. If a military person admits to having sexually violated an individual, he is not arrested but given a light punishment by his superiors.²⁴ Those holding a higher rank seem to protect the military men with lower ranks.

None of the reports thoroughly investigates why rape occurs, and even though the focus of one of the reports is the soldiers, there is no investigation of why the soldiers rape or what their view on violence is. Various theories on why sexual violence exists and what social and structural causes there might be for the violence, are addressed. This is of course important and necessary to discuss,

but it would be interesting to know the soldiers' point of view - something that is not shown in the HRW reports.

By not including quotes from the soldiers about their status and situation, the attention stays on the women, and even though the reports contain descriptions of the soldiers' social situation the sympathy stays with the females. The perpetrators' situation and role, unlike the victims', are brought to light only by the wording of the reports. This could be seen as a deliberate strategy from HRW, since they work on images of victims and people are made tangible with quotes describing their situation.

African Savages in Need of Civilization?

The report *The War Within the War* focuses on sexual violence committed by soldiers and other combatants as a warfare specifically targeting women and girls. It speaks of a "culture of violence" against the female sex and the violations against women are portrayed as a culturally accepted phenomenon.²⁵

This "culture of violence" that HRW speaks of could be linked to the old colonial times when the "civilized West" came to the savages in Africa to save and civilize them. The Congolese women are portrayed as victims in need of salvation from the brutal men that spend all their time fighting and raping helpless women and children. The reports are careful to point out that the women are the victims and those who are quoted in the reports are almost exclusively women and girls that have been subjected to gruesome acts.

Is the African man really violent by nature and can only be saved if the "civilized" intervene? Could the reports be viewed as a form of neo-imperialism where the West dictates what should be done and the "civilized" provide the salvation?

Difficulties for NGOs/Catch 22

The situation with the NGO reports is trickier than the one with the UN resolutions that Pamela Scully studies, since the primary objective of the former is to project images of victims. The NGO reports seek to influence and inform people and governments around the world, and to prevent occurrence of further violations. Unlike the UN, NGOs do not have to stay objective in their reporting, but need to provide images of suffering people to elicit sympathy and to expose the atrocities that take place around the world.

HRW, like other NGOs, finds itself in a difficult position where it has to play on sympathies by highlighting touching images of victims. Since it is indeed women, more often than men, who are subjected to sexual violence, HRW very easily falls into the trap of categorizing the sexes and portraying women as victims. The narratives of suffering women and children are emotionally touching since we consider them to be innocent, vulnerable observers of war, and not participants.

The reports are extremely stereotyped, reflecting the impasse HRW has gotten into. Trying to invoke the emotions of people, at the same time as providing a picture that shows all sides of the issue, is a fine balance that HRW has not mastered. Simply highlighting parts of the problem of sexual violence counteracts their own goals in the long run.

ENDNOTES

1 Human Rights Watch (HRW). *The War Within The War: Sexual Violence Against Women and Girls in Eastern Congo*, Human Rights Watch, New York, 2002, p.55.

2 This article uses the terms sexual violence and rape as defined in the HRW report *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone* (p.16). Sexual violence is defined as "an act of a sexual nature by force, or by threat of force or coercion" and rape as "a form of sexual violence during which the body of a person is invaded, resulting in penetration, however slight, of any part of the body of the victim, with a sexual organ, or of the anal or genital opening of the victim with any object or other part of the body."

The term sexual violence will be used as a collective term for all types of violence of a sexual nature such as rape, attempted rape, sexual abuse, forced prostitution, etc.

3 Meger, Sara. "Rape of the Congo: Understanding sexual violence in the conflict in the Democratic Republic of Congo", *Journal of Contemporary African Studies*, 28:2, pp. 119-135, 2010, p.119.

4 United Nations Population Fund (UNFPA). "Legacy of War: An Epidemic of Sexual Violence in DRC", pub. 2008-11-26: <http://www.unfpa.org/public/News/pid/1399>, last read 2010-12-14.

5 Government Offices of Sweden, Ministry for Foreign Affairs. "Mänskliga rättigheter i Demokratiska republiken Kongo 2007", Regeringskansliet, 2007, p.11.

6 Pamela F Scully, PhD, is currently working as Professor in Women's studies and African studies at Emory University, USA.

7 United Nations Security Council Resolutions number 1325 and 1820.

8 Scully, Pamela. "Vulnerable Women: A Critical Reflection on Human Rights Discourse and Sexual Violence", *Emory International Law Review*, Vol. 23, 2009, p.113.

9 Scully, 2009, p.116-117.

10 Scully, 2009, p.120-121.

11 Scully, 2009, p.121-122.

12 HRW, 2002.

13 Human Rights Watch (HRW). *Seeking Justice: The Prosecution of Sexual Violence in the Congo War*, report, vol. 17, no. 1(A), March 2005.

