

TEOLOGISKA HÖGSKOLAN
Stockholm

EXAMENSARBETE
Mänskliga Rättigheter och Demokrati
15 hp, Vt 2010

Emma Tengdahl
Badstrandsvägen 34
112 65 Stockholm
Tfn 0733-26 60 96
emma-tengdahl@hotmail.com



Irreguljära migranternas bostadssituation – rätten till bostad i Stockholm

Handledare: Susanne Wigorts Yngvesson

Sammandrag

I denna uppsats redovisas hur rätten till bostad är utformad i internationella konventioner och dokument samt implementeringen av dessa i Sverige. Detta för att undersöka det juridiska skyddet för irreguljära migranternas rätt till bostad. Då svensk forskning om irreguljära migranternas bostadssituation är knapphändig – och inte i något fall relaterar till kränkta rättigheter – har jag också utfört kvalitativa intervjuer med aktörer vilka har kontakt med denna samhällsgrupp och kunskap om situationen. Jag har jämfört den tidigare forskningen och intervjupersonernas uppfattning om bostadssituationen med situationen i ett europeiskt perspektiv.

Arbetet visar att den svenska tolkningen av internationella konventioner är snäv. Regering och myndigheter är medvetna om att den kommunala tolkningen av Socialtjänstlagen (SoL) i fråga om det kommunala ansvaret är godtycklig, trots att kommunen är ytterst ansvarig för alla som vistas i den. Uppsatsen utmynnar i ett lagändringsförslag av SoL, vilket knyter an till diskrimineringsgrunden ”ställning i övrigt” som stadgas i juridiskt bindande internationella dokument, samt en utvidgning av tak över huvudet-garantin – fokus ligger således på Stockholms kommun.

Innehåll

Sammandrag.....	1
1 INLEDNING.....	5
1.1 Syfte.....	6
1.2 Metod.....	7
1.3 Material.....	10
1.4 Avgränsningar.....	12
1.5 Disposition.....	12
2 BAKGRUND.....	14
2.1 Irreguljära migranter.....	14
2.2 En samhällsgrupp – ett kollektiv utan erkännande.....	16
2.3 Vad är hemlöshet?.....	17
2.3.1 Socialstyrelsens fyra hemlöshetsituationer.....	17
2.4 FEANTSA och ETHOS – kopplingen till Europa.....	19
2.5 Sammanfattning.....	19
3 INTERNATIONELL RÄTT.....	21
3.1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	21
3.2 FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.....	22
3.2.1. Artikel 11 – rätten till en lämplig bostad.....	23
3.2.2 Tilläggsprotokollet till ESK-konventionen.....	23
3.3 Allmänna kommentarer 4.....	24
3.4 FN:s specialrapportör för rätten till bostad.....	25
3.5 Den reviderade europeiska sociala stadgan.....	25
3.6 Resolution 1509.....	27
3.7 Övrig internationell reglering.....	27
3.8 Sammanfattning.....	28
4 NATIONELL LAGSTIFTNING OCH IMPLEMENTERING.....	30
4.1 Den offentliga förvaltningens ansvar.....	30

4.1.1	Det kommunala självstyret.....	30
4.1.2	Vistelseutredningen 2008.....	31
4.2	Programstadgandet i Regeringsformen 1:2.....	33
4.3	Särskilda boendeformer på den svenska bostadsmarknaden.....	34
4.4	Sammanfattning.....	35
5	INTERNATIONELL KRITIK.....	36
5.1	ESK-kommitténs kritik.....	36
5.2	UPR-granskningen.....	37
5.3	Europeiska kommittén för sociala rättigheter.....	38
5.4	Sammanfattning.....	41
6	PICUM.....	42
6.1	Nätverk.....	42
6.2	Problem.....	43
7	DEN SVENSKA BOSTADSMARKNADEN FRÅN ETT IRREGULJÄRT PERSPEKTIV.....	44
7.1	Bostadslösningar och komplikationer.....	44
7.2	Svensk forskning.....	46
8	OFFENTLIGA INRÄTTNINGAR I STATLIG OCH FRIVILLIG REGI.....	48
8.1	Akutboenden.....	49
8.1.1	Frälsningsarméns akutboende.....	49
8.2	Dagverksamheter.....	51
8.2.1	<i>Ny Gemenskap</i>	52
8.3	Kyrkliga institutioner.....	53
8.3.1	Projektet <i>Nattöppet Kyrka</i>	54
8.4	<i>Ingen Människa är Illegal</i> – ett nätverk av frivilliga aktivister.....	56
8.5	Sammanfattning.....	60
9	ANALYS.....	61
9.1	Internationella formuleringar och nationella tolkningar.....	61
9.2	Svensk tolkning och implementering.....	64

9.3	De uteslutnas lösning.....	68
9.4	Framtida forskning.....	70
10	ETT KONVENTIONSENLIGT SVERIGE.....	71
10.1	Tillägg till <i>Socialtjänstlagen</i>	72
10.2	En utvidgning av TÖG.....	74
11	SAMMANFATTNING.....	76
	Referenser.....	78

1 Inledning

Valet av ämnesområde inför denna uppsats var relativt enkelt; cirka ett halvår innan jag påbörjade arbetet träffade jag en irreguljär migrant från Libyen. Jag introducerades i och med detta för ett Sverige jag inte kände till och vars existens jag aldrig tidigare reflekterat nämnvärt över. Fallet i sig förkommer inte i den här uppsatsen, men det inspirerade till arbetet.

Migrationsverket skriver i sin årsredovisning för 2009 att ”Sverige fortsätter att vara ett av de länder i Europa som bereder flest människor skydd undan våld och förföljelse. Under förra året sökte 24 194 personer asyl i Sverige, ungefär lika många som 2008.”¹ Migrationsverket hävdar att den statistiken gör Sverige till Europas fjärde största asylland; bara Frankrike, Tyskland och Storbritannien tar emot fler ansökningar än Sverige. Men att 24 194 personer ansökte om asyl innebär inte att samtliga fick asyl 2009 – många öppna fall överlevde året och har ännu inte avgjorts. De kommer att beslutas om 2010 och utgången kommer följaktligen att redovisas i årsredovisningen för 2010.

Myndigheten framhåller att ett viktigt politiskt mål är att asylsökande ”som inte uppfyller kraven ska återvända hem utan onödigt dröjsmål. För att asylsystemet ska vinna legitimitet på lång sikt är det viktigt att de som saknar skäl som berättigar till uppehållstillstånd faktiskt återvänder.”² Dock framhåller Migrationsverket att det, av naturliga skäl, är ”svårt att förmå personer som fått avslag på sin asylansökan att återvända”.³ Denna obalans avser Migrationsverket korrigera genom att utveckla återvändandedelen av asylprocessen.⁴

Återvändandet har därför varit ett av de högst prioriterade områdena under 2009 och Migrationsverket hävdar att ”antalet personer som återvänt självmant genom Migrationsverkets försorg har ökat markant” som ett resultat av bland annat ett utökat samarbete med polis och kriminalvård.⁵

Trots det ökade antalet återvändanden uppehåller sig, enligt Socialstyrelsens (SoS) *Social rapport 2010*, mellan 10 000 och 50 000 personer utan tillstånd i Sverige.⁶ Dessa personer är bland andra före detta asylsökande som valt att stanna kvar i Sverige trots utvisningsbeslut och personer som inte sökt uppehållstillstånd och därmed aldrig fått sin sak prövad hos Migrationsverket.

Frilansjournalisten Sanna Vestin hävdar att det sedan *Dublinkonventionens* ikraftträdande (1997) har blivit ännu svårare att bedöma hur många personer som lever gömda i Sverige, då det är möjligt att flyktingar som nått Sverige väljer att inte söka asyl vid ankomsten utav rädsla för att direkt avvisas till ett av länderna de passerat på vägen. De kommer således aldrig in i statistiken.⁷

¹ Migrationsverket, *Migrationsverkets årsredovisning 2009* (Norrköping: 2010), s. 9.

² Migrationsverket, s. 10.

³ Migrationsverket, s. 20.

⁴ Migrationsverket, s. 9 f.

⁵ Migrationsverket, s. 35.

⁶ Socialstyrelsen, *Social rapport 2010* (2009a), s. 268.

⁷ Sanna Vestin, *Flyktningboken – Från Duvemåla till Fort Europa* (Stockholm: Ordfront, 2002), s. 50 f.

Föreningen Papperslösa Stockholm uppger att 8 000 personer är efterlysta i Sverige efter att ha fått avvisningsbeslut, men att många av dessa individer förmodligen har lämnat landet självmant, utan myndigheters kännedom.⁸

SoS:s ovan nämnda siffra är en sammanfattning av olika organisationers och föreningars uppskattningar då SoS själv inte bedriver någon form av systematiskt förfarande för att statistiskt dokumentera antalet irreguljära migranter i Sverige. Beroende på vilket område organisationen i fråga är specialiserat på, eller vilken grupp av irreguljära migranter den kommer i kontakt med, varierar uppskattningarna myndigheten använder sig av.⁹ Vestin påstår att precis denna form av sammanslagningar är vansklig då ”gömda” och ”asylsökande” kan söka hjälp från flera håll samtidigt.¹⁰

Forskaren Shahram Khosravi vid Stockholms universitets Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (Ceifo) hävdar att det av uppenbara skäl inte finns någon ”pålitlig statistik över antalet irreguljära immigranter i Sverige. De siffror som tillhandahålls av polisen, andra myndigheter och forskare är gissningar eller i bästa fall uppskattningar.”¹¹

Min uppsats kommer att fokusera på hur dessa individers bostadssituation ser ut då min erfarenhet är att det ännu är ett relativt outforskat område inom svensk forskning; jag har inte kunnat finna några tidigare publicerade arbeten på området.

1.1 Syfte

Syftet med min uppsats är att deskriptivt beskriva rätten till bostads utformande i internationell och nationell lagstiftning, att undersöka den faktiska bostadssituationen för irreguljära migranter i Stockholm samt att ge ett eget förslag på implementering och efterlevnad av rättigheten i Sverige.

De frågeställningar jag använder för mitt syfte är följande: Vilka rättigheter och juridiskt skydd har irreguljära migranter i Sverige när det gäller deras bostadssituation? Om det finns brister i rättigheterna och skyddet för irreguljära migranter, vilka är i så fall dessa och hur skulle de kunna åtgärdas?

Jag kommer att presentera de mest relevanta internationella dokumenten Sverige ratificerat i fråga om rätten till bostad och rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, både inom ramen för Förenta Nationerna (FN) och Europarådet, samt vilka åtaganden ratifikationerna innebär för svensk riksdag, regering och myndigheter.

Detta följs av en granskning av huruvida svensk lagstiftning och praxis (dvs. tillämpningen av lagen) harmonierar med Sveriges internationella åtaganden.

⁸ Josef el Mahdi & Matilda E. Hanson, ”Adresshandel även på ryskspråkig sajt” (2009).

⁹ Föreningen Papperslösa Stockholm uppskattar siffran (april 2009) vara någonstans mellan 10 000 till 30 000 och den 17 januari 2009 skriver Svenska Dagbladet att siffran beräknas ligga mellan 30 000–50 000. Rädda Barnen uppskattar samtidigt (januari 2009) att cirka 1 000–1 500 barn lever gömda i Sverige.

¹⁰ Vestin, s. 112.

¹¹ Shahram Khosravi, ”Territorialisering av mänsklighet: irreguljära immigranter och det nakna livet”. I: *SOU 2006:37, Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet* (Stockholm: 2006), s. 291.

Sverige har kritiserats internationellt för implementeringen och efterlevnaden av rätten till bostad – jag introducerar läsaren i denna kritik samt ramarna som den utformats inom. Lever Sverige upp till sina internationella förpliktelser eller inte?

Jag avser redogöra för de irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm – de boendeformer som dominerar denna samhällsgrupp och varför – samt huruvida deras bostadssituation överensstämmer med de riktlinjer ESK-kommittén uttalat. Jag kommer att dra paralleller mellan irreguljära migranternas bostadssituation i Sverige och situationen sedd ur ett europeiskt perspektiv.

Avslutningsvis avser jag presentera ett konkret förslag till hur irreguljära migranternas rätt till bostad och en tillfredsställande levnadsstandard skulle kunna efterlevas konventionsenligt av den svenska staten, med fokus på Stockholm.

1.2 Metod

Då mitt syfte är tvådelat har jag även använt mig av olika metoder; för granskningen av internationell och nationell lagstiftning har jag använt mig av deskriptiv beskrivande metod och för undersökningen av irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm har jag använt mig av kvalitativa intervjuer. Starka incitament för detta är att den redan existerande svenska forskningen om mitt uppsatsämne är minimal samt att svenska myndigheters mandat inte omfattar irreguljära migranter varför de inte författar rapporter på ämnet specifikt. Detta gör en deskriptiv metod baserad på tidigare forskning om bostadssituationen komplicerad.

Jag har således valt att utföra kvalitativa forskningsintervjuer med sex representanter för verksamheter (organisationer/föreningar/nätverk) som både erkänner och uppmärksammar irreguljära migranternas existens och situation: två med representanter för *Ingen Människa är Illegals* (IMÄI) bostadsgrupp – Elias Kron och Jennie Leino; två med volontärer på Klara kyrkas projekt *Nattöppet Kyrka* – Monica Antonson samt Kari Nyman; en med volontärsvarige Miranda Ledebur på föreningen *Ny Gemenskap* och slutligen en med Lennart Eld, verksamhetschef på Frälsningsarméns akutboende (härberge) i Midsommarkransen samt representant i Socialstyrelsens brukarråd.

Eftersom intervjuerna är en form av professionellt samtal vilka avser blotta enskilda individers uppfattningar och erfarenheter så har jag garderat mig mot den enskildes monopolsituation på ”sanningen” genom att intervjua två representanter från samma verksamhet i vissa fall.

Psykologiprofessorerna Steinar Kvale och Svend Brinkmann framhåller att ”*Samtal integrerade i intervjupersonens naturliga aktiviteter i deras vardagsvärld ger en mer uttömmande bild av deras bakgrundssituation än åsikter uttryckta i intervjuarens arbetsrum*”¹²: merparten intervjuer har därför utförts på intervjupersonernas arbetsplatser. Dock inte intervjuerna med representanterna för IMÄI, vilka har utförts på ett café i Gamla Stan samt på Södertörns högskolas bibliotek, då IMÄI saknar nätverkslokal.

Kvale och Brinkmann hävdar att en halvstrukturerad livsvärldsintervju ”är varken ett öppet vardagssamtal eller ett slutet frågeformulär” – något jag eftersträvat i mina intervjuer

¹² Steinar Kvale & Svend Brinkmann, *Den kvalitativa forskningsintervjun* (Lund: Författarna och Studentlitteratur, 2009), s. 316.

– ingenmanslandet där emellan.¹³ Kvale och Brinkmann hävdar att denna intervjuform ”utförs enligt en intervjuguide som fokuserar på vissa teman och som kan innehålla förslag till frågor”.¹⁴ De presenterar ett relativt flexibelt förhållningssätt till intervjuprojektet, vilket är av mer explorativ karaktär:

Rubin och Rubin (2005) föreslår således en iterativ design där forskaren ständigt anpassar sig till nya omständigheter på området, gör nya urval av personer och formulerar om frågorna. I den formen av reaktiv intervjudesign är forskningsfrågorna i allmänhet öppna.¹⁵

Precis som Kvale och Brinkmann skriver har min intervjustruktur varit relativt oregelbunden och ostrukturerad och många av metodbesluten har jag fattat mitt under en pågående intervju,¹⁶ men för att försäkra mig om att erhålla den information jag söker har jag förberett konkreta frågor (flertalet av relativt inviterande och öppen karaktär) vilka ramat in samtalet. Avsikten var att gardera mig mot att intervjun skulle ta en så kallad ”nondirektiv” vändning.¹⁷ Beroende på intervjupersonens samtalsvillighet och känsla för snö har dessa ramar dock varit mer eller mindre fasta. Min intervjuguide har således varit av lite mer strukturerad karaktär än vad Kvale och Brinkmann hävdar är nödvändigt för denna typ av intervju:

- På vilket sätt kommer du i kontakt med irreguljära migranter? Bedriver ni (verksamheten du är engagerad i) någon form av uppsökandeverksamhet? Om inte, hur kontaktar de irreguljära migranterna er? Marknadsför ni er på något sätt?
- Hur ser er verksamhet ut i fråga om irreguljära migranter?
- Hur länge har ni engagerat er i problematiken rörande deras rättigheter?
- Har ni sett någon förändring över tid/utveckling åt något håll? Om ja, i vilken riktning? Orsaker?
- Vad anser du som arbetar med, och är engagerad och kunnig i, dessa frågor borde göras inom svensk lagstiftning för att förbättra irreguljära migranternas juridiska skydd? Andra förslag än på lagstiftningsområdet?

Intervjuerna varade mellan 23 och 58 minuter och alstrade varierande mängd information. Jag har dock gjort en poäng av att inte avsluta en intervju förrän jag fått svar på mina förberedda frågor. Frågorna genererade växelvis relativt utförliga svar, men även många kortfattade i stil med ”det vet jag inte” och ”det kan jag inte svara på”.

Intervjuerna utfördes för att jag ska få en uppfattning om hur irreguljära migranternas bostadssituation de facto ser ut i Stockholm i dag (som jag nämnde ovan är svensk forskning på detta område knapphändig). Min hypotes bakom denna formulering är att de regler och lagar vilka olika konventioner befäster och svenska myndigheter ska implementera och efterleva utgör en slags fiktiv sanning om hur samhället ser ut. Intervjuerna tros konstruera en annan verklighet. Denna form av ledande frågeställningar

¹³ Kvale & Brinkmann, s. 43.

¹⁴ Kvale & Brinkmann, s. 43.

¹⁵ Kvale & Brinkmann, s. 118 f.

¹⁶ Kvale & Brinkmann skriver att intervjutekniken även kallas *ostrukturerad* eller *icke-standardiserad*. S. 32.

¹⁷ Kvale & Brinkmann, passim.

har jag dock valt att avhålla mig i från till förmån för ett mer objektiva intervjuförfarande där – förhoppningsvis – mina förutfattade meningar inte skymtar med denna pregnans.

Intervjuerna ska varken betraktas som heltäckande eller som någon definitiv sanning i fråga om irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm, utan som enskilda individers erfarenheter och upplevelser av en svårdokumenterad situation. Detta har klargjorts med intervjupersonen innan intervjun, något som alla inblandade uppfattat som positivt.

Precis som Kvale och Brinkmann påstår söker jag genom denna form av professionellt samtal ”förstå världen från undersökningens personernas synvinkel” samt ”utveckla mening ur deras erfarenheter”.¹⁸ Tanken är att dessa erfarenheter tillsammans ska erbjuda en tydligare bild – mer kunskap – av hur bostadssituationen faktiskt ser ut; det är det som är målet med dessa samtal – de ska fungera kunskapsproducerande.¹⁹

I fråga om den maktasymmetri Kvale och Brinkmann diskuterar och hävdar att intervjuaren har naturligt anspråk på har jag, i syfte att jämna ut denna något, låtit undersökningens personer godkänna min tolkning av intervjusamtalet samt de passager i den färdiga texten där deras åsikter figurerar. Detta för att undvika att någon intervjuperson känner sig överkörd samt att den färdiga uppsatsen består av missförstånd och feltolkningar. Nedbrytandet av maktasymmetrin bidrar förhoppningsvis till ett jämbördigare förhållande mellan intervjuare och intervjuperson och uppfattningen av att ett samarbete pågår, snarare än att den ena parten granskas under lupp och att den andra besitter någon form av tolkningsföreträde. Jag lägger stor vikt vid den transparens som denna ”kontrollmekanism” genererar.

Intervjuerna saknar konfidentiell prägel vilket informerats om genom så kallat informerat samtycke. Både namnet på intervjupersonen och på den verksamhet denne representerar publiceras med reservationen att de åsikter denne uttrycker under intervjun är personliga och inte nödvändigtvis företräder, eller har verifierats med, verksamhetens ledning eller övriga representanter.

En annan förhoppning är naturligtvis att kunskapen som intervjuerna producerar ska inspirera till framtida fördjupad forskning och precis som Kvale och Brinkmann hävdar i fråga om samhällsvetenskaplig forskning avser denna uppsats tjäna vetenskapliga och mänskliga intressen.²⁰ Min formulering ovan om att ett ”samarbete” i fråga om intervjuerna har varit önskvärt mellan intervjuare och intervjuperson har gjorts för att ett sådant har antagits understödja dessa mänskliga intressen på ett relativt smidigt sätt.

Intervjuresultaten presenteras i narrativ form interfolierade med citat från intervjun vilka jag anser vara av speciellt beskrivande eller överraskande karaktär.

I ett narrativt angreppssätt kan intervjuare systematiskt föreställa sig sin forskning som ett historieberättande från början till slut. Rapporten kan då bli en narrativ återgivning av intervjupersonernas spontana historier [...] eller omformas till nya historier av forskaren. I det senare fallet rekonstrueras historierna med hänsyn till de huvudpoänger som forskaren vill förmedla.²¹

¹⁸ Kvale & Brinkmann, s. 17.

¹⁹ Kvale & Brinkmann, s. 18.

²⁰ Kvale & Brinkmann, s. 87, 78.

²¹ Kvale & Brinkmann, s. 307.

Den narrativa formen avser bibehålla den stämning som dominerat intervjusamtalen samt förhoppningsvis göra läsningen mer uthärdlig för läsaren, då talspråk och skriftspråk använder sig av olika retoriska former. ”Det blir forskarens uppgift att erbjuda de perspektiv och sammanhang som gör intervjuerna engagerande att läsa.”²² Min presentation av intervjuresultaten innehåller således subjektiva tolkningar, trots att jag är medveten om att återkommande kritik mot kvalitativ intervjuforskning påstår att den föranleder precis denna form av tolkningar. Jag betraktar dock inte denna typ av interpretationer som någon farligare form av spekulering eller förvrängning av intervjupersonens svar – jag har aktat mig noga för snedvridna tolkningar baserade på min egen utgångspunkt och erfarenhet.

1.3 Material

Som jag nämnde ovan är forskningen om irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm begränsad. Den utgör en bisats i redan existerande forsknings helhet, något jag kommit fram till efter att ha sonderat den terräng som finns på forskningsområdet.

Ett av skälen till forskningens bristfälliga omfång är gissningsvis att sakförhållanden ändras snabbt på migrationsområdet eftersom konflikter och naturkatastrofer kan leda till att stora migrantströmmar uppkommer hastigt. Likaså kan politiska beslut – exempelvis i EU – förändra förutsättningarna radikalt för de personer besluten avser.

Migrationsverkets årsredovisning 2009 har varit av stor betydelse i arbetet med uppsatsen även om den inte presenterar någon direkt avgörande information om irreguljära migranter specifikt. Andra myndighetsrapporter utgör en stor del av materialet, men då i fråga om hemlöshets- och bostadsfrågor. Vad som åstadkommit av svenska myndigheter angående irreguljära migranter är i princip ett kapitel (kapitel 8) i Socialstyrelsens (SoS) *Social rapport 2010*.

Internationella dokument och konventioner, författade inom ramarna för FN och Europarådet, vilka stadgar om rätten till bostad och rätten till en tillfredsställande levnadsstandard utgör självfallet en lejonpart av materialet då de är oumbärliga för uppsatsens syfte. Jag kommer att presentera rättigheterna så som de utformas i:

- *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* (AllmF)
- *FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna* (ESK-konventionen/ICESCR)
- *FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* (Kvinnokonventionen/CEDAW)
- *FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* (Rasdiskrimineringskonventionen/CERD)
- *FN:s konvention om barnets rättigheter* (Barnkonventionen/CRC)
- *Den reviderade europeiska sociala stadgan* (hädanefter ESS)

Jag kommer att analysera rättigheterna inom ramen för AllmF, ESK-konventionen och ESS, men analysen kommer inte att erbjuda inblick i hur något av dessa dokument

²² Kvale & Brinkmann, s. 299.

förarbeten ser ut. Läsaren kommer således inte introduceras i varför människorättsinstrumenten utformats som de har. Detta på grund av förarbetenas omfattning: att studera och analysera dem är arbete nog för ett examensarbete.

Övriga ovan uppräknade FN-dokument kallas specialkonventioner och dess bestämmelser står således i relation till de ”specialgrupper” de berör. Jag introducerar rättigheterna så som de formulerats i dessa specialkonventioner, men analyserar inte detta mer ingående.

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [EKMR] innehåller ingen bestämmelse om rätten till bostad, men dess övervakningsorgan har ändå i flera fall tagit upp rättigheten i samband med klagomål som berör rätten till privat- och familjeliv och äganderätten.²³

Trots att Sverige är juridiskt bundet av EKMR kommer jag inte att analysera övervakningsorganets (dvs. Europadomstolens) förfaranden då konventionen inte uttryckligen stadgar om vare sig rätten till bostad eller tillfredsställande levnadsstandard.

Då den svenska regeringen valt att inte ansluta Sverige till ESK-konventionens tilläggsprotokoll kommer jag inte att analysera protokollet. Däremot kommer jag kortfattat att presentera protokollets huvudpoäng då jag nämner det vid ett antal tillfällen i uppsatsen och kännedom om dess funktion gynnar läsaren.

FN:s specialrapportör för migranternas mänskliga rättigheter inrättades genom *Resolution 1999/44* och har sedan år 2000 författat nio stycken årsrapporter. Ingen av dessa behandlar irreguljära migranternas bostadssituation i Sverige varför jag inte kommer att hänvisa till någon av rapporterna i uppsatsen.

Övriga dokument jag behandlar (författade av FN och Europarådet) är avsedda som riktlinjer, uppmaningar och rekommendationer för staters nationella implementering och efterlevnad av de mänskliga rättigheterna.

Internet har utgjort en viktig informationskälla; många europeiska organisationer som arbetar med irreguljära migranternas rättigheter publicerar fortlöpande rapporter och liknande på sina hemsidor. Rapporterna har naturligtvis varit av intresse då de erbjuder en europeisk helhetsbild av en relativt utforskad situation i Sverige.

Delar av den svenska lagstiftningen – *Socialtjänstlagen 2001:453*, *Regeringsformen 1974:152* och *Kommunallagen 1991:900* – har varit underlag för syftet och frågeställningarna.

De kvalitativa intervjuerna jag beskrev ovan har framför allt fungerat som ett komplement till dessa rapporter, konventionstexter och lagar: en fingervisning om den statliga implementeringens faktiska genomförande i samhället – praktiken kontra teorin.

²³ Thérèse Björk, ”Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter”. I: Gunner, Göran & Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt – Perspektiv på mänskliga rättigheter* (Lund: Studentlitteratur, 2005), s. 46.

1.4 Avgränsningar

Benämningen irreguljära migranter avser de personer som befinner sig på svenskt territorium i strid med *Utlänningslagen* och utgörs av den kategori ickemedborgare Khosravi kallar irreguljära:

Irreguljära ickemedborgare är alla de vars närvaro inom landets gränser är lagstridig: 1) *overstayers*, det vill säga de som stannar kvar i landet efter att deras visums giltighetstid har gått ut; 2) asylsökande som undlåter att lämna landet efter utvisningsbesked; 3) personer vars inträde och vistelse i landet är okända för myndigheterna [...].²⁴

Begreppet bostadssituation utgår från Socialstyrelsens fyra hemlöshetsituationer (myndighetens definition av hemlöshet, se avsnitt 2.3.1), men utesluter hemlöshetsituation 2 och 3 då dessa enbart omfattar personer vilka har ett personnummer. Enbart situation 1 och 4 är av intresse för mitt syfte, men har modifierats något.

Urvalet av människorättsdokument är baserat på direkt relevans: en genomgång av FN:s och Europarådets instrument som behandlar migranter eller innehåller bostadsrelaterade artiklar och rekommendationer har lett fram till mitt urval.

I fråga om den kvalitativa intervjudelen har jag avgränsat mitt redovisade material till intervjupersoner som är aktiva i Stockholm. Jag har även utfört intervjuer med personer i Göteborg i syfte att finna skillnader och/eller likheter mellan två svenska storstäder, men dessa varken redovisas eller hänvisas till i uppsatsen utan har enbart utförts i syfte att vidga mina kunskaper på området och ge mig ett helhetsperspektiv.

Samtliga intervjupersoner har valts ut baserat på deras förmodade kontakt med irreguljära migranter och genom att intervjua personer från organisationer/föreningar/nätverk med olika agendor och dagordningar tror jag mig återskapa en relativt rättvis helhetsbild av irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm.

1.5 Disposition

Många olika benämningar och definitioner både av begreppet *irreguljära migranter* och av begreppet *hemlöshet* finns vilka är mer eller mindre vedertagna. För att läsaren ska förstå precis vad jag menar med dessa begrepp introduceras en närmare beskrivning av dem båda i kapitel 2; i avdelning 2.1 presenteras olika definitioner och benämningar av den samhällsgrupp som avhandlas i uppsatsen och i avdelning 2.2 presenteras kortfattat SoS:s regeringsuppdrag i fråga om hemlöshetsdefinitionen. Detta följs av de fyra hemlöshetsituationer som SoS, genom detta uppdrag, arbetat fram.

I kapitel 3 behandlas *rätten till bostad* och *rätten till en tillfredsställande levnadsstandard* så som de garanteras i konventioner och dokument utarbetade inom ramarna för FN och Europarådet.

I kapitel 4 redogör jag för hur den nationella lagstiftningen ser ut på området samt om den ligger i linje med Sveriges internationella åtaganden.

²⁴ Khosravi 2006, s. 289.

Både kapitel 3 och 4 är utformade så att läsaren ska bekanta sig med hur internationell och nationell lagstiftning är utformad och få en förståelse för den svenska regeringens ambitionsnivå när det gäller efterlevnaden av internationella dokument.

I kapitel 5 presenteras den kritik som riktats mot Sverige internationellt i fråga om efterlevnaden: bland annat introduceras läsaren för den granskning som utförs av FN:s råd för mänskliga rättigheter: Universal Periodic Review (UPR).

Hittills har uppsatsen fokuserat på ramverket för själva uppsatsen: definitioner, avgränsningar och konventionstexter vilka med nödvändighet måste presenteras för att undvika missförstånd och etablera utgångspunkter i arbetet.

I och med kapitel 6 kommer jag att fokusera mer på (frivillig-) organisationers arbete med irreguljära migranter och detta kapitel presenterar den europeiska samarbetsorganisationens *The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (PICUM) arbete för irreguljära migranternas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

I kapitel 7 avser jag jämföra den nyss presenterade europeiska situationen med den svenska situationen. I kapitlet beskrivs på liknande sätt som i föregående kapitel de olika bostadsalternativ som präglar en irreguljär migrants vistelse i Sverige samt presenterar olika samhällsaktörers uppfattningar och åsikter i frågan. I avdelning 7.2 presenteras exempel på den svenska forskning som finns på området och jag jämför den med det enda komplement jag funnit – reportageböcker.

Kapitel 8 utgörs av kvalitativa intervjuer med representanter för tre samhällsaktörer, vilka jag valt ut baserat på deras förmodade kontakt med irreguljära migranter. I detta kapitel presenterar jag intervjupersonernas uppfattning om bostadssituationen för irreguljära migranter i Stockholm.

I kapitel 9 finner läsaren analysen, som också utgör basen för det förslag jag avser komma med på hur irreguljära migranternas rätt till bostad skulle kunna efterlevas konventionsenligt av den svenska staten – framför allt i Stockholms stad.

Detta förslag utgör kapitel 10 och i kapitel 11 sammanfattar jag uppsatsen.

2 Bakgrund

Då ett antal olika benämningar på personer vilka saknar laglig status i Sverige cirkulerar och brukas med eller utan eftertanke kommer detta kapitel närmare klargöra vilken benämning jag avser använda mig av i uppsatsen och orsakerna till detta.

På grund av avsaknaden av legal status i Sverige har inte irreguljära migranter besittningsrätt till en egen bostad i landet. Samtidigt faller de utanför ramarna för vilka SoS definierar som hemlösa (även detta på grund av deras oklara legala status) då en individ måste ha någon form av uppehållstillstånd för att kunna registreras som hemlös. Således berövas dessa individer besittningsrätt till alla former av boende på den reguljära marknaden samtidigt som de inte kategoriseras som hemlösa – de exkluderas ur samtliga kategorier vilket resulterar i en form av ickeexistens.

Jag presenterar SoS hemlöshetssituationer då de är närmast till hands för definition av irreguljära migranternas bostadssituation i dagens Stockholm.

2.1 Irreguljära migranter

De individer som bosatt sig på svenskt territorium utan svenska myndigheters tillstånd saknar legal status i Sverige. Dessa individer tillskrivs olika benämningar beroende på vilken kunskap benämningen har på området, dennes politiska läggning eller hur denne betraktar dessa personer. Khosravi uttrycker att ”Vilken term man använder för att benämna immigranter ’utan papper’ visar ens politiska inställning i denna fråga.”²⁵

Vanliga benämningar är *papperslösa personer*, *papperslösa flyktingar* eller kort och gott *papperslösa*. Benämningen *papperslös* är en direktöversättning av franskans *sans papiers*, men blir i den svenska kontexten komplicerad då ingen i förväg kan förklara exakt vilka handlingar som begärs av person vid ankomst till Sverige.

Att generalisera och kategorisera dessa personer som flyktingar är ett vanligt misstag då inte alla som tar sig till Sverige är flyktingar, per definition; *FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning* (även kallad Flyktingkonventionen och Genèvekonventionen) ger den som flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning rätt att bli erkänd som flykting.²⁶ (Den svenska *Utlänningslagens* definition av begreppet flykting bygger på Flyktingkonventionen). Dock är inte alla som korsar gränsen till Sverige förföljda i sitt hemland; i dag handlar mycket av migrations- och flyktingpolitiken även om *ekonomiska flyktingar* och om ett relativt nytt fenomen: *klimatflyktingar*.

Andra vanliga benämningar på individer som bosatt sig i Sverige utan myndigheternas tillstånd är *olagliga* eller *illegala immigranter* alternativt *migranter*, beteckningar som blottar väldig problematik. Vad man menar med ”olagliga” och ”illegala” är att personerna uppehåller sig på svenskt territorium i strid med *Utlänningslagen*. Benämningarna leder dock till begreppsförvirring då de uttrycker tydliga anspelningar på att dessa individer

²⁵ Khosravi 2006, s. 284.

²⁶ Flyktingkonventionen, art. 1.

skulle vara kriminella, något som inte alls går att generalisera om. SoS hävdar att denna beteckning därför brukas i allt mindre skala i dag.²⁷

En mindre uppmärksammas grupp är den vilken benämns *overstayers*. Det finns ännu ingen svensk översättning av denna beteckning, men den åsyftar ”de utlänningar som stannar kvar i landet efter att giltighetstiden för deras visum eller uppehållstillstånd har gått ut, eller trots att de inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt”.²⁸ Overstayers är sannolikt en begränsad del av spektrumet irreguljära migranter.

Skälet till att det finns flera olika begrepp är att inget av dem är oproblematiskt; människor tar sig till Sverige på olika sätt och av olika skäl – naturligtvis uppstår komplikationer när man försöker inrymma dessa människor i en homogen kategori. SoS instämmer i att irreguljär migration är ett ”komplext och svårbegripligt fenomen som är svårt att omfatta med ett enda begrepp”.²⁹

På Europainivå kallas dessa omdiskuterade individer från den 27 april 2010 för *irreguljära invandrare*. Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter röstade då igenom Cecilia Wikströms (FP) förslag att ändra skrivningar om *illegala invandrare* till *irreguljära invandrare*. Wikström hävdar att det av lingvistiska skäl är viktigt att göra skillnad mellan begreppen *illegal* och *irreguljär*. Hon säger i ett pressmeddelande att det finns ”en mycket viktig politisk dimension bakom orden vi väljer att använda”.³⁰

Dock uppfattar jag inte heller termen *invandrare* som helt oproblematisk utan precis som Khosravi upplever jag den fylld med etnocentriska associationer.³¹

Ytterligare en annan benämning är *irreguljära migranter*. Detta uppfattar jag vara ett neutralt begrepp i jämförelse med andra benämningar, något som bekräftas av att ordet *irreguljär* i *Svenska Akademiens ordlista över svenska språket* (SAOL) tillskrivs förklaringarna *oregelbunden* och *oregelmässig*. Ordet *migrant* förklaras *person som migrerar*.

Den benämning jag kommer att använda mig av är således *irreguljära migranter* och begreppet omfattar de personer som befinner sig på svenskt territorium utan tillstånd från myndighet. Som jag skrev ovan uppfattar jag begreppet som moraliskt neutralt och relativt fördomsfritt. SAOL:s förklaringar överensstämmer med mitt val av benämning då en irreguljär migrants migration karaktäriseras av att den inte tar hänsyn till de regler och lagar vilka omfattar migrationslandets ickemedborgare. Min benämning och definition ligger även i linje med Khosravis: ”Jag använder termen irreguljär immigrant för den person som i något avseende avviker från vad som är regel för en ickemedborgare i ett land.”³²

Ett annat skäl kan härledas tillbaka till riksdagsåret 1999/2000 och *proposition 1999/2000:43*; i denna föreslår den dåvarande socialdemokratiska regeringen att Sveriges centrala utlänningsmyndighet, Statens invandrarverk, ska byta namn till Migrationsverket.³³ I propositionen hävdas att de arbetsuppgifter som invandrarverket

²⁷ Socialstyrelsen 2009a, s. 269.

²⁸ Socialstyrelsen 2009a, s. 269.

²⁹ Socialstyrelsen 2009a, s. 269.

³⁰ Elin Roumeliotou, ”Inga invandrare är längre illegala” (2010).

³¹ Khosravi 2006, s. 285.

³² Khosravi 2006, s. 285.

³³ Prop. 1999/2000:43, s. 2.

inrättades för att hantera under det sena 60-talet inte längre dominerar Invandrarverkets verksamhet då invandringen vid millennieskiftet hade ändrat karaktär.

I dag har Sverige följaktligen ett migrationsverk, men även en migrationsdomstol, en migrationsöverdomstol samt en migrationsminister vilken ansvarar för den svenska migrationspolitiken – ytterligare incitament för att benämna individerna som berörs av detta migranter.