14 Human Rights Watch (HRW). *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone: Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo*, report, New York, July 2009.

15 HRW, 2002, p.28.

16 Meger, 2010, p.119.

17 Bosmans, Marleen. "Challenges in Aid to Rape Victims: the Case of the Democratic Republic of the Congo", *Essex Human Rights Review*, 4:1, February 2007, p.4.

18 UNFPA, 2008.

19 Amnesty International, USA, "DRC: Stop Violence Against Women in the Democratic Republic of the Congo": <http://www.amnestyusa.org/all-countries/congo-dem-rep-of/stop-violence-against-women-in-drc/page.do?id=1101873>, last read 2010-12-20.

20 HRW, 2002, p.58.

21 HRW, 2005, p.29.

22 HRW, 2005, p.29.

23 HRW, 2009, p.43.

24 HRW, 2005, p.39-40.

25 HRW, 2002, p.1-3.

DEN GLÖMDA KONVENTIONEN

- POLITIKENS OINTRESSE FÖR MIGRANTARBETARNA

Sofia Hermansson

Artikeln är baserad på författarens uppsats andra terminen:

”Mänskliga rättigheter i arbetslivet: Med fokus på migrantarbetares rättigheter och ickeratificeringen av FN:s Migrantarbetarkonvention i Sverige.”

Handledare: Niklas Selberg

”Detta är fullständigt oacceptabelt och det är skamligt att detta förekommer på svensk arbetsmarknad. Det är ett utnyttjande av människor och jag menar att detta är jobbtraficking. Vi har de senaste åren varit med om flera liknande fall och varnat för denna utveckling”¹

Föregående citat framfördes av avtalssekreteraren Torbjörn Johansson i ett pressmeddelande från Byggnads i Skåne i samband med bygget av Stora Hammars skola i Höllviken under försommaren 2010, där det upptäcktes att tre lettiska byggarbetare kraftigt utnyttjats och bland annat arbetat för endast sexton kronor i timmen och tvingats bo i en källare.

Den här artikeln utgår från det faktum att inga medlemsländer i EU, däribland Sverige, ännu har ratificerat FN:s Migrantarbetarkonvention (UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) som antogs den 18 december 1990 men som trädde i kraft först i juli 2003. Denna artikel lyfter fram och analyserar de förhållandevis få skäl som redovisats till varför Sverige har valt att inte ratificera konventionen. Därmed vill artikeln kartlägga och undersöka vilka orsaker som kan ligga till grund för detta ställningstagande. Artikelns avsikt är inte att analysera frågan ur ett partipolitiskt perspektiv. Det utesluter dock inte att man kan urskilja partipolitiska mönster när det handlar om ställningstagande i ratificeringsfrågan.

Globalisering

Enligt FN:s Migrantarbetarkonvention artikel 2.1 definieras en migrantarbetare som:

“a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national”.²

Det finns uppskattningsvis cirka hundra miljoner migrantarbetare i världen, varav en stor mängd av dessa arbetare är kvinnor. Cirka

sextio procent av alla migrantarbetare finns i i-länder och fyrtio procent i u-länder.³ Den ökande globaliseringen har medfört en rad konsekvenser för arbetsmarknaden i Sverige och i resten av världen. I takt med att den ekonomiska globaliseringen ökat har det blivit vanligare att varor, information, tjänster och kapital, men också människor lättare rör sig över gränserna.

Globaliseringen har således skapat en omfattande arbetskraftsmigration i hela världen. De senaste åren har vi också kunnat se en stor ökning vad gäller migrantarbetare i Sverige, inte minst på grund av medlemskapet i EU och den fria rörlighet som medlemskapet innebär för unionens medborgare. Den friare rörligheten innebär naturligtvis positiva möjligheter för både arbetsgivare och arbetstagare, men den innebär också stora risker och faror.

I en underlagsrapport till Globaliseringsrådet, *Den Stora Utmaningen: Internationell migration i en globaliserad värld* från 2008, pekar författarna Charlotta Hedberg och Bo Malmberg just på både positiva och negativa konsekvenser för migrantarbetare i takt med den ökande globaliseringen. De betonar, förutom positiva aspekter, även att det måste finnas nationella och internationella överenskommelser och system som skyddar migrerade arbetare och som ser till att migrationen sker under välordnade och övervakade former, för att undvika att migrantarbetare hamnar i händerna på hänsynslösa arbetsgivare eller människosmugglare. Den internationella migrationen kan innebära hot mot enskilda personers säkerhet samt att det i inflyttningssländerna även finns risk för en ökande social och ekonomisk segregation.⁴

Antalet irreguljära migrantarbetare inom Europa har uppskattats till dryga tre miljoner.⁵ Viktigt att poängtera är dock att detta endast är en uppskattning och inte en tillförlitlig siffra. Svart arbete utfört av irreguljära och/eller papperslösa migranter är en välkänd problematik både i världen och innanför Sveriges gränser. De är en särskilt utsatt grupp då de inte omfattas av tydliga regler och lagar vad gäller arbetsförhållanden när de befinner sig illegalt i landet.

Konventionen

FN:s Migrantarbetarkonvention utgör ett ramverk för migranternas speciella situation och den är särskilt anpassad efter deras behov och samhällsposition. Konventionen är omfattande på så sätt att den är tillämplig under hela migrationsprocessen, vilket alltså innefattar både resan till destinationslandet där man ska arbeta, transit, vistelsetid och hemresa till det egna landet. Den omfattar dessutom inte endast migrantarbetarna utan även deras familjer. Konventionen gäller såväl reguljära som irreguljära migrantarbetare och är uppdelad i olika delar, där del IV specifikt behandlar irreguljära migranternas rättigheter.

Konventionen har i dagsläget endast ratificerats av 44 av FN:s 192 medlemsländer och inte av något medlemsland i EU. Främst är det länder varifrån migrantarbetare vanligtvis kommer som valt att ratificera konventionen. Detta anmärkningsvärda faktum väcker naturligtvis en rad frågor kring varför Sverige inte har ratificerat FN:s Migrantarbetarkonvention.

Vem har rätt till rättigheter?

Den amerikanska statsvetaren Kristen Hill Mahers pekar på de hot som hon menar att globaliseringsprocessen för med sig för migrantarbetarna. Hon menar dessutom att mänskliga rättigheter generellt har betraktats gälla inom nationalstatens system och endast för medborgarna inom denna, vilket hon menar beror på en politisk kultur och kulturell logik. Politik som rör icke-medborgare misslyckas ofta med att nå upp till de grundläggande internationella principerna på området mänskliga rättigheter. Traditionellt sett har mänskliga rättigheter varit något som endast tillkommit medborgare inom en stat:

”Internationally, migrant workers from less developed economies constitute a large and growing population that falls outside the traditional human rights focus on the relationship between states and citizens.”⁶

Hill Mahers betonar alltså att det finns en politisk kultur där den universella personligheten särskiljs från medborgarskapet som anses utgöra basen för rättigheter.⁷ Denna teori genomsyrar den här artikeln eftersom den lyfter fram en ytterst viktig aspekt på frågan om varför Sverige inte har ratificerat FN:s Migrantarbetarkonvention.

De politiska aktörerna

Bland viktiga aktörer har vi människorättsorganisationen Amnesty, som har gjort flera påtryckningar för att få Sveriges regering att ratificera konventionen. De har bland annat argumenterat för att en ratificering från Sveriges sida skulle skicka positiva signaler till andra länder och visa att Sverige som land tar problematiken med migrantarbetares rättigheter på allvar.⁸

Under 2007 utkom även en studie av intresseorganisation European Platform for Migrant Workers Rights (EPMWR) som kartlade hur olika europeiska aktörer på lokal, nationell och interna-

tionell nivå ställde sig till konventionen. Sveriges regering svarade den 24 november 2006 i undersökningen att de mänskliga rättigheterna för migrerade arbetare och deras familjer redan skyddas av svensk lagstiftning samt av de sex kärnkonventionerna i FN som Sverige redan har ratificerat. De svarade också att konventionen ännu inte nått universellt erkännande som grundregel för skydd av migrantarbetare, det vill säga att den ännu saknar tyngden som en allmänt erkänd konvention. De poängterade även att inga av de huvudsakliga mottagarländerna ännu undertecknat eller ratificerat den och inte har några intentioner att göra det.⁹

Flera politiker har belyst problematiken och utsattheten för både reguljära som irreguljära migrantarbetare. Under 2010 inkom tre motioner till riksdagen med förslag till riksdagsbeslut om att ratificera FN:s Migrantarbetarkonvention samt se över migrantarbetares villkor i stort. Då ingen av motionerna undertecknades med enbart partinamnet, utan med enskilda riksdagsledamöters namn, är det oklart om ställningstagandet i frågan är partiets eller endast ett fåtal partimedlemmars.¹⁰

De berörda partimedlemmarna kom från Miljöpartiet samt Socialdemokraterna, varav två av motionärerna (från Miljöpartiet) önskade se en ratificering av konventionen och den tredje, socialdemokraten Christer Engelhardt, önskade sätta igång en debatt i frågan men motionen avsåg inte att direkt uppmana till ratificering av konventionen. I en mailkorrespondens med Christer Engelhardt kring frågan om Socialdemokraterna som parti står bakom en ratificering av Migrantarbetarkonventionen, får jag svaret att motionen än så länge får ses som hans enskilda motion och inte som en given partilinje:

”Min ambition var/är givetvis att vi bör ratificera denna Migrantarbetarkonvention men jag har förstått att vägen dit inte är så enkel och när jag skriver motioner så måste jag vara beredd på att mitt parti i det fall man kommer i regeringsställning kan stå för det. Eftersom det är oklart vad partiet egentligen har för linje (enligt mitt sätt att se det) så blir motionen formulerad på det sättet dvs. att man som det står i de sista meningarna i motionen: ‘Därför är det av stor vikt att regeringen gör en bred översyn över vilka åtgärder som behövs för att trygga migrantarbetares villkor.’”¹¹

Fackliga och juridiska representanter

Artikels syfte är att undersöka medvetenheten hos, förutom de politiska aktörerna, de relevanta juridiska och fackliga aktörerna som dagligen kommer i kontakt med frågor om arbetsrätt och migrantarbetares situation, Migrantarbetarkonventionens betydelse och existens.

I mailkorrespondens med Lars Gellner, arbetsrättsjurist på Svenskt Näringsliv samt Roland Ljungdell, ordförande i Byggnads Skåne angående Migrantarbetarkonventionens betydelse, framgår att de inte känner till konventionen och dess innehåll.¹²

Slutsats och avslutande reflektioner

Vad denna artikel belyser är omedvetenheten om Migrantarbetarkonventionens existens som visat sig finnas hos flera av Sveriges ledande organisationer och institutioner som specifikt arbetar med frågor om arbetsrätt och arbetsmarknad, och även den rådande politiska oviljan att lägga frågan på bordet.

Hill Mahers teori kan fungera som en delförklaring till Sveriges och andra länders inställning till konventionen. Frågan om vilka rättigheter en migrantarbetare skall kunna åtnjuta bottnar i en uppfattning och tradition om att rättigheter är något som endast är till för de lagliga medborgarna i ett land och att med rättigheter tillkommer också skyldigheter för medborgarna.

Denna uppfattning betonas även i en rapport från UNESCO från 2007, som tar upp det glapp som finns mellan rättigheter och icke-medborgarskap, där migrantarbetare generellt ses som en belastning och inte som bärare av rättigheter. Artikeln betonar följande:

”Broadly speaking, until the public perception of migrants in general, and irregular migrants in particular, changes from an undesirable necessity to an understanding of them as rights-bearing individuals, the political incentive to inaction in this regard will remain; ratification of the ICRMW, however, should be viewed as not merely the end result of such a transformation, but also as one of the key means of its achievement.”¹³

Migrantarbetarkonventionen kan alltså på flera plan ses som en särskilt politisk konvention som krockar med privata aktörers egenintressen och de grundläggande mänskliga rättigheterna. Enligt min uppfattning behandlar frågan om migrantarbeters rättigheter därför flera politiska maktfrågor. En av dessa är det alltid lika aktuella maktförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstare. Detta faktum kan tydligt kopplas samman med FN:s Migrantarbetarkonvention som vill ta fasta på arbetarnas rättigheter. En förklaring skulle alltså kunna vara att oviljan delvis har med historiska skäl att göra. Det är en fråga om rättigheter men också om en konflikt mellan enskilda gruppintressen rörande kapital och arbete.

Är fallet så att Sverige redan anser sig ha ett fullgott rättighetsskydd för migrantarbetare och deras familjer, ställer jag mig frågan om varför det då finns ett motstånd mot att ratificera konventionen. Motviljan kan enligt mig tolkas som att Sverige inte lever upp till alla de krav som FN:s Migrantarbetarkonvention faktiskt ställer.

Den viktigaste slutsatsen i denna artikel är att det är av största vikt att Sverige tar frågan om migrantarbeters rättigheter på stort allvar. För att FN:s Migrantarbetarkonvention ska få det erkännande den behöver är det inte minst viktigt att sprida kunskap och information om dess existens, syfte och innehåll. Diskussionen om rättigheter och icke-medborgarskap är politiskt en både högst aktuell och viktig diskussion som bör lyftas fram ordentligt, vilket denna artikel vill visa. Förhoppningsvis kan Sverige då inom en inte alltför avlägsen framtid bli det första EU-land som ratificerar

FN:s Migrantarbetarkonvention, och därmed gå i täten för en ny och bättre utveckling med fokus på migrantarbeters mänskliga rättigheter i arbetslivet och på så sätt skicka signaler till resten av världen att migrantarbeters rättigheter måste tas på mycket större allvar än idag.

SLUTNOTER

1 Byggnads Pressmeddelande: <http://www.byggnads.se/Avdelningar/AVDELNINGAR1/Byggnads-Sodra-Skane/Listor/Aktuellt/Pressmeddelande/>, senast besökt 2010-12-20.

2 UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 2.1.

3 Seth, Torsten. *Svensk Internationell Arbetsrätt*, Studentlitteratur, Lund, 2009, s. 11.

4 Hedberg, Charlotta & Bo Malmberg. *Den stora utmaningen: Internationell migration i en globaliserad värld*, Underlagsrapport nr 18 till Globaliseringsrådet, Regeringen, 2008, s. 7.