Namnbytet representerade således ett skifte – ett erkännande av att ett förlegat fenomen gått i graven för att ersättas av någonting mer svårkontrollerat och diffust. Jag kommer att följa exemplet; utlänningar som av olika skäl uppehåller sig innanför Sveriges gränser utan tillstånd är inte per automatik invandrare, men däremot kan de benämnas migranter.

2.2 En samhällsgrupp – ett kollektiv utan erkännande

Gruppen irreguljära migranter är som många andra grupper i samhället ett heterogent lapptäcke av olika bakgrunder, ambitionsnivåer och förutsättningar. Men vad som är relevant för mig är den gemensamma nämnaren *oklar legal status* vilken berövar dessa individer bland annat besittningsrätt till egen bostad.

Jag betraktar således irreguljära migranter i Sverige som en socialt konstruerad grupp i samhället – en samhällsgrupp. Detta med motiveringen att svensk lag systematiskt förnekar irreguljära migranter (som grupp) mänskliga rättigheter på grund av den juridiska faktor vilken förenar dessa individer – deras avsaknad av legal status. Detta ger dem speciella erfarenheter inte delade av andra grupper i samhället.

Gruppen skapas således inte på grund av stark gruppgemenskap utan konstrueras i förhållande till den svenska staten – på den svenska statens villkor.

Vestin beskriver att majoritetssamhället kan stämpla ut avvikare på olika sätt:

Genom attityder: Ett visst beteende förtalas även om det i och för sig inte är förbjudet. Den fördömande inställningen kommer att drabba enskilda som betar sig på det viset, men också den grupp de tillhör.

Genom reglering: Ett visst beteende förbjuds. De som ändå betar sig på det viset blir överträdare och kan straffas.

Genom uteslutning: En redan misstänkt grupp människor tillåts inte gå de vanliga, legala vägarna och tvingas därmed ta till förbjudna medel.³⁴

Jag betraktar både benämningen irreguljär migrant och benämningen hemlös som dynamiska beteckningar snarare än statiska då en individ kan gå från att vara irreguljär till reguljär eller tvärtom och från att vara hemlös till att ha en bostad eller tvärtom. Den statiska faktorn i ekvationen är att den svenska staten – Socialstyrelsen – kategoriserar alla irreguljära migranter som hemlösa.

³⁴ Vestin 2002, s. 125.

2.3 Vad är hemlöshet?

Socialstyrelsen har sedan 2002 haft regeringens uppdrag att kartlägga hemlöshetens omfattning samt att utveckla metoder för att motverka hemlöshet. Vid tidpunkten för den senaste nationella kartläggningen – 2005 – vidgades begreppet *hemlöshet* och tidigare snäva definitioner av hemlöshet, vilka i princip likställde *hemlöshet* med *uteliggare*, reformerades.³⁵ Myndigheten framhåller att det är av stor vikt att samma definition av hemlöshet används vid kartläggningar av hemlösheten för att man fortlöpande ska kunna följa utvecklingen på området. SoS hävdar att hemlöshet inte beskriver en person ”utan den *situation* en person befinner sig i för en kortare eller längre tid” och identifierar fyra olika hemlöshetssituationer.³⁶ (Se avsnitt 2.3.1).

Trots det arbete Socialstyrelsen lagt ned på att kartlägga hemlöshet – utestängning eller exkludering från bostadsmarknaden – är myndigheten självkritisk nog att fråga sig i vilken grad informationen från dess olika kunskapskällor faktiskt speglar verkligheten. SoS skriver: ”Vilka situationer täcks *inte* av det tillgängliga materialet?”³⁷ Inom ramen för denna uppsats är svaret irreguljära migranternas bostadssituationer. Denna samhällsgrupp har inte uttryckligen tagits i beaktande vid definierandet av dessa fyra kategorier eftersom en individ måste ha ett personnummer och vara i kontakt med myndighet för att kunna registreras som hemlös. Irreguljära migranter har varken person- eller samordningsnummer och saknar därmed erkänd identitet, vilket innebär att de inte har kontakt med myndigheter och omfattas således inte av kartläggningen.

Eftersom en irreguljär migrant juridiskt sett inte uppehåller sig lagligt på svenskt territorium (denne bryter mot *Utlänningslagen*) betraktar SoS alla former av boendesituationer dessa befinner sig i som hemlöshet. Enligt myndigheten är således alla irreguljära migranter hemlösa.

2.3.1 Socialstyrelsens fyra hemlöshetssituationer

Då Socialstyrelsen framhåller att samma definition av hemlöshet måste användas för att kartläggningar ska erbjuda möjlighet att skildra utvecklingen på området kommer jag att utgå från myndighetens definition:

1. Den mest utsatta gruppen. Sover utomhus eller bor på härbärgen, andra akutboenden, hotell, camping eller vandrarhem.
2. En person är intagen eller inskriven på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, eller boende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem, eller SiS-institution, och planeras att skrivas ut inom tre månader, utan att ha någon bostad ordnad inför utskrivning eller utflyttning.

³⁵ Tidigare kartläggningar av hemlöshet i Sverige har utförts år 1993 och 1999.

³⁶ Socialstyrelsen, *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. En kunskaps- och informationsstrategi* (2008), s. 3, 31, 14.

³⁷ Socialstyrelsen 2008, s. 12 f.

3. Löper risk för framtida hemlöshet. Här finns personer som vistas på behandlingsenhet eller i någon form av stödboende. Utskrivning är inte planerad inom tre månader, men bostad är inte heller ordnad inför eventuell framtida utskrivning eller utflyttning.
4. Den här gruppen bor tillfälligt och kontraktslöst hos släktingar eller familj, bekanta eller kompisar eller har ett tillfälligt (kortare tid än tre månader) inneboende- eller andrahandskontrakt. De har sökt hjälp hos sociala myndigheter eller annan organisation för att lösa sin boendesituation.³⁸

Jag kommer dock att begränsa mig till hemlöshetssituationerna 1 och 4. Situation 2 och 3 är inte av relevans då de förutsätter att individen har ett personnummer.

Jag avser även göra två mindre modifikationer av SoS:s definition för att tydligare kunna applicera den på gruppen som behandlas i min uppsats: ett tillägg till hemlöshetssituationerna 1 och 4 – *personnummer saknas*. Samt en modifiering gällande den sista meningen i situation 4: ”De har sökt hjälp hos sociala myndigheter eller annan organisation för att lösa sin boendesituation” omformuleras till ”De *kan ha* sökt hjälp hos sociala myndigheter eller annan organisation för att lösa sin boendesituation”. Hjälpökandet är inte ett kriterium för kvalifikation. Denna formulering är även applicerbar på hemlöshetssituation 1 efter omformuleringen.

Min definition av hemlöshet består således av två hemlöshetssituationer och lyder som följer:

1. Den mest utsatta gruppen. Sover utomhus eller bor på härbärgen, andra akutboenden, hotell, camping eller vandrarhem. De *kan ha* sökt hjälp hos sociala myndigheter eller annan organisation för att lösa sin boendesituation. *Personnummer saknas*.
2. Den här gruppen bor tillfälligt och kontraktslöst hos släktingar eller familj, bekanta eller kompisar eller har ett tillfälligt (kortare tid än tre månader) inneboende- eller andrahandskontrakt. De *kan ha* sökt hjälp hos sociala myndigheter eller annan organisation för att lösa sin boendesituation. *Personnummer saknas*.

³⁸ Listan är en blandning från: Socialstyrelsen, *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunens boendelösningar för hemlösa personer* (2009b), s. 11 & Socialstyrelsen 2008, s. 14.

2.4 FEANTSA och ETHOS – kopplingen till Europa

SoS:s fyra hemlöshetssituationer överensstämmer relativt väl med den definition av hemlöshet som görs av den europeiska samarbetsorganisationen i hemlöshetsfrågor *la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri* (FEANTSA): ETHOS.³⁹

ETHOS – *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion* – utvecklades av FEANTSA samma år som SoS gjorde den senaste hemlöshetskartläggningen och utvecklade sin definition av hemlöshet (2005) och FEANTSA hävdar att ETHOS lade grunden för många EU-länders nationella hemlöshetsdefinitioner – bland annat den svenska Socialstyrelsens.

ETHOS utgörs av fyra hemlöshetssituationer och FEANTSA åsyftar genom dessa att gruppera personer utifrån deras bostadssituation – tvärnationellt inom Europa: *utan tak över huvudet* (utan skydd av något slag, uteliggare), *bostadslöshet* (tillfällig sovplats på institutioner eller akutboenden), boende i *osäkra boenden* (risk för allvarlig uteslutning på grund av osäkra hyresförhållanden, vräkning, våld i hemmet) samt boende i *olämpliga boenden* (i husvagnar på olagliga campingplatser, i olämpliga bostäder, i extrem trångboddhet).⁴⁰

Enligt SoS är det enbart den sista kategorin i ETHOS, vilken berör lämplig bostad, som inte till fullo ingår i SoS:s kartläggning. Den är dock av stor vikt för min definition då den behandlar ”boende i skjul, bostad som saknar sanitetsutrymme eller är utdömt enligt nationell lagstiftning, boende i husvagn eller campingstuga som inte är avsedd för året-runt-boende samt trångboddhet.”⁴¹

ETHOS fyra hemlöshetssituationer ryms inom de två situationer som jag begränsat mig till (se avsnitt 2.3.1).

2.5 Sammanfattning

Att ringa in – eller sammanfatta – gruppen irreguljära migranter är både svårt och enkelt. Den gemensamma faktorn är att individerna uppehåller sig på svenskt territorium i strid med *Utlänningslagen* – något som ger individerna i gruppen gemensamma, icke önskade, erfarenheter.

Gruppen består av en mängd olika livsöden och jag uppfattar debatten om huruvida människor är ”legitima” eller inte som diskutabel, då den generaliserar och kategoriserar på ett felaktigt sätt. Gruppen är konstruerad socialt av den svenska staten, då den inte konstruerats utifrån någon form av samhörighet eller gruppgemenskap.

Jag använder mig av Socialstyrelsens hemlöshetsdefinition då den (delar av den) är fullt användbar även i kartläggningar av irreguljära migranternas bostadssituation: faktum är att alla irreguljära migranter befinner sig i situation 1 eller 4 då inga andra alternativ står dem till buds. Att SoS:s definition bygger på ETHOS gör att irreguljära migranternas

³⁹ På engelska: The European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

⁴⁰ FEANTSA, ”ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion” (u.å). Min översättning.

⁴¹ Socialstyrelsen 2008, s. 14 f.

kartlagda bostadssituation i Sverige kan jämföras med situationen i ett europeiskt perspektiv.

Myndigheten poängterar i sina rapporter på ämnet ”hemlöshet” vikten av att kunna skildra utvecklingen på området, men dess kartläggningar och statistik blir missvisande när en hel samhällsgrupp utesluts ur dem. Då alla irreguljära migranter betraktas som hemlösa av den svenska staten (Socialstyrelsen), men inte inkluderats i Socialstyrelsens kartläggningar av hemlöshet kan jag undra hur deras bostadssituation ska förbättras.

3 Internationell rätt

Sverige har ratificerat de flesta människorättsdokument som utarbetats inom ramen för FN och Europarådet. Dokumentens juridiskt eller sedvanerättsligt bindande status innebär att dessa internationella överenskommelser anger vilka skyldigheter den svenska staten har gentemot enskilda individer. Ytterst vilar dessa skyldigheter på den svenska regeringen och riksdagen, men en del av ansvaret ligger fördelat på statliga myndigheter samt på kommuner och landsting.⁴² Den offentliga förvaltningen har således också ansvar för att den svenska statens internationella åtaganden förverkligas. Staten ska kunna hållas juridiskt ansvarig för brister i efterlevnaden av ett juridiskt bindande dokument.

En vanligt förekommande missuppfattning är att irreguljära migranter inte har några rättigheter då de vistas i Sverige i strid med *Utlänningslagen*, men detta stämmer inte.⁴³

FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon uttalade 2008, i samband med den internationella migrationsdagen (18 december), rörande irreguljära migranternas mänskliga rättigheter att:

migrationspolitiken blir allt mer restriktiv. Vi fortsätter att se en kriminalisering av irreguljära migranter. [...] vi måste erkänna dem som människor vars rättigheter, liksom alla andras, måste skyddas. Det bästa sättet att göra detta är att bejaka den grundläggande ram som internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter utgör för att styra nationell och internationell politik. [...] grundläggande mänskliga rättigheter är inte förhandlingsbara och behandlingen av migranter – både reguljära och irreguljära – måste alltid överensstämma med internationell standard.⁴⁴

3.1 *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*

Det första och mest övergripande dokumentet som författats om mänskliga rättigheter internationellt är *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* (AllmF) från 1948. AllmF:s 30 artiklar utgör ramverket för FN:s arbete med mänskliga rättigheter. Dokumentet är inte juridiskt bindande, men på FN:s internationella konferens om mänskliga rättigheter 1968 enades medlemsstaterna om att AllmF är förpliktigande vad gäller medlemsstaternas människorättsarbete och AllmF har senare erhållit sedvanerättslig status.⁴⁵

I förklaringens ingress beskrivs att FN:s generalförsamling tillkännagav AllmF som en gemensam norm för alla folk och nationer i deras strävan efter att uppnå och främja de mänskliga rättigheterna samt ”se till att de erkänns och tillämpas allmänt och effektivt både bland folken i medlemsstaterna och bland folken i områden som står under deras jurisdiktion.”

⁴² Socialstyrelsen 2009a, s. 274.

⁴³ PICUM, *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework* (Bryssel: 2007), s. 4.

⁴⁴ United Nations, *Secretary-General, SG/SM/12003, OBV/759* (New York: 2008).

⁴⁵ PICUM, *PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe* (Bryssel: 2009), s. 48.

Enligt artikel 25 har var och en ”rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder [och] *bostad*”.⁴⁶ FN betraktar således bostad som en av komponenterna i en tillfredsställande levnadsstandard och förklaringen stadgar att ”var och en” har rätt till den – det finns inga krav på medborgarskap i en viss nation för att erhålla rättigheten.

Denna formulering är återkommande i AllmF och artikel 2 stadgar att

Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, så som på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller *ställning i övrigt*.⁴⁷

Rätten ska gälla alla människor oavsett deras nationalitet eller juridiska status och ingen får diskrimineras eller förnekas sina rättigheter på grund av sin ”ställning i övrigt”. Trots, eller på grund av, AllmF:s formuleringar om allas inneboende värde och obestridliga rättigheter hänvisas sällan till AllmF i asyl- och migrationspolitiska sammanhang.⁴⁸

3.2 FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna

Till skillnad från AllmF är *Konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna* (ESK-konventionen) juridiskt bindande. Även detta dokument har författats i FN:s regi och traktaten har sitt ursprung i AllmF.

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 16 december 1966, men trädde inte i kraft förrän 10 år senare, den 3 januari 1976, då den ratificerats av 35 stater.⁴⁹ Sverige ratificerade konventionen den 6 december 1971, men konventionen trädde alltså inte i kraft förrän den 3 januari 1976 (efter 35 ratifikationer).

Konventionens inledning avhandlar den människosyn som ska genomsyra konventionsstaternas politik på människorättsområdet. Bland annat finns referenser till ”det inneboende värdet” hos varje människa och hur detta ska utgöra grundvalen för bland annat rättvisa i världen. Inledningen hänvisar också till ”framtidsmålet med fria människor” och menar att detta mål endast kan uppnås då villkor skapats för att envar ska kunna åtnjuta sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Vikten av den enskildes plikter gentemot sina medmänniskor behandlas samt att varje individ ska medverka till att de rättigheter som finns inskrivna i konventionen uppmärksammas och främjas.

Kortfattat betonar inledningen både konventionsstatens och individens skyldigheter i arbetet för att främja de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

När en stat undertecknat ESK-konventionen ska denna utnyttja sina tillgängliga resurser maximalt för att säkerställa att konventionens rättigheter gradvis förverkligas och garanteras i den aktuella staten, ”i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område”.⁵⁰

⁴⁶ Min kursiv.

⁴⁷ Min kursiv.

⁴⁸ PICUM 2009, s. 48.

⁴⁹ ESK-konventionen, art. 27.

⁵⁰ ESK-konventionen, art. 2:1.

Signatärstaterna ska också garantera att rättigheterna ”utövas utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt”.⁵¹ Konventionsstaterna får följaktligen inte beröva någon rätten till bostad på grund av dennes ”ställning i övrigt”.

Ickediskrimineringsprincipen är således stark även i ESK-konventionen. Samma artikel som föreskriver detta erbjuder dock utvecklingsländer en viss ansvarsfrihet i fråga om de ekonomiska rättigheterna; artikel 2 (punkt 3) ger dessa stater möjlighet att beakta ”i vilken utsträckning de skall tillförsäkra ickemedborgare” deras ekonomiska rättigheter, med hänvisning till statens ekonomi. Dessa ”ickemedborgare” saknar närmare precisering vilket säkerligen gör dem till föremål för staters godtycklighet. Vad som utan tvivel kan fastställas är att en stats medborgare inte kan kategoriseras under samma stats ”ickemedborgare”. En individ är antingen eller. Jag vill dock understryka att artikel 2 (punkt 3) enbart är applicerbar på utvecklingsländer – den gäller följaktligen inte Sverige.

Varje enskild konventionsstat har dock möjlighet att inskränka de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna om begränsningarna kan stödjas i nationell lagstiftning. Inskränkningarna får dock inte ske godtyckligt utan endast i sådan utsträckning att de är förenliga med rättighetens natur och enbart om dess syfte är att ”främja det allmänna välbefindandet i ett demokratiskt samhälle”.⁵² Eftersom FN begränsat statens handlingsutrymme gällande inskränkningar genom att minimera det till endast detta syfte minimeras således det statliga diskrimineringsutrymmet i fråga om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

3.2.1 Artikel 11 – rätten till en lämplig bostad

ESK-konventionen stadgar om *rätten till en lämplig bostad* till skillnad från AllmF som har valt att enbart föreskriva om *rätten till bostad* – artikel 11 föreskriver att ”Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard, däribland att få tillräckligt med mat och kläder samt en *lämplig bostad*”.⁵³ För att säkerställa att denna rätt förverkligas ska konventionsstaten, enligt samma artikel, vidta lämpliga åtgärder.

En tillbakablick till inledningen av konventionen klargör att det är konventionsstatens ansvar att tillhandahålla och garantera de rättigheter som stadgas om i konventionen ”i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område”.⁵⁴

3.2.2 Tilläggsprotokollet till ESK-konventionen

På MR-dagen (de mänskliga rättigheternas dag, 10 december) 2008 antogs ESK-konventionens tilläggsprotokoll enhälligt av FN:s generalförsamling.⁵⁵ Det har utformats

⁵¹ ESK-konventionen, art. 2:2.

⁵² ESK-konventionen, art. 4.

⁵³ Min kursiv.

⁵⁴ ESK-konventionen, art. 2:1.