5 Parliamentary Assemble Council of Europe (PACE). Doc. 10924, 4 May 2006.

6 Hill Maher, Kristen. "Who Has a Right to Rights?", i *Globalization and Human Rights*, Brysk (ed.), University of California Press, California, 2002, s. 37.

7 Hill Maher, 2002, s.19.

8 Amnesty International svenska sektionens årsredovisning 2010, s. 7, om kampanjen "Väck politikerna!": <http://www.slideshare.net/AmnestySverige/amnesty-international-svenska-sektionens-rsredovisning-2010>, senast besökt 2011-05-16.

9 European Platform for Migrant Workers' Rights (EPMWR). *The U.N. Migrant Workers Convention: Steps Towards Ratification in Europe*, Brussels, 2009, s. 10.

10 Motion 2010/11:U223, Migrantarbetarkonventionen: <http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=410&dokid=GY02U223>, senast besökt 2011-01-03.

11 Mailkorrespondens med Christer Engelhardt, 2011-01-05.

12 Mailkorrespondens med Lars Gellner, 2010-12-20 & mailkorrespondens med Roland Ljungdell, 2010-12-28.

13 MacDonald, Euan & Ryszard Cholewinski. *The Migrant Workers Convention in Europe: Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*, UNESCO migration studies 1, 2007, s. 87.

IHL EXKLUDERAR "ILLEGALA KOMBATTANTER"

Björn Karlsson

Artikeln är baserad på författarens uppsats andra terminen:

"Illegala kombattanter" - En postkolonial studie av uteslutandet av POW-status för Guantánamofångarna"

Handledare: Matilda Arvidsson

"The criminal justice system that we use for a car thief or a bank robber or a murderer in the United States wouldn't work for terrorists." *Donald Rumsfeld*¹

Postkoloniala teoretiker har som utgångspunkt att kolonialismen är kontinuerlig och inte ska ses som ett avslutat kapitel. Koloniala praktiker är istället någonting som hela tiden präglar världen. Med denna utgångspunkt analyserar jag hur den före detta amerikanska presidenten George W Bush och hans dåvarande försvarsminister Donald Rumsfeld använde sig av begreppet "illegala kombattanter" för att motivera att man förvarade fångar på Guantánamobasen och förvägrade dem de rättigheter som finns inom internationell humanitär rätt (IHL). Deras uttalanden jämför jag med hur kolonialmakterna motiverade uteslutandet av "ociviliserade" stater och stammar under framväxten av krigets lagar.

IHL och det civiliserade kriget

Ambitionen med det moderna krigets lagar var att internationellt erkända konventioner skulle användas för att reglera krig. I dagens folkrättsliga terminologi kallas detta regleringen av användandet av våld under väpnade konflikter. I Storbritanniens krigsmanual från 1914 står det att de internationella krigslagarna bara gäller krigsföring mellan "civiliserade" stater och inte "ociviliserade" stater eller stammar.² Detta var ett av de viktigaste argumenten för vilka krigets lagar skulle gälla. De skulle hantera "civiliserade" nationers agerande. Man ansåg att det fanns "ociviliserade" stater som var oförmögna att föra krig "civiliserat". Genom att påvisa vilka de "ociviliserade" var och hur de uppträdde så definierade man sig själva och skapade sin egen "civiliserade" identitet.³

Av betydelse för appliceringen av krigets lagar var även att samhället skulle bygga på stater. Det internationella samfundet grundade lagarna och bestämde även vem lagarna skulle gälla. I konventionerna framgick det tydligt att om man inte var en deltagande part av konventionerna så gällde inte heller lagarna. Som Frédéric

Mégret skriver så ligger det något paradoxalt i att "ociviliserade" stater uteslöts från möjligheten att delta eftersom att de inte ansågs suveräna, en status som de "civiliserade" staterna själva avgjorde.⁴ Den Brittiska krigsmanualen gav ändå befälhavaren möjlighet att avgöra om rättvisa och humana regler skulle gälla vid olika specifika tillfällen, även vid kolonialkrigsföring. Mégret menar att detta agerande kunde ses som barmhärtighet och hederlighet, som ett sätt för kolonialmakterna att ytterligare påvisa sina egna kvalitéer och godhet.⁵ Det är alltså en fundamental skillnad mellan oss och "de andra" som gör att vi inte omfattas av samma regler. Denna typ av argument återkommer i George W Bush och Donald Rumsfeld retorik när de motiverar uteslutandet av Prisoners of War (POW)-status för "illegala kombattanter".

Uttalanden av George W Bush

I memorandum *Humane Treatment of Taliban and al Qaeda Detainees*, från sjunde februari 2002, skriver George W Bush att POW-statusen i enlighet med tredje Genèvekonventionen i förhållande till al-Qaida och Talibanfångar är juridiskt komplex och väcker många frågor. Genèvekonventionerna berör bara de stater som skrivit under konventionerna och att dessa dessutom förutsätter reguljära styrkor som strider för en stat. Bush skriver att kriget mot terrorismen är en del i ett paradigmskifte: Stora internationella grupper begår fruktansvärda brott mot civila och de stötts ibland direkt av stater. Pressekreteraren förtydligar:

"The President has maintained the United States' commitment to the principles of the Geneva Convention, while recognizing that the Convention simply does not cover every situation in which people may be captured or detained by military forces, as we see in Afghanistan today."⁶

Bush fastställer att Genèvekonventionerna inte ska gälla för al-Qaida medlemmar i Afghanistan eller någon annanstans i världen bland annat eftersom de inte tillhör någon deltagande part

av konventionerna. Han tillskriver sig själv också rätten att bestämma huruvida Genèvekonventionerna ska gälla i kriget mot Afghanistan. Därefter fastslår han att Talibanska fångar är "illegala kombattanter" och därför inte har rätt till POW-status. Inte heller al-Qaidafångarna får POW-status eftersom att de inte är en deltagande part av konventionerna. Men Bush ger ändå fångarna vissa rättigheter med motiveringen:

"Of course, our values as a nation, values that we share with many nations in the world, call for us to treat detainees humanely, including those who are not legally entitled to such treatment."⁷

Rumsfelds ord

Donald Rumsfeld säger att en av Genèvekonventionernas viktigaste funktioner är att skilja på kombattanter och "illegala kombattanter" och att det skulle vara väldigt farligt med hänsyn till Amerikas och andra länders militär att göra distinktionen mellan illegala och legala kombattanter otydlig.⁸ Han säger att "illegala kombattanter" smälter in i den civila befolkningen och utsätter den för fara, att de "illegala kombattanterna" attackerar oskyldiga civila barn och kvinnor, och att de därför fördöms av Genèvekonventionerna och faller utanför dess skydd.⁹

"[...]Geneva is designed to distinguish between lawful combatants like our men and women in uniform who we want protected under Geneva, because they wear uniforms, they wear - carry weapons that are exposed, they do function in a chain of command, they meet the criteria. And the Geneva Conventions were designed to protect people like that and not to protect people not like that."¹⁰

Rumsfeld säger också att det är viktigt att förstå att det råder andra omständigheter i "kriget mot terrorismen" än de som råder i vanligt krig. Det kräver, enligt Rumsfeld, ett annat mönster i vårt tankesätt.

"All of the normal ways that we think about things simply don't work. For example, there were no armies or navies or air forces for us to go after in Afghanistan. We're going after terrorists. That means you have to go and find them and root them out and stop them from killing people."¹¹

Rumsfeld uttrycker glädje över att USA åkte till Afghanistan och befriade landet från al-Qaida och Talibanerna och där lyckades tillfångata en stor del av de människorna som lärt sig hur man dödar oskyldiga människor. Han förtydligar hur dessa människor hade lärt sig hur man dödar oskyldiga, alltså inte soldater utan oskyldiga, och nu är de tillfångatagna på ett ställe där de inte kan fortsätta med det.¹²

Makten över berättelsen

Trots att begreppet "illegala kombattanter" inte förekommer som ett juridiskt begrepp i folkrättsliga primärkällor¹³ så kan Bush och

Rumsfeld använda begreppet precis som om de gjorde det. De äger makten att tolka IHL och med sin retorik skapar de en kultur som möjliggör och rättfärdigar USA:s praktiker inom IHL. De har makten att skapa en ny innebörd av användningen av begreppet "illegala kombattanter" och att införa denna kategori och betydelse som en möjlighet att inom en till synes objektiv diskurs beskriva personer såsom icke-inkluderade. Det kommer till uttryck till exempel när Bush motiverar behovet av ett nytt tankesätt eftersom Genèvekonventionerna inte hade terrorism i åtanke när de skrevs.¹⁴

"Our nation recognizes that this new paradigm – ushered in not by us, but by terrorists – requires new thinking in the law of war..."¹⁵

Denna möjlighet att anpassa och tolka IHL efter sina egna behov är ingenting som de "ociviliserade vildarna" eller de "illegala kombattanterna" skulle ha möjlighet att göra.

Fångarnas agerande förklaras, särskilt i Rumsfelds uttalanden, som ren ondska och som baserade på värderingar som helt skiljer sig från de amerikanska.¹⁶ Presidenten och försvarsministern får sitt handlande att verka som ett rättfärdigt agerande i kriget mellan de onda och goda. De presenterar sig själva som de goda och de "civiliserades" förespråkare och förkämpar. Rumsfeld säger till exempel:

"We will continue to treat them under the principles of fairness, freedom and justice that our nation was founded on -- the principles that they obviously abhor and they sought to attack and destroy."¹⁷

Illegala kombattanter eller ociviliserade vildar?