⁵⁵ På engelska: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

av FN:s råd för mänskliga rättigheter och ger den enskilda individen klagorätt inför ESK-kommittén när dennes ESK-rättigheter kränkts nationellt. Detta innebär att människor vilka inte anser att exempelvis deras rätt till *lämplig* bostad (ESK-konventionen, art. 11. Se avsnitt 3.2.1.) uppfyllts av staten kan klaga, dock ska alla inhemska rättsmedel först vara uttömda.⁵⁶

3.3 *Allmänna kommentarer 4*

ESK-kommittén anför i *Allmänna kommentarer 4 (General comment 4)* att konventionens stadgande om ”rätten för envar att för sig och sin familj” inte får beläggas med några restriktioner när det gäller enskilda individer och att formuleringen ”familj” ska förstås i vid mening.⁵⁷

Enskilda individer och deras familjer har rätt till lämplig bostad oavsett ”ålder, ekonomisk status, grupp eller annan tillhörighet eller status och andra liknande faktorer.”⁵⁸ Kommittén uttrycker specifikt att rättigheten inte får vara föremål för inskränkning med hänvisning till konventionens artikel 2 (punkt 2) vilken stadgar att ”Konventionsstaterna förpliktar sig att garantera, att de i denna konvention inskrivna rättigheterna får utövas utan åtskillnad av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.” Svaret på min ovan ställda fråga om vem envar och dennes familj är står uttryckligen att finna i denna kommentar: *alla*.⁵⁹

Kommittén framhåller även att rätten till en lämplig bostad inte ska tolkas restriktivt av konventionsstaterna. De bör således vara generösa i sin tillämpning av rättigheten och exempelvis inte jämställa den med enbart att ha tak över huvudet. Rättigheten ska snarare betraktas som en rätt att bo någonstans i värdighet och säkerhet.⁶⁰

Kommittén hävdar att lämpligheten avgörs av en rad faktorer så som sociala, ekonomiska, kulturella, klimatiska och ekologiska.⁶¹ Kraven på hur en lämplig bostad ska vara utformad anpassas således i praktiken efter staternas utvecklingsnivå. De olika faktorerna spelar in i det nationella utformandet, men kommittén presenterar ett antal nödvändiga komponenter som en lämplig bostad åtminstone ska erbjuda tillgång till: ”rent vatten, energi för matlagning, värme och ljus, sanitets- och tvättmöjligheter, möjlighet att förvara mat, möjlighet att göra sig av med sopor och avlopp.”⁶²

Ytterligare en viktig aspekt i lämpligheten är att bostaden ska vara klimatanpassad.⁶³ I Sverige är möjligheten att värma upp bostaden av vikt eftersom det svenska klimatet är kallt stora delar av året.

⁵⁶ Tilläggsprotokollet till ESK-konventionen, art. 3:1.

⁵⁷ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *General comment 4, The right to adequate housing (Art.11 (1))* (1991), punkt 6.

⁵⁸ *General comment 4*, punkt 6. Min översättning.

⁵⁹ *General comment 4*, punkt 6. Min översättning.

⁶⁰ *General comment 4*, punkt 7.

⁶¹ *General comment 4*, punkt 8.

⁶² Björk, s. 45.

⁶³ *General comment 4*, punkt 8(d).

Punkt 11 i kommentaren uttrycker att staten ska prioritera redan socialt utsatta grupper genom fördelaktig lagstiftning: ”Riktlinjer och lagstiftning bör inte utformas förmånligt för redan gynnade samhällsgrupper på bekostnad av andra.”⁶⁴ Dessa utsatta grupper identifierar kommittén i punkt 13 som bland annat hemlösa personer samt personer som bor i otillräckliga bostäder.

3.4 FN:s specialrapportör för rätten till bostad

FN:s dåvarande specialrapportör för rätten till bostad, Miloon Kothari, noterade i sin årliga rapport 2005 att hemlöshet förmodligen är den mest uppenbara och allvarligaste indikationen på avsaknaden av respekt för rätten till lämplig bostad.⁶⁵

Specialrapportörens rapport ligger i linje med Socialstyrelsens uppfattning om utvecklingen av hemlöshetsbegreppet; rapportören hävdar att den smala definitionen av hemlöshet – som likställer hemlöshet med ”uteliggare” – är förlegad då den är otillräcklig. Rapporten beskriver att de flesta utvecklade länder nu för tiden betraktar hemlöshet som ett spektrum av social uteslutning: ”hemlöshet implicerar icketillhörighet snarare än att enbart sakna någonstans att sova.”⁶⁶

Rapporten upprepade även *Allmänna kommentarer 4:s* bestämmelse om att en lämplig bostad implicerar värdighet och säkerhet samt upprepade de nödvändiga komponenter som ESK-kommittén förespråkade.⁶⁷ (Se ovan).

Specialrapportören noterade även att ostrukturerad och oplanerad migration är en bidragande faktor till hemlöshet⁶⁸ samt att hemlöshet oftast är ett resultat av diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, nationellt eller socialt ursprung och börd eller ställning i övrigt.⁶⁹ Alltså sex av de nio diskrimineringsgrunderna som räknas upp i AllmF:s artikel 2.⁷⁰

Specialrapportören noterade i punkt 12 att de kartläggningar som gjorts av hemlöshet ofta kommer från industriländer och att statistik från andra delar av världen antingen är bristfällig eller saknas helt. Detta på grund av det tabu som omger hemlöshet i många av världens länder – många stater förnekar helt enkelt att problematiken existerar.

3.5 *Den reviderade europeiska sociala stadgan*

Individens rätt till bostad skyddas även i *Den reviderade europeiska sociala stadgan* (ESS), vars främsta syfte är att trygga och främja de sociala rättigheterna i Europarådets medlemsstater. Den reviderade versionen ersatte år 1996 originalstadgan från 1961 och

⁶⁴ Min översättning.

⁶⁵ United Nations, Economic and Social Council, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, E/CN.4/2005/48* (2005), s. 2.

⁶⁶ Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, punkt 13. Min översättning.

⁶⁷ Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, punkt 13, 11.

⁶⁸ Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, s. 2 (sammanfattningen), punkt 4.

⁶⁹ Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, punkt 3.

⁷⁰ De tre utelämnade diskrimineringsgrunderna är religion, politisk eller annan uppfattning och egendom.

uppdateringen syftade till att motsvara de sociala förändringar som skett sedan början av 60-talet.⁷¹

ESS inledning klargör att

Undertecknade regeringar, som är medlemmar i Europarådet [...] som beaktar att enligt den europeiska sociala stadgan, som öppnades för undertecknande i Turin den 18 oktober 1961 och dess tilläggsprotokoll, Europarådets medlemsstater kom överens om att tillförsäkra sina *befolkningar* de däri angivna sociala rättigheterna i syfte att förbättra deras levnadsstandard och sociala välfärd.⁷²

Artikel 31 stadgar att

för att trygga att *den enskilde* i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna att vidta åtgärder som syftar till 1. att främja tillgången till bostäder med rimlig standard, 2. att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den, 3. att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.⁷³

Är detta en rättighet som irreguljära migranter kan utkräva? Ja, det borde vara det, då inget krav på nationalitet eller medborgarskap stadgas för att kunna kandidera för dessa rättigheter.

Till de irreguljära migranternas fördel är artikel E som handlar om ickediskriminering och stadgar att

åtnjutandet av de rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller *ställning i övrigt*.⁷⁴

Det är inte lätt att avgöra huruvida irreguljära migranternas prekära situation skulle kunna åberopas som ”ställning i övrigt”.

Denna artikel är dock föremål för inskränkning genom att stadgans tillägg vilket, enligt artikel N, utgör en integrerad del av stadgan föreskriver att ”en differentierad behandling som är objektivt och *skäligen motiverad* skall inte anses vara diskriminerande”.⁷⁵ ”Skäligen motiverad” differentierad behandling skulle kunna göras med hänvisning till punkt 1 i tillägget till stadgan, som innehåller en betydande begränsning av vilka stadgan ska appliceras på. Punkt 1 stadgar att artiklarna 1–17 och 20–31 (art. 31 behandlar rätten till bostad) ska inbegripa ”utlänningar endast om de är medborgare i annan part och är lagligen bosatta i eller regelbundet arbetar inom vederbörande parts område”. Vad som åsyftas med ”annan part” är en annan medlemsstat av Europarådet. Stadgan omfattar således inte personer som kommer från andra länder än Europarådets 47 medlemsländer. Samma punkt

⁷¹ Utrikesministeriet, ”Den reviderade europeiska sociala stadgan (1996)” (2009).

⁷² Min kursiv.

⁷³ Min kursiv.

⁷⁴ Min kursiv.

⁷⁵ Detta finner man i tillägget under del 5, art. E. Min kursiv.

i tillägget klargör dock att staterna är fria att applicera dessa rättigheter även på personer som kommer från andra stater än Europarådets medlemsstater.⁷⁶

ESS är, i egenskap av att vara ett regionalt ramverk, av mer begränsande karaktär än de internationella FN-dokumentet.

3.6 Resolution 1509

Europarådets parlamentariska församling⁷⁷ föreskriver i *Resolution 1509* (2006) om irreguljära migranters mänskliga rättigheter att de internationella människorättsinstrumenten

gäller för alla personer oavsett deras nationalitet eller status. Irreguljära migranter, som ofta befinner sig i en utsatt situation, har ett särskilt behov av skydd av sina mänskliga rättigheter, inklusive grundläggande medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.⁷⁸

Resolutionen hävdar att flertalet internationella och europeiska människorättsinstrument innehåller artiklar som kan betraktas skydda irreguljära migranters mänskliga rättigheter och resolutionen hänvisar till bland annat till AllmF, Rasdiskrimineringskonventionen, ESK-konventionen, Barnkonventionen och ESS.⁷⁹

I fråga om ESK-rättigheterna uttrycker resolutionen att en minimistandard ska garanteras irreguljära migranter; i punkt 13.1 föreskrivs att ”lämpliga bostäder och skydd vilket garanterar mänsklig värdighet bör ges irreguljära migranter”.⁸⁰

Resolutionen proklamerar i sin helhet en vittgående rättighetskatalog i fråga om irreguljära migranter och uppmanar staterna att garantera ett fullgott skydd för denna samhällsgrupp. Dock är inte instrumentet av juridiskt bindande karaktär.

3.7 Övrig internationell reglering

Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och rätten till bostad regleras även i en rad så kallade specialkonventioner. Enligt dessa konventioner garanteras dock endast vissa grupper i samhället de aktuella rättigheterna. Rättigheterna formuleras således annorlunda i dessa regelverk då de inte är framtagna för att ”tillämpas allmänt och effektivt [...] bland folken i medlemsstaterna.”⁸¹

⁷⁶ Albanien, Andorra, Armenien, Azerbajdzjan, Belgien, Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Georgien, Grekland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Makedonien, Malta, Moldavien, Monaco, Montenegro, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Ryska Federationen, San Marino, Schweiz, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien och Nordirland, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ukraina, Ungern & Österrike. Sveriges delegation vid Europarådet, ”Sverige & Europarådet” (u.å).

⁷⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly.

⁷⁸ Council of Europe, *Resolution 1509, Human rights of irregular migrants* (2006), punkt 5. Min översättning.

⁷⁹ *Resolution 1509*, punkt 9.

⁸⁰ Min översättning.

⁸¹ AllmF, ingressen.

FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965) föreskriver att konventionsstaterna åtar sig

att förbjuda och avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och att tillförsäkra envar, utan åtskillnad grundad på ras, hudfärg eller nationalitet eller etniskt ursprung, likhet inför lagen, särskilt i vad avser åtnjutande av följande rättigheter: (iii) rätten till bostad.⁸²

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979) stadgar att konventionsstaterna ska försäkra kvinnor på landsbygden ”tillfredsställande levnadsförhållanden, särskilt i fråga om bostäder, sanitära anläggningar, elektricitets- och vattenförsörjning samt transporter och kommunikationer.”⁸³ Denna artikel gäller kvinnor på landsbygden – inte kvinnor i allmänhet – alltså en specialgrupp inom specialgruppen. I fråga om kvinnor generellt föreskriver artikel 15 att män och kvinnor ska tillförsäkras samma lagliga rättigheter ”såvitt avser rätten att resa och friheten att välja bostad och hemvist”.⁸⁴

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989) stadgar i fråga om rätten till en tillfredsställande levnadsstandard att ”Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.”⁸⁵ Samma artikel föreskriver att barnets utveckling är avhängigt vissa levnadsvillkor. Dessa ska konventionsstaterna ”i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra.”⁸⁶ Detta kan ske genom att ”vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.”⁸⁷

3.8 Sammanfattning

Både AllmF och ESK-konventionen stadgar om rätten till en tillfredsställande levnadsstandard. Enligt AllmF implicerar detta rätten till bostad, medan ESK-konventionen beskriver en tillfredsställande levnadsstandard som bland annat rätten till en lämplig bostad. Konventionen fastställer att en konventionsstat ska göra vad som står i dess makt för att säkerställa att rättigheten gradvis förverkligas i staten, något som inkluderar lagstiftning. Dock erbjuder konventionen sådan möjlighet till inskränkning av rättigheten som kan stödjas i nationell lag och vars syfte är att ”främja det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle”. Inskränkningens möjlighet som erbjuds i konventionen bygger på konventionens juridiskt bindande status. Då AllmF inte är juridiskt bindande innehåller den ingen så kallad *clawback-clause*.

Ickediskrimineringsprincipen är stark i både AllmF och ESK-konventionen, men de båda dokumentens formuleringar är svepande och generella – något som blir problematiskt när

⁸² Art. 5.

⁸³ Art. 14:2(h).

⁸⁴ Art. 15:4.

⁸⁵ Art. 27:1.

⁸⁶ Art. 27:3.

⁸⁷ Art. 27:3.

de nationella tolkningarna således görs snävt. För att få bukt med problematiken rörande vem konventionen är applicerbar på har ESK-kommittén förklarat att den gäller *alla* samt att rätten till en lämplig bostad inte ska tolkas restriktivt av staterna. Den förklarar att rättigheten ska betraktas som en rätt att bo någonstans i värdighet och säkerhet snarare än att bara ha tak över huvudet.

Både inom FN och Europarådet har resolutioner och kommentarer utarbetats för att vägleda staterna i fall av tveksamhet.

Det regionala instrumentet ESS stadgar också om rätten till bostad, dock är ESS av mer begränsande karaktär än både AllmF och ESK-konventionen då den enbart gäller Europarådets medlemsstater.

Resolution 1509 föreskriver att en nationell minimistandard ska garanteras irreguljära migranter i Europarådets medlemsstater i fråga om ESK-rättigheter, bland annat att ”lämpliga bostäder och skydd vilket garanterar mänsklig värdighet bör ges irreguljära migranter”.

4 Nationell lagstiftning och implementering

När Sverige ratificerar ett internationellt dokument ska detta införlivas med svensk lag för att förverkligandet av rättigheterna ska uppnås och att brott mot dessa rättigheter ska kunna prövas i domstol. ”Förverkligandet av de mänskliga rättigheterna handlar ofta om ifall regeringen har gjort tillräckligt – genom lagstiftning, utbildning, socialt stöd m.m. – för att tillgodose rättigheterna.”⁸⁸

4.1 Den offentliga förvaltningens ansvar

Att de mänskliga rättigheterna är utformade som skyldigheter innebär att det är en skyldighet för politiska beslutsorgan och myndigheter att tillgodose människors rättigheter – det är någons skyldighet att bära de ekonomiska bördorna (vilket det ofta handlar om vid förverkligandet av ESK-rättigheter).

I fråga om rätten till bostad, som en del av rätten till en skälig levnadsstandard och som en målsättning för ”det allmänna” att trygga,⁸⁹ så ligger en stor del av ansvaret för implementeringen av detta knippe rättigheter på kommunerna.

4.1.1 Det kommunala självstyret

Det svenska statskicket styrs av en viktig princip som slås fast i såväl *Regeringsformen 1974:152* (RF) 1 kap. 1 § som *Kommunallagen 1991:900* 1 kap. 1 § vilken är det kommunala självstyret – en inte helt oproblematisk bestämmelse.⁹⁰ Självstyret ger kommunerna möjlighet att själva tolka vilken nivå av stöd som krävs av kommunen för att uppnå de fastställda målen. Detta innebär i praktiken att rätten till en skälig levnadsstandard får olika innebörd beroende på i vilken kommun man är bosatt.

Socialdemokraterna framhåller i en rapport från 2008 bland annat att de misslyckanden som skett i Sverige i fråga om bostadspolitik kopplat till migranter delvis har

sin grund i en ojämn ansvarsfördelning mellan kommuner, där några tar ett mycket stort ansvar i mottagandet och andra inget ansvar alls. Det finns idag exempel där boendesituationen är helt oacceptabel, vilket både drabbar den enskilde, bostadsområdet och kommunen.⁹¹

Ett annat problem med det kommunala självstyret är kommunalt lag- och domstolstrots. Det innebär att när en domstol givit en individ rätt till något vägrar kommunen ändå att

⁸⁸ Utrikesdepartementet och Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *Mänskliga rättigheter i Sverige* (2007), s. 3.

⁸⁹ RF 1974:152, kap. 1:2.

⁹⁰ Björk, s. 43.

⁹¹ Socialdemokraterna, *Migration – en rättvis värld är möjlig* (2008), s. 3.

följa domstolens beslut med hänvisning till kommunens bristande ekonomiska resurser. Detta är en komplicerad situation då den svenska staten inte ska kunna frånhända sig ansvaret för kränkta rättigheter med hänvisning till det kommunala självstyret: ”Kommunen är en förlängning av staten och bär samma skyldigheter mot individen.”⁹²

Det yttersta ansvaret har, som sagt, riksdag och regering och när staten slår fast vilka skyldigheter och restriktioner som vilar på de olika aktörerna måste staten även, i förlängningen, beivra dessa aktörers kränkningar på lämpligt sätt.

Socialtjänstlagen 2001:453 (SoL) slår fast att ”Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område”.⁹³ Socialförvaltningen ska, enligt SoL, på demokratis och solidaritetens grund, främja människornas ekonomiska och sociala trygghet. Andra kapitlet fastslår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som ”vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver”, dock innebär detta ansvar ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.⁹⁴ När det finns en annan huvudman som ska ta ansvar vilar ansvaret således i praktiken på denne. Problemen uppstår när självklar huvudman saknas – som i fallet med irreguljära migranter.

För att reda ut det omdebatterade vistelsebegreppet tillsatte regeringen 2008 en särskild utredning. Denna konstaterade att det i vissa fall är osäkert vilken huvudman som är ansvarig, men anser att kommunens yttersta ansvar träder in i avvaktan på att frågan om ansvaret löses. Här hänvisar utredningen till proposition 1979/80:1 del A (s. 524), vilken dock inte nämner irreguljära migranternas situation specifikt.⁹⁵

4.1.2 Vistelseutredningen 2008

År 2008 utsåg regeringen en särskild utredare med uppdrag att reda ut vistelsebegreppet. Denna offentliggjorde 2009 sitt betänkande om tydligare ansvarsfördelning inom socialförvaltningen – *Ingen får vara Svarte Petter*. Utredningen analyserade bland annat hur utvecklingen i samhället har påverkat kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen samt såg över bestämmelserna i SoL när det gäller vistelsebegreppet.⁹⁶

En omdiskuterad fråga är huruvida ansvaret för att den enskilde får den hjälp och det stöd denne behöver åligger den kommun som den enskilde vistades i när hjälpbehovet uppstod eller om det åligger den kommun där den enskilde vistas när denne ansöker om hjälpen. Utredningen förklarar att det avgörande bör vara i vilken kommun den hjälpsökande befinner sig när denne ansöker om hjälpen samt att kommunens ansvar även bör inträda på annat sätt än genom en ansökan. Exempelvis genom att en anmälan kommer in till kommunen om att en person som befinner sig inom dess jurisdiktion behöver dess stöd och hjälp. Vistelsekommunens ansvar ska dock upphöra när personen inte längre vistas i kommunen.