Det räcker i Bushs och Rumsfelds uttalanden med att benämna fångar som "illegala kombattanter" för att försvara att lagarna inte gäller dem. Distinktion mellan "legala" och "illegala kombattanter" går att jämföra med distinktion mellan "civiliserade" och "ociviliserade". Som Mégret skriver så var den huvudsakliga anledningen till exkludering av de "ociviliserade" att krigets lagar var något som "civiliserade" nationer ägnade sig åt.¹⁸ Kriterierna som exkluderar al-Qaida har uppställts och upprätthålls av dem som har möjligheten att tolka och definiera IHL så att "illegala kombattanter" exkluderas från dess skydd.

Edward W Said skriver att väst ser som sin uppgift att "civilisera" de "ociviliserade". När de sen missköter sig eller blir rebelliska så måste "vi" utöka straffen eftersom att "de" förstår våld bäst. De är inte som oss och måste därför bli styrda.¹⁹ På samma sätt som man förr använde dum-dum-kulor för att det ansågs bita bättre på "vildarna"²⁰, kan man i Bush och Rumsfelds retorik se argument för att det vanliga rättssystemet inte skulle fungera på de "illegala kombattanterna".²¹ "Illegala kombattanter" anses inte kunna följa den vanliga krigsföringen och Bush och Rumsfeld talar om ett annat slags krig, ett nytt paradigm där man måste använda sig av nya tankesätt.²²

Nu precis som förr, när krigets lagar först skrevs, kan de civili-

serade länderna tänka sig att vara generösa och applicera en del av krigets lagar i kontakter med de "ociviliserade vildarna". Det görs och gjordes i den mån det var lämpligt och för att visa att man skiljde sig från de andra. Både Bush och Rumsfeld förklarar tydligt att de "illegala kombattanterna" ska få ta del av vissa rättigheter i sin fångenskap eftersom att det hör till de principer om frihet och rättvisa som USA bygger på.²³ Förr använde man istället ord som "hederlighet" och "ridderlighet". Rumsfeld uttrycker också att detta skiljer "dem" från "oss", de vill förgöra de principer som USA bygger på. Genom berättelsen om den "andre" ger alltså Rumsfeld sig själv möjligheten att beskriva de egna värderingarna som inte bara högre stående utan även "oss" som generösa och givmilda som erbjuder visst skydd till den "andre" trots att denne inte har förtjänat det. Hans ordval att "leta upp och rota fram dem" för associationerna till en "barbarisk", "ociviliserad" livsstil. Bush säger att man inte kan ge fångarna vissa rättigheter för att de är för "farliga".²⁴ Fångarna tillskrivs alltså egenskaper som "vi" inte vill förknippa oss med.

I all kolonial och imperialistisk ideologi och retorik finns ett ambivalent men nödvändigt innehåll, nämligen kontroversen mellan alla människors likhet och den ständigt pågående produktionen av olikhet samt kategoriseringen och kartläggningen av denna olikhet.²⁵ Detta avspeglas i västs vilja att demokratisera, frigöra och "rädda de andra", samtidigt som man är noggrann med att distansera sig ifrån dem.²⁶

Rumsfeld säger att Amerika har befriat Afghanistan från al-Qaida och Talibaner, befriat dem från folk som har "tränats för att döda oskyldiga".²⁷ Gayatri Spivak kallar detta fenomen för "vita män räddar bruna kvinnor från bruna män".²⁸ Hon menar att väst inte ser det som någon möjlighet att andra kulturer skulle kunna ha liknande värden, ideal, praktiker eller institutioner.²⁹ Denna strikta uppdelning av vem som står för högstående ideal, praktiker och värderingar framgår tydligt i Bushs och Rumsfelds retorik.

IHL är exkluderande i sig självt

Mégrets tes är att det är den internationella humanitärätten i sig själv som är exkluderande. Detta genom att när man inkluderar någon i en kategori så ges alltid möjligheten att exkludera någon annan. På så sätt är det möjligt att personer hamnar helt utanför rättens kategorier.³⁰ Han menar att IHL:s grundbalkar är exkluderande i sig själva och att IHL:s koloniala förflutna fortfarande speglas i dess traktater.³¹ Han menar att IHL är uppbyggt efter hur västerländska stater för sin krigsföring och efter att det är just staterna som för krig. De krav som ställs på en "legal kombattant" bygger på hur västerländska staters arméer och soldater ser ut och fungerar.³² Men menar Mégret, Bush-administrationen använder en retorik som nästan ordagrant upprepar och tolkar IHL. Bushs och Rumsfelds användning av begreppet "illegala kombattanter" behöver alltså inte ses som något som bryter mot IHL. Snarare kan man säga att de har använt sig av IHL:s koloniala förflutna och exkluderingen som finns i dess grundbalkar för att kunna utesluta Guantánamofångarna från POW-status.

Fortgående koloniala praktiker

Bushs och Rumsfelds möjlighet att använda sig av den internationella humanitärrettens språk på detta sätt tyder på att det finns en över/underordning i förhållandet mellan USA och "de andra", en under och överordning som är möjlig att uttrycka genom IHL. USA befinner sig i en tydlig maktposition i förhållande till "de andra". Överordningen tar sig bland annat uttryck i berättelsen, hegemoniskt formulerad av Bush och Rumsfeld.

Den retorik som uppkommer i ambivalens mellan att å ena sidan vara en förkämpe för mänskliga rättigheter och lika värde och å andra sidan vara någon som förtrycker och exploaterar blir en svår balansakt. Bush och Rumsfeld är inte själva upphovsmännen till denna retorik och ideologi utan retoriken och ideologin verkar och fungerar på ett sätt som bidrar till att bevara en redan etablerad över/underordning.³³ Den koloniala retoriken behöver alltså inte vara självmedveten. Den är något som kan fortgå omedvetet i försvarandet av vårt agerande.

Bushs och Rumsfelds retorik kan förstås utifrån den postkoloniala utgångspunkten att kolonialismen är kontinuerlig och inte ett avslutat kapitel utan att världen fortfarande präglas av kolonialismen som en fortgående praktik. Retoriken är inget som Bush och Rumsfeld har skapat utan den är en inbäddad del i den internationella humanitärätten som ger möjlighet till exkludering av "den andre".

SLUTNOTER

- 1 Amerikanska styrkornas press service, "Rumsfeld Discusses Guantanamo Bay Detainee Issues", pub. 2005: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=16298>, senast besökt 2010-12-22.
- 2 Mégret, Frederic. "From Savage to Unlawful Combatant", in Orford, Anne (red.), *International law and its others* [Elektronisk resurs], Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 279.
- 3 Mégret, s. 280-282, 286-288.
- 4 Mégret, s. 284-285.
- 5 Heninrich von Treitchke i Mégret, s. 280, 282.
- 6 Vita Husets pressekreterare, "Announcement of President Bush's determination re legal status of Taliban and Al Qaeda detainees" pub. 2002: <http://www.state.gov/s/l/38727.htm>, senast besökt 2010-12-22.
- 7 GW Bush, Humane Treatment of Taliban and al Qaeda Detainees, s.1-2
- 8 Amerikanska försvarsdepartementet, "Secretary Rumsfeld Media Availability en route to Camp X-Ray", pub. 2002: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2338>, senast besökt 2010-12-22.
- 9 Amerikanska försvarsdepartementet, "Secretary Rumsfeld Media Availability Enroute to Baghdad", pub. 2004: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3010>, senast besökt 2010-12-22.
- 10 Amerikanska försvarsdepartementet, 2004.
- 11 Amerikanska försvarsdepartementet, 2002.
- 12 Amerikanska försvarsdepartementet, 2002.
- 13 Det samma gäller för opriviligerade kombattanter/krigsförare. Dörmann, Knut. "The legal situation of 'unlawful/unprivileged combatants'", i *International Review of the Red Cross*, vol. 85, no. 849, 2003, s. 47.
- 14 Vita Husets pressekreterare, 2002.
- 15 Bush, George W.. "Humane Treatment of Taliban and al Qaeda Detainees", White House memorandum: http://www.pegc.us/archive/White_House/bush_memo_20020207_ed.pdf, 7 February 2007, s.1.
- 16 Amerikanska styrkornas press service, "Rumsfeld Explains Detainee Status", pub. 2002: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=43951>, senast besökt 2010-12-22.
- 17 Amerikanska styrkornas press service, 2002.
- 18 Mégret, s. 286.
- 19 Said, Edward W.. *Culture & imperialism*, [New ed.], Vintage, London, 1994, s. xi.
- 20 Mégret, s. 280-282, 286-288.
- 21 Amerikanska styrkornas press service, 2005.
- 22 Bush, 2007, s. 1.
- 23 Amerikanska styrkornas press service, 2002.
- 24 Bush, George W.. "Fact Sheet: Status of Detainees at Guantanamo", on The American Presidency Project [online], pub. 7 February 2002 : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=79402>, senast besökt 2011-05-16.
- 25 Lundahl, Mikaela. *Postkoloniala studier*, Stockholm, 2002, s. 18-19.
- 26 Orford, Anne. *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, s. 166.
- 27 Amerikanska försvarsdepartementet, Secretary Rumsfeld Media Availability en route to Camp X-Ray, 2002.
- 28 Lundahl, 2002, s. 19.
- 29 Lundahl, 2002, s. 19.
- 30 Mégret, s. 265-266.
- 31 Mégret, s. 267.
- 32 Mégret, s. 306.
- 33 Lundahl, 2002, s.18.