En annan problematik utredningen behandlar gäller de personer med behov av stöd- och hjälpinsatser som saknar fast förankring i en viss kommun; i dessa situationer är det inte

⁹² Björk, s. 43.

⁹³ SoL 2001:453, kap. 2:1.

⁹⁴ SoL 2001:453, kap. 1:1, 2:2. Min kursiv.

⁹⁵ *SOU 2009:38, Ingen får vara Svarte Petter – Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten* (Stockholm: Fritzes, 2009), s. 132.

⁹⁶ *SOU 2009:38*, s. 15.

ovanligt att kommunerna fokuserar på ansvarsfrågan istället för på den enskildes behov av hjälp och stöd. Utredningen kom fram till att ”tillämpningen av principen om vistelsekommunens yttersta ansvar i SoL är mycket skiftande bland kommunerna och att det råder olika uppfattningar om ansvarets innebörd”.⁹⁷ Kommunal godtycklighet är således ett, av Vistelseutredningen, konstaterat problem.

För att det humanitära perspektivet inte ska gå förlorat i den byråkratiska apparaten föreslår utredningen att kommuner som önskar beslut om ärendeansvar ska kunna ansöka om ett tillfälligt sådant hos Socialstyrelsen (detta ska gälla till dess att frågan om ärendeansvar slutgiltigt avgjorts).

Den kommunala oviljan att ta ansvar för insatser till hemlösa personer är något som representanter från många delar av samhället vittnar om – kommunanställda, länsstyrelserepresentanter, kriminalvårdspersonal samt anställda och frivilliga i föreningslivet. De menar att det har vuxit fram en praxis i det kommunala arbetet som fäster stor vikt vid den enskildes folkbokföring. Detta resulterar i ansvarsfrihet gällande personer vilka inte är folkbokförda i någon svensk kommun, men ändå vistas i någon av dem.

Ett inte ovanligt scenario är att personer som inte är folkbokförda i en viss kommun helt vägras bistånd i denna, med hänvisning till just detta. För att undvika dessa situationer föreslår utredningen att ”SoL kompletteras med en bestämmelse som innebär att en person som är hemlös ska anses bosatt i den kommun där han eller hon har sin starkaste anknytning”.⁹⁸ Detta ska bedömas utifrån ett antal punkter, bland annat ”var den enskilde har sitt sociala nätverk i övrigt” samt ”den enskildes egen uppfattning”.⁹⁹ Utredningen understryker dock att denna bestämmelse enbart ska ”omfatta personer som är hänvisade till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare”, alltså Socialstyrelsens hemlöshetsituation 1:

Enligt vår bedömning är det framförallt de personer som befinner sig i situation 1 som det kan vara svårt att avgöra var de ska anses bosatta. Vi anser därför att den föreslagna bestämmelsen endast ska omfatta personer som befinner sig i denna situation, dvs. personer som är hänvisade till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare. De personer som befinner sig i situation 2–4 omfattas således inte av detta hemlöshetsbegrepp.¹⁰⁰

Dock kan bestämmelsen, i förlängningen, komma att omfatta även personer i hemlöshetsituation 4 eftersom denna situation medför andra former av problematik. Exempelvis kan det vara svårt att avgöra var en person är bosatt: ”Ska t.ex. en lägenhet med s.k. svartkontrakt eller ett boende som inte uppfyller kravet på skälig levnadsnivå accepteras som boende?”¹⁰¹

Angående personer som inte har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige, har Regeringsrätten fastslagit att dessa enbart har rätt till kommunalt bistånd vid en akut nödsituation.¹⁰² Detta gäller utländska medborgare med uppehålls- och arbetstillstånd som vistas i Sverige och insatserna ska vara utformade på ett sätt som tillförsäkrar den enskilde

⁹⁷ SOU 2009:38, s. 16.

⁹⁸ SOU 2009:38, s. 26.

⁹⁹ SOU 2009:38, s. 17 f, 21, 26.

¹⁰⁰ SOU 2009:38, s. 96.

¹⁰¹ SOU 2009:38, s. 58.

¹⁰² SOU 2009:38, s. 62.

en skälig levnadsnivå under dennes vistelsetid i kommunen. Utredningen tillägger dock att denna levnadsnivå kan vara ”under tämligen enkla förhållanden” med hänvisning till vistelsens tidsbegränsning.¹⁰³

Utredningen landar i att vistelsebegreppet bör vara kvar som huvudregel i SoL. I fråga om hemlösa personer eller personer som på annat vis har en oklar boendesituation medför begreppet vissa praktiska problem, men Vistelseutredningen hävdar att alternativen också gör det. Den önskar således behålla begreppet i brist på bättre alternativ: ”Vår uppfattning är att vistelsebegreppet har den övervägande fördelen att den garanterar den enskilde stöd och hjälp oavsett var han eller hon befinner sig. Vistelsebegreppet bör därför vara kvar som huvudregel.”¹⁰⁴

Trots utredningens inkluderande av samhällsutvecklingen i betänkandet och att ”rörligheten i samhället” utgör ett helt kapitel i bakgrunden till utredningens uppdrag står ingenting att finna om irreguljära migranters vistelse i svenska kommuner i utredningens 242 sidor långa betänkande.

Den godtycklighet som omgärdar den kommunala ansvarsfrågan beskrivs genomgående som ett stort rättssäkerhetsproblem för den enskilde och situationen skildras som ett ”vakuum” för individen, då inga beslut fattas alls gällande dennes situation.¹⁰⁵

4.2 Programstadgandet i Regeringsformen 1:2

Att ”Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” fastställs i *Regeringsformen 1974:152* (RF).¹⁰⁶ Samma paragraf slår fast att den enskildes personliga välfärd ska utgöra ett ”grundläggande mål” för den offentliga verksamheten och att det särskilt ska ”åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, *bostad* och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.”¹⁰⁷

Andemeningen från de tidigare nämnda FN-dokumenterna genomsyrar således den svenska grundlagen, men i RF har rättigheterna fått karaktären av målstadganden; FN:s mänskliga rättigheter har i RF omformulerats till något som det offentliga kontinuerligt ska sträva efter att uppfylla. Att rättigheterna har ändrat karaktär till sociala målsättningar innebär att de inte kan åberopas inför domstol – det går således inte att väcka talan mot staten för den inte uppfyllt målen.

Enligt *Nationalencyklopedin* är ett *programstadgande* ett ”lagstadgande som inte i första hand vill ge en bindande rättsregel utan vill ange allmänna mål för en lag”. *Nationalencyklopedin* exemplifierar även med RF och illustrerar med ett citat därur. Programstadgandet är grundläggande för den svenska regleringen trots att det alltså inte betraktas som rättsligt bindande och programstadgandet i RF har fått en relativt framträdande plats i svensk lagstiftning – första kapitlet. Trots att målstadgandena inte kan

¹⁰³ *SOU 2009:38*, s. 66.

¹⁰⁴ *SOU 2009:38*, s. 17.

¹⁰⁵ *SOU 2009:38*, s. 58, 73.

¹⁰⁶ RF 1974:152, kap. 1:2.

¹⁰⁷ Min kursiv.

åberopas i svensk domstol ger det en fingervisning om målsättningarnas vikt inom den offentliga förvaltningen.

4.3 Särskilda boendeformer på den svenska bostadsmarknaden

Ett sätt att stärka den enskildes rätt till bostad kan exempelvis vara genom starkare hyresrättsligt skydd. Detta ger utsatta individer en möjlighet till kompensation om deras rättigheter kränkts. Men detta gäller naturligtvis bara personer som är inne i systemet – alltså inte irreguljära migranter.

Folkrättsjuristen Thérèse Björk hävdar att en annan väg staten kan gå för att uppfylla rätten till lämplig bostad kan vara genom bland annat bidragssystem eller byggande.¹⁰⁸

I Sverige har särlösningar på bostadsmarknaden för utsatta grupper en relativt gedigen historia; enligt SoL ska bland annat personer med särskilt vårdbehov ha tillgång till särskilda boendeformer anpassade efter personer som behöver särskilt stöd.¹⁰⁹ Exempelvis innebär svensk äldre- och handikappomsorg tillgång till särskilt anpassade boenden och svenska myndigheter öronmärker pengar till akutboenden och kvinnojourer land och rike runt. Bara under 2010 och 2011 planerar drygt 80 kommuner att bygga närmare 3 700 bostäder i särskilda boendeformer anpassade för äldre och personer med funktionsnedsättning. Av dessa 3 700 bostäder är nästan 900 förlagda till Storstockholm och av dem är färre än 100 ombyggnationer medan resten är nybyggen.¹¹⁰

Majoriteten av dessa särboenden är och har traditionellt sett varit tillgängliga för individer med svenskt medborgarskap eller uppehållstillstånd. Men även inom migrations- och flyktingpolitiken finner man särboenden i form av Migrationsverkets anläggningsboenden, transitboenden (genomgångsboenden) och förvar (låsta enheter).

För att irreguljära migranter ska kunna ta del av det svenska välfärdssystemet krävs dock fortfarande lagändringar gällande deras legala status – om lagändringar skulle äga rum skulle individerna kunna dra nytta av kommunernas åtgärder, men då skulle de inte vara irreguljära migranter längre heller.

¹⁰⁸ Björk, s. 46.

¹⁰⁹ SoL 2001:453, kap. 5.

¹¹⁰ Boverket, "80 kommuner planerar att bygga särskilda boendeformer" (2010).

4.4 Sammanfattning

Svenska kommuner uppfattar inte irreguljära migranternas bostadssituation som sitt ansvar eftersom det inte uttryckligen stadgas någonstans i svensk lag att den är det. SoL fastslår dock att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som "vistas" i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Vistelsebegreppet har visat sig vara problematiskt och den vistelseutredning som tillsattes 2008 konkluderade att kommunens yttersta ansvar träder in i avvaktan på att ansvarsfrågan löses – i de fall det är osäkert vilken huvudman som är ansvarig för den enskilde.

Något som är värt att anmärka på är att *SOU 2009:38* vilken specifikt ämnar utreda vistelsebegreppet kopplat till utanförskapsproblematik samt kritiserar kommunal ansvarsfrihet, inte uppmärksammar problematiken med irreguljära migranter över huvud taget – trots att utredningen görs mot bakgrund av samhällsutvecklingen.

En praxis har vuxit fram i det kommunala arbetet som fäster stor vikt vid den enskildes folkbokföring och problematik omgärdar således ansvaret för irreguljära migranter. Ett erkännande av deras existens är nödvändigt innan aktiva åtgärder kan göras kommunalt till deras fördel. Vilken form dessa insatser än kommer att ha.

Vistelseutredningen föreslår att SoL ska kompletteras med en bestämmelse som innebär att en hemlös person ska anses bosatt i den kommun denne har sin starkaste anknytning i.

Vad som stadgas angående rätten till bostad i AllmF, ESK-konventionen och ESS har inte lyfts in i svensk lagstiftning som således inte ger enskilda någon utkrävbar rätt till bostad.¹¹¹ Detta trots att både ESK-konventionen och ESS är juridiskt bindande dokument.

Huruvida bristerna i den svenska lagstiftningen är en effekt av synen på ESK-rättigheter som politiska målsättningar snarare än juridiskt utkrävbara rättigheter, eller om det är på grund av denna typ av lagstiftning som ESK-rättigheter betraktas som mindre värda än MP-rättigheter (medborgerliga och politiska rättigheter), vet jag inte. Men vad som kan konstateras är att ESK-rättigheterna de facto inte är juridiskt likställda MP-rättigheterna.

Rätten till bostads status i svensk lag har kritiserats från internationellt håll – av både FN och Europarådet.

¹¹¹ Socialstyrelsen, *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer* (2010), s. 16.

5 Internationell kritik

Den övervakningsmekanism som vid flest tillfällen kritiserat Sverige för att ESK-konventionen inte införlivats i svensk lagstiftning är kommittén som är kopplad till konventionen: ESK-kommittén. Den har i sammanlagt tre samlade bedömningar (concluding observations) klagat på detta.¹¹²

Även Europarådets motsvarighet till ESK-kommittén – Europeiska kommittén för sociala rättigheter (ECSR) – har framfört kritik mot Sverige.

Ett annat forum Sverige kritiserats i är FN:s råd för mänskliga rättigheter. Där granskades den svenska regeringens implementering av sina internationella människorättsåtaganden för första gången den 7 maj 2010 genom rådets Universal Periodic Review (UPR) och även i denna FN-mekanism ifrågasattes det svenska förhållningssättet till ESK-rättigheter och ESK-konventionens tilläggsprotokoll.¹¹³

5.1 ESK-kommitténs kritik

1995, fyra år efter att ESK-kommittén gav ut *Allmänna kommentarer 4* om rätten till en lämplig bostad, uttryckte samma kommitté i sin samlade bedömning om Sverige bekymmer över konventionens status i svensk lagstiftning. Kommittén uppmanade Sverige att i nästföljande rapporter till kommittén bland annat inkludera en redogörelse för fall där konventionen har åberopats i svensk domstol samt utgången av sådana fall.¹¹⁴

Kritiken mot bristen på fallrapportering trappades upp till nästa samlade bedömning, 2001. I denna omformulerades kritiken från att framföras som en rekommendation för staten att överväga, till att beskrivas som ett område vilket den svenska staten negligerat och behöver uppmärksamma. Kommittén upprepar således rekommendationen att konventionen ska införlivas med svensk lagstiftning så att den kan åberopas i nationella domstolar.¹¹⁵

I kommitténs senaste samlade bedömning om Sverige 2008 uttryckte kommittén åter igen sin oro över att konventionen fortfarande inte införlivats med svensk lag på ett tillfredsställande vis. Även detta år riktade kommittén kritik mot att konventionen inte kan åberopas direkt inför svensk domstol och kommittén beklagade bristen på information om domar som innehåller hänvisningar till bestämmelserna i konventionen. Kommittén uppmanade ännu en gång Sverige att genomföra de ändringar i den nationella rättsordningen som krävs för att garantera full efterlevnad av konventionen.¹¹⁶

I regeringens senaste rapport till kommittén hävdade den att

¹¹² United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1995/5* (1995), punkt 15 & *E/C.12/1/Add.70* (2001), punkt 15, 27 & *E/C.12/SWE/CO/5* (2008), punkt 13.

¹¹³ Carlos Garat, "Första UPR-granskningen för Sverige". I: (Svenska FN-förbundet) *Världshorisont* 2010:2. S. 21.

¹¹⁴ Concluding Observations 1995, *E/C.12/1995/5*, punkt 15.

¹¹⁵ Concluding Observations 2001, *E/C.12/1/Add.70*, punkt 15, 27.

¹¹⁶ Concluding Observations 2008, *E/C.12/SWE/CO/5*, punkt 13.

förberedelserna inför ratifikationen av den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inbegrep en omfattande översyn som syftade att tillförsäkra att svensk lagstiftning stod i överensstämmelse med konventionens bestämmelser. Översynen och den efterföljande riksdagspropositionen ledde till att konventionen ratificerades.¹¹⁷

Vidare rapporterar Sveriges regering att enligt svensk rättspraxis, så som den fastställts av en rad avgöranden i Högsta domstolen, måste inhemsk lagstiftning (och ändringar av den) tolkas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden.¹¹⁸

Regeringens senaste rapport är pedagogisk och saklig, men eftersom både tveksamheter kring den egna implementeringen av ESK-konventionen och självkritik saknas kan antas att regeringen är tillfreds med den nationella implementeringen. Nästa rapporteringstillfälle är preliminärt bestämt till 2013.¹¹⁹

ESK-kommittén uttryckte varken 1995, 2001 eller 2008 vare sig oro eller utfärdade rekommendationer till Sverige angående irreguljära migranternas tillgång till mänskliga rättigheter, men 2008 uttryckte kommittén bekymmer över hemlöshetens omfattning. Sverige rekommenderades bland annat att stärka ansträngningarna för att motverka hemlöshet bland de mest utsatta individerna och grupperna i samhället:

Den [kommittén] uppmanar även Sverige att vidmakthålla och öka sina ansträngningar för att bekämpa fattigdom och hemlöshet bland de hårdast drabbade individerna och grupperna i syfte att utarbeta lämpliga förebyggande strategier.¹²⁰

I samband med detta nämns barn specifikt, men ingenting står att finna om problematiken som omgärdar bostadssituationen för irreguljära migranter.

Att irreguljära migranter inte nämns specifikt behöver dock inte innebära att de de facto negligerats. Begreppsbestämningarna kan vara problematiska i internationella sammanhang då olika stater använder olika benämningar med olika definitioner. Här finns en tydlig begreppsproblematik vilken i slutändan drabbar samhällets utsatta grupper.

5.2 UPR-granskningen

Den 5 februari 2010 sände Sverige in sin första officiella rapport till FN:s råd för mänskliga rättigheter i Genève inför Universal Periodic Review-granskningen. Rapporten presenterar regeringens bild av hur mänskliga rättigheter i Sverige skyddas. Denna rapport omnämnde individer som vistas i Sverige utan tillstånd vid två tillfällen: i punkt 67 klargörs att regeringen under 2009 tillsatte en ”utredning för att undersöka hur rätten till skolgång kan utsträckas till att gälla för fler grupper av barn som vistas i Sverige utan tillstånd” och i punkt 94 framhålls att regeringen tillsatte en liknande utredning i januari

¹¹⁷ Socialdepartementet, *Sveriges rapportering kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala, och kulturella rättigheter*, S2006/1910/SK (2006), punkt 4.

¹¹⁸ Socialdepartementet 2006, S2006/1910/SK, punkt 5.

¹¹⁹ Regeringskansliet, ”FN:s konventionskommittéer” (2010).

¹²⁰ Concluding Observations 2008, E/C.12/SWE/CO/5, punkt 22. Min översättning.

2010 ”som ska undersöka bestämmelserna som rör tillgång till hälso- och sjukvård för personer utan tillstånd”¹²¹.

Under granskningen, som resulterade i en 149 rekommendationer lång preliminär rapport till den svenska regeringen, uppmärksammades konkreta brister i det svenska arbetet med mänskliga rättigheter. Bland annat rekommenderade både Spanien (punkt 97.1) och Argentina (punkt 97.9) att Sverige ansluter sig till ESK-konventionens tilläggsprotokoll, vilket ger enskilda individer rätten att i domstol utkräva sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Den svenska delegationens företrädare, kabinettssekreterare Frank Belfrage, avvisade dock denna rekommendation direkt. Skälet är att regeringen anser att Sverige lever upp till ESK-rättigheterna och att tilläggsprotokollet i sin nuvarande utformning inte skulle tillföra något. ”Utrikesminister Carl Bildt (m) har i en fråga ställd i riksdagen deklarerat att regeringen inte tror på dess effekt.”¹²²

Johanna Wiklund, det svenska FN-förbundets handläggare för mänskliga rättigheter, hävdar att Sverige har valt att acceptera ”svaga rekommendationer”, det vill säga sådana som inte förpliktar till konkreta handlingar. Och hon understryker att det är väldigt allvarligt att regeringen vägrar ansluta sig till ESK-protokollet.¹²³

5.3 Europeiska kommittén för sociala rättigheter

Staternas efterlevnad av ESS övervakas av Europeiska kommittén för sociala rättigheter – the European Committee of Social Rights (ECSR). Övervakningen sker genom de årliga rapporter staterna inkommer med för granskning samt genom ECSR:s klagomekanism: ESS innehåller en kollektiv klagorätt för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt andra enskilda organisationer.¹²⁴

Kommittén utfärdar rekommendationer till staterna genom bedömningar (conclusions) och i fråga om kollektiva klagomål antar kommittén beslut (decisions) om klagomålet i förhållande till ESS:s bestämmelser. Europarådets ministerkommitté övervakar staternas åtgärder i fråga om ECSR:s bedömningar samt tar ställning till ECSR:s beslut genom resolutioner.¹²⁵

Sverige har inkommit med fyra rapporter till ECSR, men ingen berör ESS:s artikel 31 om rätten till bostad. Däremot innehåller två (av sju) av kommitténs bedömningar angående Sverige rekommendationer i fråga om artikeln om rätten till bostad: år 2003 och 2005.

¹²¹ Utrikesdepartementet i samarbete med Integrations- och jämställdhetsdepartementet m.fl., *FN:s råd för de mänskliga rättigheterna: allmän återkommande utvärdering, session 8, maj 2010, Sveriges nationella rapport* (2010).

¹²² Bodil Ceballos m.fl. (MP), *Motion 2009/10:U208 Tilläggsprotokollet till ESK-konventionen* (Stockholm: 2009).

¹²³ Garat, s. 21.

¹²⁴ Sverige har varit föremål för klagomekanismen vid ett tillfälle och klagomålet, som ingavs den 4 april 2002, avser artikel 5 (rätten att organisera).

¹²⁵ Sveriges delegation vid Europarådet, ”Europarådets övervakning” (2009).

I inledningen till båda dessa bedömningar klargör ECSR att artikel 31 inte är en av ESS:s kärnbestämmelser, men ingen förklaring ges till formuleringens innebörd.¹²⁶

Kommitténs bedömning från 2003 är att Sveriges efterlevnad av artikel 31 är svårbedömd: ”När det gäller [...] 31 § § 1, 2 och 3 behöver kommittén ytterligare information för att bedöma situationen.”¹²⁷ ECSR anser i fråga om artikelns punkt 1 – ”för att trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna att vidta åtgärder som syftar till att främja tillgången till bostäder med rimlig standard” – att Sverige måste definiera begreppet lämpligt boende i lag och kommitténs egen definition lyder: ”en bostad som är strukturellt säker, skyddad ur sanitets- och hälsosynpunkt och inte överbefolkad, med starkt besittningsskydd som stöds i lagen”.¹²⁸

ECSR redogör för vad dess definition innebär i praktiken och framhåller att ett boende kan betraktas som säkert ur sanitets- och hälsosynpunkt om det erbjuder grundläggande bekvämligheter så som rent vatten, energi för värme, avfallshantering, sanitets- och tvättmöjligheter, elektricitet med mera samt att förekomsten av hälsofaror så som bly och asbest är under kontroll. Kommittén framhåller att trångboddhet innebär att bostadens storlek inte är lämplig för det antal personer som bor i den samt att starkt besittningsskydd innebär skydd mot påtvingad vräkning och andra hot.

Bedömningen avhandlar den kommunala ansvarsfrågan och ECSR noterar att endast två specialgrupper med särskilt vårdbehov (personer med funktionsnedsättning och äldre personer) har lagstadgad rätt till bostad i Sverige enligt SoL.¹²⁹

När det gäller ESS:s artikel 31(2) – ”för att trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna att vidta åtgärder som syftar till att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den” – skriver kommittén att staterna ska motarbeta hemlöshet i syfte att eliminera den. Arbetet förutsätter åtgärder såsom tillhandahållande av omedelbara skydd och vård för hemlösa samt åtgärder för att hjälpa hemlösa personer att övervinna sina svårigheter och förhindra en återgång till hemlöshet.¹³⁰

ECSR noterar att Sverige rapporterat att ungefär 10 000 personer var hemlösa i Sverige 1999. Gruppen utgjordes av personer som varken ägde eller hyrde en bostad och därför tvingades till tillfälliga boendelösningar alternativt sov utomhus. ECSR noterar även att det enligt den svenska rapporten *inte finns hemlösa barn och familjer i Sverige*.¹³¹

Enligt ECSR ska stadgeparterna arbeta förebyggande så att utsatta grupper inte hamnar i hemlöshet vilket förutsätter en bostadspolitik som prioriterar missgynnade grupper och säkerställer deras tillgång till subventionerade bostäder och bostadsbidrag. Det kräver också förfaranden för att begränsa risken för vräkningar och att – i de fall sådana sker – det är under förhållanden som respekterar de berörda individernas värdighet.¹³²

Kommittén noterar att den svenska rapporten håller kommunerna ansvariga för alla åtgärder i arbetet mot hemlöshet, inklusive bostäder, exempelvis akutboenden och

¹²⁶ Council of Europe, European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003 (Sweden) & 2005 (Sweden)*, inledningen.

¹²⁷ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, inledningen. Min översättning.

¹²⁸ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, s. 84. Min översättning.

¹²⁹ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, s. 85, 84.

¹³⁰ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, s. 87.

¹³¹ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, s. 87.

¹³² European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, s. 84 f, 87 f.

gruppboenden samt att berättigande till kommunalt bistånd (inklusive bostadsbidrag) inte är föremål för något krav på nationalitet, personnummer eller vistelsens längd enligt SoL. Kommittén påminner även om att rätten till ekonomiskt överkomliga bostäder (art. 31(3)) inte får vara föremål för diskriminering på någon av grunderna som räknas upp i artikel E – bland annat ”ställning i övrigt”.¹³³

Bedömningen från 2005 ser lite annorlunda ut. I detta fall anser ECSR att Sverige efterlever ESS:s artikel 31(1), men finner efterlevnaden av punkt 2 och 3 svårbedömd.

När det gäller punkt 2 applåderar ECSR tak över huvud-garantin (TÖG, se avsnitt 8.1.1) vars mål kommittén beskriver som att ”erbjuda en natts logi för varje person som begär det”. Kommittén noterar att 200 nya sängplatser har skapats i Stockholms stad sedan garantin infördes och att tonvikten under de kommande åren kommer att läggas på att söka upp hemlösa personer som inte tidigare varit i kontakt med socialförvaltningen.

Även Socialstyrelsens regeringsuppdrag i fråga om att utveckla metoder för att identifiera hemlöshet samt att främja aktiviteter som syftar till att förebygga situationen uppmärksammas och applåderas av ECSR.

I fråga om punkt 3 – ”för att trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna att vidta åtgärder som syftar till att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel” – kritiserar ECSR bostadsbristen i bland annat Stockholm, men uppmuntrar de särskilda investeringsbidrag till stöd för byggandet av nya bostäder för uthyrning till familjer med låga inkomster, äldre personer och andra utsatta samhällsgrupper med stora eller särskilda bostadsbehov. ”Den [ECSR] konstaterar också att regeringen har slutit lokala utvecklingsavtal med sju storstadskommuner för att ta itu med problemen i regioner med stora invandrargrupper.”¹³⁴ Kommittén efterfrågar mer information angående arbetet för att motverka hemlöshet bland samhällets utsatta grupper samt påminner om diskrimineringsgrunderna som stadgas i ESS:s artikel E.

I denna bedömning har formuleringen angående vem som kan erhålla bostadsbidrag utvecklats något. Kommittén upprepar att SoL inte ställer några krav på nationalitet, personnummer eller vistelsens längd i Sverige, men påpekar nu att eftersom det är en bosättningsbaserad förmån måste individer som söker biståndet ha tillstånd för bosättning i Sverige enligt *Utlänningslagen* samt att bidraget utbetalas från och med den dag uppehållstillståndet träder i kraft.¹³⁵

Sverige förväntas inkomma med kompletteringar angående efterlevnaden av punkt 2 och 3 innan den sista oktober 2010.¹³⁶

¹³³ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2003*, s. 93.

¹³⁴ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2005*, s. 50.

¹³⁵ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2005*, s. 47, 50 f. Min översättning.

¹³⁶ Council of Europe, “Sweden and the European Social Charter” (2010).

5.4 Sammanfattning

ESK-kommitténs kritik har framför allt handlat om konventionens status i svensk lag. Kommittén har vid upprepade tillfällen efterfrågat en redogörelse för fall där konventionen åberopats i svensk domstol och den har uppmanat Sverige att genomföra de ändringar av lagen som krävs för att garantera full efterlevnad av konventionen.

En genomgång av Sveriges nationella rapporter till kommittén kan dock inte tolkas på annat sätt än att regeringen anser svensk lagstiftning harmoniera med internationell – något som även uttrycktes vid UPR-granskningen i maj 2010 av den svenska delegationen.

Av de fyra rapporter Sverige inkommit med till ECSR innehåller ingen information om efterlevnaden av artikel 31. ECSR anser dock i sin bedömning från 2003 att Sverige måste definiera begreppet lämplig bostad i lag samt att Sveriges efterlevnad av artikelns samtliga punkter är svårbedömd.

Någonting värt att uppmärksamma är att ECSR i samma bedömning nämner att den föregående svenska rapporten uttryckt att *det inte finns hemlösa barn och familjer i Sverige*.

I bedömningen från 2005 anser ECSR att Sverige efterlever punkt 1, men finner fortfarande efterlevnaden av punkt 2 och 3 svårbedömd.

6 PICUM

The Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) är en europeisk paraplyorganisation för organisationer vilka arbetar för irreguljära migranternas rättigheter. PICUM:s främsta uppgift är att främja irreguljära migranternas tillgång till sociala rättigheter.

En rapport organisationen publicerade 2004 behandlar bostadssituationen för irreguljära migranter i Belgien, Italien, Nederländerna, Spanien, Tyskland och Österrike.¹³⁷ Sverige var inte ett av dem, men jag ser inga skäl till varför bostadssituationen skulle vara drastiskt annorlunda för irreguljära migranter i Sverige än i något av dessa sex europeiska länder.

6.1 Nätverk

Rapporten klargör att vilket land en person initialt migrerar till i Europa beror på huruvida personen har ett nätverk där eller inte.¹³⁸ Detta kan vara ett nätverk av släktingar eller av medlemmar i den tidigare gemenskapen i hemlandet.

I fråga om Sverige hävdar Socialdemokraterna, i linje med PICUM:s resonemang, att ”flyktingar” ofta ”söker sig till kommuner där de har släktingar, vänner eller andra landsmän”.¹³⁹ Ofta bosätter sig en nyanländ irreguljär migrant hos representanter för någon av dessa former av nätverk under den första tiden i det nya landet, men om det finns tillräckligt med plats stannar man ofta längre. Det är också ofta genom dessa nätverk personen i fråga får kontakter på den informella arbets- och bostadsmarknaden samt hjälp att komma i kontakt med ideella organisationer som kan bistå.

PICUM hänvisar till den europeiska historien med kolonisation och gästarbetare och framhåller att denna fortfarande bidrar till utvecklingen i dagens migrationscykler. Organisationen exemplifierar med fallet Belgien och beskriver att många irreguljära migranter i landet kommer från tidigare belgiska kolonier och från länder vilka Belgien tidigare rekryterade gästarbetare ifrån.¹⁴⁰

Denna bakgrund utgör basen för den andra typen av nätverk som PICUM presenterar vilket utgörs av landsmän eller personer med liknande kulturell eller religiös bakgrund. Detta är alltså inte individer från den tidigare gemenskapen i hemlandet (den typ av nätverk som jag nämnde ovan), utan utgörs av främmande människor. Solidariteten kan dock vara stark mellan främlingar i de fall de har likartat ursprung (kultur/traditioner).

Socialstyrelsen intygar att många irreguljära migranter bor ”i områden där det finns en stor koncentration av invandrare från samma land eller region, och etniska nätverk är den vanligaste kanalen för att hitta en bostad”.¹⁴¹

¹³⁷ PICUM, *Report on the Housing Situation of Undocumented Migrants in Six European Countries: Austria, Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and Spain* (2004).

¹³⁸ PICUM 2004, s. 14.

¹³⁹ Socialdemokraterna, s. 7.

¹⁴⁰ PICUM 2004, s. 14.

¹⁴¹ Socialstyrelsen 2009a, s. 275.

6.2 Problem

Att flytta in hos släkt eller vänner är inte problemfritt. Ofta upplever värden/värdfamiljen psykosociala och ekonomiska bekymmer när de ”tar in” irreguljära släktingar eller vänner. Det händer att värden/värdfamiljen själv är irreguljär och den nya situationen gör även värden/värdfamiljen mer utsatt och sårbar.

Många har inte vetskapen om att det *inte* är olagligt att gömma irreguljära migranter, vilket kan göra att personer som befinner sig i Sverige med myndigheternas tillstånd (medborgarskap eller uppehållstillstånd) blir tveksamma till att sätta sig själva i en riskabel situation – utav rädsla för konsekvenserna.

Holländsk forskning visar att denna typ av situation ställer värden/värdfamiljen inför ett dilemma: kulturen/traditionen från hemlandet påbjuder gästfrihet, men samtidigt vill värden/värdfamiljen inte betraktas som en börda av det nya samhället genom att ”ta in” för många personer i en, kanske redan, liten lägenhet. Den holländska studien visar att de som drabbas hårdast av denna situation ofta är barn; det är deras möjligheter till avskildhet som initialt inskränks när flera personer ska dela på en begränsad boyta.¹⁴²

Det är inte heller lätt att flytta in under någon annans tak. Människor som hamnar i den situationen kan lätt känna sig illa till mods och är ofta medvetna om att deras närvaro utgör en börda för värden/värdfamiljen. Det är inte en okomplicerad situation för någon av parterna och den nyinflyttade försöker hålla sig så mobil som möjligt för att inte vara någon till last.

¹⁴² PICUM 2004, s. 15.

7 Den svenska bostadsmarknaden från ett irreguljärt perspektiv

För att kunna ställa sig i Svenska Bostäders bostadskö (som representerar alla fem kommunala bostadsbolag samt många privata fastighetsvärdar) måste en person ha ett svenskt personnummer eller ett så kallat samordningsnummer. Ett samordningsnummer är en ”enhetlig identitetsbeteckning för fysiska personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige” och Skatteverket kan utfärda ett sådant nummer till en person som ska befina sig i Sverige i minst ett år och har någon form av uppehållstillstånd.¹⁴³ Medborgarskap är således inte ett krav för möjlighet till bostad genom Stockholms stads bostadsförmedling, men den sökande måste ha uppehållstillstånd.

För irreguljära migranter i Sverige är den svenska bostadsmarknaden en dyster historia; de har inte besittningsrätt till en egen bostad, det vill säga de har inte rätt att köpa sin bostad eller hyra i första hand. Den informella marknaden, med alla dess osäkerheter, är det enda alternativet en irreguljär migrant i Sverige har om denne önskar bosätta sig mer permanent någonstans – oavsett om det är hos främlingar eller bekanta.

7.1 Bostadslösningar och komplikationer

Socialstyrelsen skrev i en rapport från januari 2010 att bostaden är mer än en plats där man förvarar sina personliga tillhörigheter och kan stänga dörren om sig; ”Bostaden markerar i många avseenden en persons sociala position.”¹⁴⁴ Myndigheten pekar på vikten av en stabil bostadssituation och hur denna inverkar på individens förmåga att hantera övriga delar av livet; att ha en trygg bostad är sammanflätat med möjligheterna att kunna sköta sin hygien, att kunna behålla och sköta ett arbete samt att ha generell struktur i vardagen. Vänsterpartiets rapport *Fråga förorten – om rätten till bostad* framhåller att denna rättighet handlar om ”människors likvärdighet och hela livsutrymme.”¹⁴⁵

I Läkare i världens rapport från 2009 intervjuades irreguljära migranter angående bland annat sin bostadssituation – ingen av de intervjuade sade sig vara hemlös. Dock hade endast 28 procent fast bostad. 62 procent uppgav att de bodde i provisoriska bostäder och 10 procent bodde på akutboenden och dylikt.¹⁴⁶ Med denna rapport som underlag kan man konstatera att fler än sju av tio irreguljära migranter saknar en fast punkt i tillvaron.¹⁴⁷

I rapporten följde man tio barnfamiljer i Stockholmstrakten och redovisade deras boendesituation. Dessa familjer flyttade i genomsnitt mer än en gång per år och vissa av familjerna hade flyttat tre gånger på ett år.

Att hyra en lägenhet eller ett rum på den informella marknaden av en främmande person (en svensk medborgare, en person med uppehållstillstånd eller en annan irreguljär migrant)

¹⁴³ Skatteverket, *SKV 707, utgåva 2*, (2006), s. 1.

¹⁴⁴ Socialstyrelsen 2010, s. 9.

¹⁴⁵ Vänsterpartiet och Ung Vänster, *Fråga förorten – om rätten till bostad* (2008), s. 18.

¹⁴⁶ Socialstyrelsen 2009a, s. 275.

¹⁴⁷ ”Fast punkt” avser inte temporära lösningar.

är ett alternativ ifall bostadsmöjligheterna inom ett nätverk saknas. Att hyra in sig som inneboende hos en person med besittningsrätt till sin bostad är en inte helt ovanlig lösning. Det är vanligt att flera personer delar lägenhet (en situation präglad av trångboddhet) samt att irreguljära migranter betalar hög hyra för sitt boende.¹⁴⁸ Det är varken ovanligt att lägenheter är överfulla eller att dessa migranter hamnar på gatan efter att inte ha kunnat betala hyran.

I tre svenska städer – Södertälje, Göteborg och Landskrona – har ett antal kommunala bostadsbolag löst situationen med trångboddhet genom att införa begränsningsregler för hur många människor som får bo i en och samma lägenhet. Bor det fler personer i lägenheten än hyreskontraktet tillåter så riskerar personen som står på kontraktet att förlora det.¹⁴⁹ Socialdemokraterna hävdar att situationen med trångboddhet leder till att i synnerhet barn far illa.¹⁵⁰

PICUM hävdar i rapporten *Report on the Housing Situation of Undocumented Migrants in Six European Countries* (se kap. 6) att den generella bostadssituationen för irreguljära migranter karaktäriseras av rörelse i boendet; då de saknar myndigheternas tillstånd att befinna sig i landet och därmed möjlighet till en stabil inkomst tvingas de i många fall leva som nomader.¹⁵¹ Den nomadiserande boendesituationen inverkar inte bara på de vuxnas sociala nätverk och möjlighet till en stabil tillvaro, utan även barnens möjlighet att skapa och bevara sociala nätverk begränsas av denna livsstil. Socialförvaltningen hävdar att dessa osäkra boendeförhållanden inte sällan ”påverkar möjligheten till integration och självförsörjning, psykisk hälsa och barnens behov av trygga uppväxtvillkor”.¹⁵²

I fråga om barnens rättigheter skriver Kristdemokraterna i den migrationspolitiska rapporten *Unik och skyddsvärd* från juni 2010 att det inte är rimligt att barn ska gå miste om sin skolgång på grund av deras föräldrars val ”att stanna som papperslösa i Sverige”.¹⁵³

Ett av skälen till att en irreguljär migrant i högre grad är utsatt för godtycklighet på bostadsmarknaden är att denne saknar tillgång till klagomålsinstanser. Mellanhavandet mellan hyresgästen och hyresvärderna präglas av ett maktförhållande. Situationen som ickeexisterande gör det omöjligt för en migrant att konfrontera en hyresvärd som tar ockerpriser, inte betalar tillbaka depositioner eller ignorerar andra överenskomna åtaganden.

Eftersom bostadsmarknaden för en irreguljär migrant är så varierad blir även kostnaden för boendet relativt godtycklig; boende kan vara gratis, men också jämförelsevis dyrare än vad det skulle vara för en person med personnummer. Enligt Socialstyrelsen är det inte ovanligt att den inneboende måste betala så stor del av hyran att kontraktsinnehavaren i stort sett inte har några egna boendekostnader. Socialstyrelsen framhåller att den instabila ekonomiska situationen ibland leder till att irreguljära migranter ”bor i sommarstugor eller källarutrymmen etc”.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Socialstyrelsen 2009a, s. 276, 275.

¹⁴⁹ Vänsterpartiet och Ung Vänster, s. 29 f.

¹⁵⁰ Socialdemokraterna, s. 6.

¹⁵¹ PICUM 2004, s. 13.

¹⁵² Socialtjänstförvaltningen, *Hemlöshetsarbetet i Stockholms stad – En nulägesbeskrivning* (Stockholm: 2008a), s. 7.

¹⁵³ Kristdemokraterna, *Unik och skyddsvärd – Migrationspolitisk rapport* (2010), s. 23.

¹⁵⁴ Socialstyrelsen 2009a, s. 275, 281.

7.2 Svensk forskning

”Irregularitet är en produkt av den svenska asyl- och migrationspolitiken”¹⁵⁵ och irreguljära migranter i Sverige avhandlas därför ofta i anslutning till bredare forskning. De forskare som ägnat sig åt svensk asyl- och migrationspolitik behandlar i allmänhet irreguljär migration kopplat till rättigheter inom sjukvården eller på arbetsmarknaden. Men som jag tidigare skrivit saknas i princip svensk forskning om irreguljära migranternas bostadssituation. Den forskning som står att finna behandlar inte irreguljära migranternas rätt till bostad utifrån ett människorättsperspektiv utan mer som en situationsbeskrivning – en framläggning över hur bostadsformerna kan se ut.

Socialstyrelsen bedriver ingen egen forskning om irreguljära migranter och framhåller att ”i avsaknad av registerdata och enkätundersökningar hänvisas man därför till den begränsade forskningen som existerar, mindre undersökningar, fallbeskrivningar och intervjuer som finns att tillgå.”¹⁵⁶ Detta gäller de irreguljära migranternas situation generellt och är inte avgränsat till enbart bostadssituationen.

I *Socialförsäkringsrapport 2008:4* redogör Shahram Khosravi för irreguljära migranternas bostadssituation. Han hänvisar till en studie utförd av Läkare utan gränser av 102 irreguljära migranter i Stockholmsområdet vilken i stort sett intygar vad jag skrivit om den europeiska situationen i kapitel 6 och den svenska i avdelning 7.1:

Att hitta är ett ställe att bo [!] är kanske den största svårigheten för dessa människor. Nästan alla i gruppen bodde i de områden där finns en stor koncentration [!] av invandrare från samma land eller region. Etniskt nätverk är det vanligaste kanalen [!] för att hitta en bostad. Etniskt nätverk medför dock inte etnisk solidaritet. På samma sätt som i den informella arbetsmarknaden utnyttjas irreguljära immigranter av sina landsmän när det gäller den informella bostadsmarknaden. Barnfamiljer bor själva i andrahands hyreslägenheter. Alla ensamstående män delar på en lägenhet eller är inneboende. De bor trångt och betalar orimligt hög hyra [!] för sitt boende. Inte ovanligt att han eller hon som är inneboende måste betala så stor del av hyran att den som har kontraktet bor nästan gratis. I ett fall betalade en ensamstående man 3000 kr. för ett rum i en lägenhet norr om Stockholm. Han hade inte ens rätt att använda köket. Ett annat problem som irreguljära immigranter möter är korta hyreskontrakt. De är alltid på jakt efter nya ställe [!] att flytta till. I maj 2005 frågade jag 10 barnfamiljer [...] som var irreguljära i Sverige om deras boende. I vissa fall har barnfamiljer flyttat 3 gånger under ett år [!]. Barnen, som är mer beroende av lokalt nätverk (dagis, skola, gård...) än vuxna, lider av återkommande flyttningar.¹⁵⁷

Det är på detta sätt bostadsfrågan avhandlas i svensk forskning. Som en beskrivning av olika bostadsscenarier, men utan redogörelse för eventuella kränkningar av mänskliga rättigheter som begåtts av staten Sverige.

De irreguljära migranternas bostadssituation har även uppmärksamats i reportageböcker och återgivandet ser i dessa i princip likadant ut som inom den svenska forskningen – även reportageböckernas skildringar saknar konkreta hänvisningar till rättighetskränkningar.

¹⁵⁵ Khosravi 2006, s. 291.

¹⁵⁶ Socialstyrelsen 2009a, s. 268.

¹⁵⁷ Shahram Khosravi, ”På undantag i Folkhemmet: irreguljära immigranter i Sverige”, I: (Försäkringskassan) *Socialförsäkringsrapport 2008:4, Ojämlighet och utanförskap* (2008), s. 87.

Frilansjournalisten Kristina Mattssons bok *De papperslösa och de aningslösa* introducerar läsaren för ett antal personer utan uppehållstillstånd i Stockholm. Boken är en skildring av irreguljära migrantarbetare i Sverige – fokus ligger således på arbetsförhållanden – men läsaren orienteras även i hur dessa individers bostadssituation kan se ut. Bland annat stiftar läsaren bekantskap med systrarna Mona (21 år) och Mahide (27 år) som bor tillsammans med sin mamma i Rinkeby:

De visste inget om Sverige när de åkte hit. Det var flyktingsmugglaren som sa att Sverige är bra. Inga vänner eller släktingar väntade dem här, men nu har både tjejerna och mamman fått massor av vänner bland Sveriges många iranier. De första träffade de redan på flyktingförläggningen i Hallsberg. [...] Att bo i Hallsberg var otänkbart för Teheranfamiljen. [...] Därför följde de med en vän från flyktingförläggningen till Rinkeby [...].¹⁵⁸

José och hans fru som delar en trea i Rinkeby med två andra irreguljära latinamerikaner berättar att ”Värdarna är ett par som lever tillsammans men har varsin lägenhet och hyr ut den ena.”¹⁵⁹

Även reportern Stina Blomgrens bok *Svart notis* beskriver irreguljära migranternas levnadsförhållanden i Sverige och fallen som presenteras i hennes bok är utformade efter samma mall som Mattssons:

Den första tiden i Sverige blev en studie i rättslöshet. Efter de första dagarna i Trångsund hittade Cornelia en bostad i Skärholmen. De var elva personer i en tvåa, som låg i källarplan och luktade mögel. Alla hyresgäster betalade 1000 kronor i månaden för en madrass på golvet. Cornelia försökte desperat hitta någonting annat, och fick höra om en svensk medborgare med boliviansk bakgrund som hyrde ut ett rum i sin lägenhet i Norsborg. Hon gråter när hon talar om hur mannen behandlade henne. Han kom ofta in i hennes rum när hon just hade duschat och inte hunnit klä sig. 'Han sa att han hade rätt att vara där, att om jag gick till polisen så skulle de kasta ut mig, inte honom'.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Kristina Mattsson, *De papperslösa och de aningslösa* (Stockholm: Leopard förlag, 2008), s. 71 f.

¹⁵⁹ Mattsson, s. 24.

¹⁶⁰ Stina Blomgren, *Svart notis – om papperslösa människor i Sverige* (Stockholm: Bokförlaget Atlas, 2008), s. 16.

8 Offentliga inrättningar i statlig och frivillig regi

År 2008 noterade socialförvaltningen en ökning av antalet besökare med oklar legal status på boenden som drivs av staden, frivilligorganisationer med ekonomiskt stöd av staden och av privata entreprenörer på uppdrag av staden; under rubriken ”Växande grupper” skriver myndigheten i rapporten *Hemlöshetsarbetet i Stockholms stad – En nulägesbeskrivning* att ”Socialtjänsten och andra aktörer som kommer i kontakt med hemlösa kan se en ökning av unga vuxna, utländska besökare med oklar legal status (s.k. papperslösa)”.¹⁶¹

Socialförvaltningen planerade, till följd av denna observation, att erbjuda de berörda aktörerna utbildning i *Utlänningslagen*, relevanta delar av EG-rätten ”samt hur man bör förhålla sig i dessa konkreta fall av biståndsbedömning”.¹⁶²

Ökningen beskrevs av socialförvaltningen vara ”ett växande problem för samtliga inblandade” och för att få bukt med situationen gjorde myndigheten samma år en kartläggning av situationen.¹⁶³

Kartläggningen konstaterade att

Många av besökarna är EU-medborgare men det förekommer även andra nationaliteter som t.ex. latinamerikaner och östeuropéer. Rapporten avser primärt inte asylsökande eller personer med uppehållstillstånd utan EU-medborgare, papperslösa och andra grupper utan ett tydligt uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.¹⁶⁴

Socialförvaltningen redogjorde för de olika aktörernas uppskattningar av antalet besökare/gäster med oklar legal status:

Flera av aktörerna har gjort försök att uppskatta ett antal. Uppsökarenheten uppger att det befinner sig drygt 10 utländska individer i Centralstationen och Cityterminalen, mestadels rumäner. Convictus Bryggan City räknar till ca 10 utländska personer, från Rumänien och Ungern. Frälsningsarméns Sociala Center anger ca fyra asylsökande eller före detta asylsökande samt upp mot 30 EU-medborgare som mer eller mindre regelbundet besöker verksamheten. Stadsmissionsgården har dagligen besök av ca 20 utländska besökare, rumäner och ungrare. Ny Gemenskap uppger att ca 20 östeuropéer, rumänsk- och rysktalande, samt 10-15 latinamerikaner dagligen besöker deras verksamhet. Totalt är det således drygt 100 utländska personer med oklar legal status, varje dag, som besöker eller kommer i kontakt med olika delar av stadens socialtjänst.¹⁶⁵

Alla som arbetar i en offentligt finansierad verksamhet och möter dessa individer uppmanas att hänvisa dem till ”Socialtjänsten som har ett myndighetsansvar för stadens socialtjänst. Socialtjänsten kan i sin tur hänvisa till Migrationsverket och/eller aktuell

¹⁶¹ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 7.

¹⁶² Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 31.

¹⁶³ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 31.

¹⁶⁴ Socialtjänstförvaltningen, *tjänsteutlåtande, DNR 0139/2008, DPLNR 118 (2008b)*, s. 2.

¹⁶⁵ Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 2.

ambassad.”¹⁶⁶ Bemötandet av besökare/gäster med oklar legal status rekommenderas således inte vara av välkomnande natur.

Trots att socialförvaltningen, i tjänsteutlåtandet som citeras ovan, beskriver hur fler än hundra personer av oklar legal status kommer i kontakt med olika delar av socialförvaltningen varje dag hävdar Socialstyrelsen att ”Socialtjänstens kontakter med den här gruppen [irreguljära migranter] är begränsade.”¹⁶⁷

”Frivillig- och brukarorganisationerna besitter värdefull kunskap. Organisationernas nära kontakter med enskilda individer gör att de tidigt noterar utvecklingstendenser, både vad gäller [irreguljära migranternas] livssituation, och förändringar inom dessa grupper.”¹⁶⁸ Detta kapitel kommer därför att behandla de organisationer/föreningar/nätverk vilka, på grund av sin verksamhet, kommer i kontakt med irreguljära migranter på olika sätt samt beskriva mina intervjupersoners syn på och upplevelser av irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm.

8.1 Akutboenden

Denna typ av boenden drivs i första hand av staden, det vill säga socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna, men även av frivilligorganisationer med ekonomiskt stöd av staden och av privata entreprenörer på uppdrag av staden. Sammanlagt tillhandahöll dessa aktörer sommaren 2008 cirka 1 100 boendeplatser (bäddar) i Stockholms stad.¹⁶⁹

8.1.1 Frälsningsarméns akutboende

Jag har valt att inordna Frälsningsarmén under avdelningen ”Akutboenden” då deras aktuella verksamhet drivs med ett kommunalt driftsanslag från Stockholms stad. Det innebär att verksamheten får X antal miljoner varje år för att ombesörja delar av tak över huvud-garantin (TÖG).¹⁷⁰

Lennart Eld, verksamhetschef på Frälsningsarméns akutboende i Midsommarkransen samt representant i Socialstyrelsens brukarråd, känner inte igen situationen med ett ökat antal besökare med ”oklar legal status” som socialförvaltningen dokumenterade 2008. Han hävdar att irreguljära migranter – under hans arton år inom verksamheten – aldrig utgjort någon nämnvärd grupp av antalet besökare i helhet.

Han beskriver att den byråkratiska proceduren har stramats åt under de år han arbetat i branschen och att tillgängligheten till akutboenden för en irreguljär migrant således försvårats. Eld säger att när han började arbeta på akutboendet så hade ”vem som helst kunnat komma in” – ingen registrerades någonstans, möjligen dagen efter. Och Frälsningsarmén stod för kostnaden. I och med att TÖG infördes 1999 och att

¹⁶⁶ Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 3.

¹⁶⁷ Socialstyrelsen 2009a, s. 268.

¹⁶⁸ Socialstyrelsen 2008, s. 32.

¹⁶⁹ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 18.

¹⁷⁰ TÖG innebär att hemlösa som kontakter socialtjänsten före klockan 24.00 ska kunna erhålla logi för natten.

Hemlöshetsjouren skapades ökade kontrollen av besökarna eftersom verksamheten från och med det började drivas med kommunala anslag.

Som det fungerade tidigare fick vem som helst gå till vilket akutboende som helst (s.k. direktintag), de skrevs in av personalen och listan faxades dagen efter till socialjouren som fattade ett retroaktivt myndighetsbeslut om biståndsbeviljande – så fick det inte gå till enligt lagen. Biståndsbeslutet måste fattas i realtid och det var därför Hemlöshetsjouren skapades.

Den som dyker upp på ett akutboende i dag måste ha rekvisition (ett klart biståndsbeviljande av socialsekreterare), saknar personen sådan kontaktar Frälsningsarmén Hemlöshetsjouren som talar med vederbörande, varpå Hemlöshetsjouren fattar ett biståndsbeslut i realtid. Detta för att uppfylla lagens bokstav. På detta sätt höjs ribban för akutboendenas besökare, vilket naturligtvis kan vara till nackdel för irreguljära migranter, men ökar säkerheten för personalen på boendet. Eld säger att denna process förmodligen påverkar antalet besökare av oklar legal status på boendet.

I fråga om asylsökande som har fått ett utvisningsbeslut är Hemlöshetsjouren skyldig att kontakta polisen när den kommer i kontakt med dessa. Frälsningsarmén gör det inte – det är Hemlöshetsjourens ansvar:

Jag och min personal slipper ta det beslutet. Vi kan förklara för dem från början att 'är det så att du är lyst av en eller annan anledning... så blir du... går du in i systemet nu så kommer de att ringa' [...]. Det är samma sak om de är lysta av någon annan anledning. Då är det bättre att de går ner till polisen själva. För jag vill inte ha polishämtning, de vill inte ha polishämtning... .

När det gäller övriga irreguljära migranter hävdar Eld att Hemlöshetsjouren försöker inleda kontakt med personen i fråga: ”Okej, du får sova här i natt, men i morgon vill vi att du kommer upp på Enheten för hemlösa – Mottagningsgruppen – och man tar en diskussion över din status. Alltså, vad är det du behöver hjälp med?’ Om du väl begär hjälp... då måste de ta emot dig.”

Han beskriver således att det är relativt omständigt och riskabelt att vända sig till akutboenden som irreguljär migrant i Stockholm; en irreguljär migrant kan beviljas en natt på akutboende genom socialjouren, men biståndet är kopplat till ett krav på att migranten nästa dag kontaktar sin ambassad (något som dock inte följs upp).

Kontakten med akutboendet sker alltid genom socialjouren (Hemlöshetsjouren) i Stockholms stad när en individ inte är mantalsskriven i Stockholms stad. Denna procedur är problematisk för en irreguljär migrant då kontakten med socialjouren innebär att denne registreras i systemet och att socialjouren startar en utredning på denne. Registreringen hos socialjouren är ganska godtycklig i fråga om de individer som inte kan legitimera sig. Eld säger att ”du uppger ett namn och sedan får socialförvaltningen besluta om du är berättigad till ett boende”. Alla individer som vänder sig till ett akutboende behöver i dag rekvisition – ett biståndsbeviljande från socialförvaltningen.

I och med att kontakten med akutboenden innebär automatisk registrering så vänder sig, enligt Eld, inte många irreguljära migranter till akutboendet: ”Man kommer inte hit helt enkelt”. Hans erfarenhet är att det är ”extremt sällan” irreguljära migranter kontaktar akutboenden genom direktintag och gör en uppskattning till att ungefär tre fall per år saknar kompletta personnummer: ”Det händer, men det är extremt sällan... det är ingenting... om det nu är så många [irreguljära migranter] som en del säger... varför dyker de aldrig upp? Var är de någonstans?” Eld beskriver de irreguljära migranternas

bostadssituation som något av ett mysterium. Han säger att detta är något som myndigheter och (frivillig-) organisationer ständigt diskuterar. ”Ingen vet var de finns, men de ligger inte och sover under broarna.” Han hävdar att det någonstans måste finnas ”en organisation i det oorganiserade... på något vänster... för de dyker inte upp!”

Rädslan för myndigheter är dock stor hos irreguljära migranter (ibland också p.g.a. erfarenheter från hemlandet) och det faktum att Frälsningsarmén blir en form av ”myndigheternas förlängda arm” kan, enligt Eld, verka avskräckande.

Att Socialstyrelsen bedriver ett nära samarbete med frivilligorganisationer i arbetet mot hemlöshet vittnar också Elds roll som representant i Socialstyrelsens brukarråd om. Just detta faktum fungerar förmodligen inte avskräckande på irreguljära migranter (då de säkerligen inte har vetskap om det), men det vittnar om den sammanflätade struktur som råder i Sverige mellan myndigheter och frivilligorganisationer.

Att individer med oklar legal status år 2008 utgjorde ett ”växande problem för samtliga inblandade”¹⁷¹ är främmande för Lennart Eld, men enligt socialförvaltningens riktlinjer¹⁷² hänvisar Frälsningsarméns akutboende alltid personer utan personnummer till just socialförvaltningen (Hemlöshetsjouren).

8.2 Dagverksamheter

Att socialförvaltningen uppfattar det ökade antalet besökare med oklar legal status på frivilligorganisationernas och socialtjänstens olika enheter som ”ett växande problem för samtliga inblandade” har jag beskrivit tidigare i kapitel 8. Socialförvaltningen skriver att hemlösa söker sig till stadens öppna verksamheter, som antingen drivs av stadsdelsförvaltningarna i samarbete med kyrkor och frivilligorganisationer eller av frivilligorganisationerna själva, då dessa oftast erbjuder möjligheter att äta en enkel frukost eller lunch samt att duscha och byta kläder. Verksamheternas olika sysselsättningar drar även gäster.¹⁷³

Socialförvaltningen skriver i fråga om dagverksamheternas målgrupp(er) att:

De frivilligorganisationer som har dagverksamhet för stadens hemlösa och missbrukare har en ideologisk grundsyn som gör gällande att alla som besöker deras verksamhet bör erbjudas hjälp. Många av de utländska besökarna har också besvärliga livssituationer och är i någon mån i behov av hjälp. Dock kan det ibland uppstå problem och konflikter mellan verksamheternas ordinarie målgrupp och de utländska besökarna. Det finns heller inga reella möjligheter att ge någon kvalitativ hjälp till de utländska besökarna, ofta på grund av språkproblem men även på grund av att de problem dessa individer har kanske inte är det som organisationen arbetar med. Förvaltningen har förståelse och respekt för frivilligorganisationernas synsätt men önskar ändå framhålla att dagverksamheter i första hand bör bereda plats för Stockholms hemlösa och missbrukare.¹⁷⁴

¹⁷¹ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 31.

¹⁷² Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 3.

¹⁷³ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 16.

¹⁷⁴ Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 3.

8.2.1 Ny Gemenskap

Föreningen *Ny Gemenskap* driver ett daghärberge, en form av dagverksamhet, med bidrag från Stockholms stad och enligt anslagen ska föreningen, enligt volontärsvarige Miranda Ledebur, ”driva ett daghärberge för hemlösa skrivna i Stockholms stad”. Men enligt Ledebur vill dock föreningen driva en verksamhet som är öppen för alla – inte bara för hemlösa eller för personer som är skrivna i Stockholms stad. Föreningens vision har alltid, enligt Ledebur, varit att alla är välkomna eftersom föreningen inte vill kategorisera människor. *Ny Gemenskap* beskriver sig också i *PARADOXEN* (föreningens tidning) som en vision: ”VAD ÄR NY GEMENSKAP? Egentligen en vision: En gränslös gemenskap. Ett annorlunda samhälle där ingen ställs åt sidan, där alla kan accepteras på sina egna villkor, där ingen kallas avvikande.”¹⁷⁵

Ny Gemenskap har hittat alternativa sätt att finansiera verksamhet som riktar sig till alla människor, inte bara personer folkbokförda i Stockholms stad: bland annat söker föreningen pengar genom olika fonder och den tar emot donationer från olika kyrkor. Trots att en del av föreningens verksamhet vilar på donationer (mat och kläder) är verksamheten stabil i fråga om tillgången på dem: ”Det kan se lite olika ut [...], men det märks inte om man kommer som gäst”, säger Ledebur.

Hon förklarar att *Ny Gemenskaps* verksamhet står på tre ben, varav det första handlar om att uppfylla basbehov (se nedan). Ett annat är gemenskap: ”Föreningen ska vara en dynamisk mötesplats och inte bara ett soppkök.” Det är egentligen dessa två ben – basbehov och gemenskap – som riktar sig till *alla* gäster. Det tredje benet är ett slussboende för dem som är motiverade till förändringsarbete (ett drogfritt liv), men för att få tillgång till detta boende måste man vara mantalsskriven i Stockholms stad. (Stockholms kommun ger boendet ett verksamhetsbidrag och har därför en relativt låg vårdavgift per boende. Andra kommuner kan välja att placera folk på boendet, men då blir vårdavgiften högre och den ansvariga kommunen får stå för merkostnaden). Boendet har således en klar fokusgrupp vilken inte omfattar irreguljära migranter.

Det är på grund av den verksamhet som ska tillgodose gästernas basbehov som föreningen kommer i kontakt med irreguljära migranter. *Ny Gemenskap* öppnar sina lokaler klockan 10.00 sex dagar i veckan och alla människor är välkomna dit att äta billig frukost och lunch. Föreningen har sju bäddar som gästerna kan låna under öppetiderna (10.00–15.00) och den tillhandahåller en dusch samt klädförråd så att folk som är nyduschade kan få rena kläder. Enligt socialförvaltningen besöker cirka 150 personer varje dag verksamheten.

Ledebur säger att föreningen ”absolut” har uppmärksammat den ökning av besökare med oklar legal status som skett på senare år.¹⁷⁶ Hon hävdar att daghärbergena inte upplever samma byråkratiska problematik kopplat till denna ökning som akutboendena erfar, då alla kan infinna sig på daghärbergena eftersom de inte är kopplade till myndigheternas kontrollmekanismer på samma sätt. Ledebur säger i fråga om irreguljära migranternas begränsade besöksmöjlighet på stadens akutboenden att ”blir socialjouren inkopplad, ja, då är det väl en biljett hem i bästa fall som man får. Det är ju inte mer som erbjuds.”

¹⁷⁵ Ny Gemenskap, 2009: *PARADOXEN*, årgång 41, (Stockholm: 2009:2), s. 2.

¹⁷⁶ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 28, 7.

När jag frågar Ledebur hur könsfördelningen på föreningens gäster av oklar legal status ser ut svarar hon att det är flest män som gästar föreningen: ”Det är klart det kommer kvinnor också, men det är majoritet män som kommer hit.” Vart tror då Ledebur att kvinnorna tar vägen? ”De går säkert till Klaragården som är ett daghärberge som är öppet bara för kvinnor.” Något åldersspann kan hon inte uppge på de irreguljära migranterna som gästar verksamheten: ”Det är svårt att säga... det är lite olika i perioder.”

Ledebur hävdar att *Ny Gemenskaps* gäster speglar samhället i övrigt, hon säger att om det kommer stora grupper (irreguljära) migranter från en specifik region till Stockholm så märks det tydligt i föreningens verksamhet. Den kartläggning socialförvaltningen gjorde år 2008 konstaterade att många av besökarna på stadens dagverksamheter ”är EU-medborgare”,¹⁷⁷ något som även Ledebur vittnar om: ”På senaste tiden har det varit mycket med [...] EU-invandring. Det är folk som vi har förstått har det otroligt svårt [...], men [de] har inget bättre alternativ att återvända hem till.”

Problemet när det gäller irreguljära migranter är att när situationen är ”som det var i vintras när det var tjugo minusgrader” har föreningen ingenstans att hänvisa dessa personer efter stängning. Ledebur förklarar att många av *Ny Gemenskaps* irreguljära gäster dock fick sovplats genom Klara kyrkas projekt *Nattöppet Kyrka* i vintras (se avsnitt 8.3.1). De sov således i kyrkan på nätterna och spenderade dagarna i *Ny Gemenskaps* lokaler.

Ledebur upplever inte att bostadsproblematiken kopplad till irreguljära migranter uppmärksammats tidigare, men att människor i dag verkar ha bättre insikt i och kunskap om problematiken generellt. Hon berättar att föreningen ägnat en temakväll åt ”papperslöshet” (föreningens temakvällar anknyter alltid till verksamheten på något sätt) och beskriver hur föreningen och dess gäster utbytte erfarenheter i fråga om irreguljära migranternas situation generellt samt diskuterade dessa personers bostadssituation i Stockholm. Hon säger att dessa frågor ”borde uppmärksammas mer – någonting borde göras för man märker att det är människor som far illa... alla människor har lika värde och rätten till ett värdigt liv måste möjliggöras i lagstiftningen för människor – oavsett var man kommer i från.”

8.3 Kyrkliga institutioner

Journalisten Gellert Tamas beskriver i *De apatiska*, där han kritiserar den dåvarande regeringens politik angående apatiska flyktingbarn, hur det nya millenniets hårdare asylpolitik var något som märktes av inom Svenska kyrkans verksamheter:

’Många gräsrotsarbetare, såväl frivilliga som anställda, gick på knäna’, berättar Michael Williams [diakon i Västerås stift samt ordförande i FARR – en av de största flyktingorganisationerna vid sidan av Svenska kyrkan]. ’Trycket var mycket stort. Det ökade antalet avvisningsbeslut ledde till fler och fler gömda, och många av dem vände sig till kyrkan. Det kändes som om alla fick avslag. Så det var en viss desperation.’¹⁷⁸

¹⁷⁷ Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 2.

¹⁷⁸ Gellert Tamas, *De apatiska – om makter, myter och manipulation* (Stockholm: Natur & Kultur, 2009), s. 177.

8.3.1 Projektet *Nattöppet Kyrka*

Att trycket blivit hårdare på kyrkans verksamheter instämmer Monica Antonson i. Hon var samordnare på projektet *Nattöppet Kyrka* – ett projekt arrangerat av Klara kyrka, Betlehemskyrkan, Frälsningsarmén, Korskyrkan, New Life, Allhelgonakyrkan, Filadelfiakyrkan, SOS Church och Dynamic Storstadskyrkan – som bedrevs mellan den 1 februari och den 1 maj 2010.

Projektet startades vintern 2010 för att dessa aktörer observerat den ökning av antalet irreguljära migranter på sina verksamheter som socialförvaltningen noterat redan 2008.¹⁷⁹ Antonson hävdar bestämt att: ”De ökar. De ökar. Det kommer busslaster [med irreguljära migranter] till Stockholm varje vecka. [...] Det är ett stort problem som bara blir större och större.” Hon säger att socialförvaltningens uppskattning till ”drygt 100 utländska personer”¹⁸⁰ är missvisande och gör en spontan uppskattning till 1 500–3 000 personer – men tillägger att det kan vara betydligt fler.¹⁸¹

Men Antonson instämmer i socialförvaltningens påstående att antalet besökare från andra EU-länder ökat.¹⁸² Detta säger hon gäller generellt inom kyrkans verksamheter – inte nödvändigtvis kopplat till projektet *Nattöppet Kyrka*. Hon förklarar vidare att många av församlingarna bakom projektet gått i tankarna ”att något måste göras” och ”känt en nöd i sitt inre” och hon hävdar att det var till följd av detta som projektet *Nattöppet kyrka – papperslösas rätt till härbärge* föddes.

Ursprungstanken med projektet var att alla dessa församlingar skulle hålla öppet en natt var (på ett rullande schema) – utifrån en modell som Klara kyrkas diakon Hans Hernberg observerat i London. Att hålla kyrkan öppen nattetid är väldigt ovanligt i Sverige: ”Här i Sverige så gör man inte så att man öppnar kyrkan nattetid, man öppnar den nästan inte ens dagtid (skratt), speciellt inte för hemlösa!”

Vid första samordningsmötet bestämdes att Klara kyrka skulle hålla öppet varje natt – i samarbete med de andra församlingarna. Detta för att bland annat underlätta för gästerna som då inte behövde ta sig till olika kyrkor varje natt.

Varje församling adopterade en kväll som den tog fullt ansvar för – det handlade om att församlingen ägnade sig åt sin egen sociala verksamhet, men bedrev den i Klara kyrka i stället för i sina vanliga lokaler. Varje kväll fanns cirka fem–sex representanter (volontärer) från nattens ansvariga församling på plats i Klara kyrka för att ta hand om gästerna och förbereda inför natten (plocka fram sängar/madrasser och sängkläder, göra mat m.m.), men bara hälften av dem stannade kvar under natten då personalen vakade i skift för att kontrollera att allt fungerade som det skulle.

Varje natt var det ett på förhand bestämt antal irreguljära migranter som fick sovplats (10–15 st.) och kyrkans intag följde liknande riktlinjer som stadens akutboenden drivs efter: kyrkan hade inget direktintag utan för att få sängplats var personerna tvungna att skriva upp sig på en lista och det var ”först till kvarn” som gällde. Listan skulle i detta fall kunna liknas vid Hemlöshetsjouren – alltså den instans en aspirant på sängplats måste gå via. Att ha sitt namn och telefonnummer på listan blev i *Nattöppet Kyrkas* fall den

¹⁷⁹ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 7.

¹⁸⁰ Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 2.

¹⁸¹ Socialtjänsten gjorde sin uppskattning cirka två år tidigare än denna intervju – något att hålla i åtanke.

¹⁸² Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 2.

nödvändiga rekvisitionen för en bädd. Dock var detta ingen garanti för plats – när alla bäddar var tagna stängdes kyrkans dörrar oavsett hur många namn som stod på listan, vilket var uppemot 100 stycken somliga nätter. Många migranter nekades således, på grund av organisationsförfarandet, bädd varje kväll. Detta var dock inte individer som samlades utanför kyrkan varje kväll – deras namn och faktiskt också mobiltelefonnummer stod på listan, så de blev uppringda av teamet som jobbade respektive kväll ifall det var deras tur till plats.

Lennart Eld på Frälsningsarmén är mycket positiv till den ”struktur” listan innebar för projektet: ”På så vis slapp man ifrån det här med att kvällstid – nattetid – med en massa glada amatörer – ställa sig vid dörren mitt i stan och besluta vem som ska få komma in och inte.”

Enligt Kari Nyman, volontär på *Nattöppet Kyrka*, var antalet begränsat bland annat för att minimera riskerna för stökiga situationer. Genom att hålla antalet nere ökade volontärernas kontroll över situationen, men Nyman säger att det låga antalet även hade praktiska orsaker – exempelvis fanns bara en toalett tillgänglig för projektets gäster.

Nyman berättar att det finns exempel på församlingar som öppnat dörrarna helt för denna typ av verksamhet, men att det inte fungerat: ”Det blir oroligheter, stökigheter, slagsmål med mera. [...] Det fungerar inte. [...] Det måste finnas regler och strukturer för att det ska fungera. Det måste finnas tillräckligt med personal och praktiska möjligheter att ta hand om alla.”

Lennart Eld säger att projektledningen ursprungligen hade tänkt öppna kyrkdörrarna fritt och att han var väldigt kritisk till detta: ”Man behöver inte uppfinna hjulet... vi har gjort de misstagen förr. [...] Då kommer stans alla pundare gå dit när det är gratis att sova och det inte är någon koll. [...] Tyvärr blir man lite cynisk i den här branschen efter några år.” Eld menar att när man öppnar kyrkdörrarna på vid gavel kommer också andra grupper som inte heller har tak över huvudet för natten.

Antonson berättar att det dock var stökigt vid ett par tillfällen. Hon säger att det ofta var alkohol inblandat vid dessa tillfällen och att många av problemen uppstod när personer inte fick komma in (genom direktintag): ”Det var nästan alltid någon enstaka som inte kunde komma in, som inte visste om att det fanns en lista och inte visste reglerna, och bara hade hört eller läst om att vi hade kyrkan öppen.” Antonson säger att projektet konfronterades med förvånansvärt lite ”missbruksproblem”, något som de hade förväntat sig större problem med.

Precis som Miranda Ledebur intygade om från *Ny Gemenskap*, så hävdar både Antonson och Nyman att gästerna på *Nattöppet Kyrka* var majoritet män. Antonson berättar att ”Vi hade tre kvinnor, varav två var svenska, så att det var bara en som egentligen var berättigad att vara där.” Vad beror den manliga dominansen, som intervjupersonerna vittnar om, på? Antonson tror att många kvinnor prostituerar sig: ”De säljer sig för att slippa vara hemlösa. Då kan de hyra bostad. Eller blir tillsammans med en man [som tillhandahåller bostad]. Det är också en form av prostitution.” Hon tror inte att den skeva könsfördelningen på inrättningarna avspeglar den faktiska könsfördelningen bland irreguljära migranter i Stockholm – hon menar att kvinnor förmodligen löser sin bostadssituation på andra sätt än män gör.

När jag frågar om det fanns ett tydligt åldersspann svarar Antonson att *Nattöppet Kyrkas* gäster var mellan 30–35 år. Hon säger att kyrkan inte besöktes av några

”ungdomar” och att projektet endast gästades av en man äldre än 40 år – denne var ”helsvensk”, men fick sova i kyrkan då han var svårt sjuk.

Nyman menar att åldern på gästerna låg mellan 30–35 år och 65 år. Skälet till skillnaden i Antonsons och Nymans åldersuppgifter antar jag beror på att Nyman räknat in denna man bland *Nattöppet Kyrkas* gäster och medan Antonson inte gjort det – då han egentligen inte tillhör projektets målgrupp.

Lennart Eld berättar att han till en början var mycket tveksam till projektidén med *Nattöppet Kyrka* och han vidhåller att projektet enbart nådde yttersta fåtalet behövande: ”Man nådde någon polack och någon engelsman som dök upp. [...] Man nådde aldrig den gruppen man hade tänkt sig.”

Enligt Antonson är tanken med projektet *Nattöppet Kyrka* att det ska vidareutvecklas och att fler församlingar ska medverka vintern 2010/2011 så att kyrkan kan hjälpa och bemöta det ökade behovet. *Nattöppet Kyrka* öppnar igen den 1 november och ska då hålla öppet i sex månader i stället för tre.¹⁸³

Antonson hävdar att karaktären på den Hemlöse har förändrats mycket de senaste fem åren. Hennes åsikter och erfarenhet bygger på ett tio år långt engagemang för hemlösa i City Kyrkans sociala verksamhet. Hon hävdar att den typiske gästen på City Kyrkan var en svensk missbrukare i mitten av 00-talet. I dag ser den Hemlöse annorlunda ut: det är i dag många utlänningar som inte är mantalsskrivna i Stockholm. Antonson understryker dock att de inte är papperslösa: ”De har papper – de har pass – men många har inte arbetstillstånd och de har inte sina sista fyra siffror.” Den gemensamma faktorn är dock att de är fattiga. City Kyrkan erbjuder mat och kläder och kyrkan är, enligt henne, förmodligen den smidigaste vägen att tillfredsställa dessa basbehov.

8.4 *Ingen Människa är Illegal* – ett nätverk av frivilliga aktivister

Elias Kron, aktivist i *Ingen Människa är Illegal* (IMäI) bostadsgrupp sedan dess start hösten 2009, hävdar att bostadsgruppen statade eftersom nätverket upplevde att bostadsfrågan negligerades – både inom nätverket och av andra samhällsaktörer. Skälet till att bostadsgruppen startade är inte, enligt Kron, ett resultat av att aktivisterna upplevde någon direkt ökning av antalet bostadsförfrågningar till IMäI. Kron uppfattar snarare bostadsgruppens tillkomst som att aktivisterna kände frustration över att nätverket inte arbetade med frågan på ett organiserat sätt:

Som jag upplevt det då jag haft asyltelefonen [...] det är alltså vår jourtelefon, så uppfattar jag det som att det alltid är folk som ringer och behöver bo någonstans, och [...] det finns en tendens i nätverket att inte ta tag i bostadsfrågan ordentligt och att det känns väldigt dåligt att [...] inte kunna skicka det här till någon som engagerar sig i bostadsfrågorna.

¹⁸³ Under sommaren 2010 ska aktörerna bakom *Nattöppet Kyrka* försöka upprätta ett ”medborgarkontor för främlingar”, ett projekt som riktar sig till gästerna på *Nattöppet Kyrka*. Medborgarkontoret ska fungera som en form av nätverk för irreguljära migranter vilket syftar till att hjälpa dem in i samhället.

Jennie Leino, även hon aktivist i bostadsgruppen sedan starten, säger att det är svårt för de nuvarande aktivisterna att bedöma hur bostadsförfrågningarna utvecklats – de flesta aktivisterna i nätverket är bara aktiva under en period, vilket försvårar jämförelser över tid. Bostadsgruppens tillblivelse kan således inte kopplas till den ökning av antalet personer med oklar legal status som socialförvaltningen noterade 2008 på bland annat boenden som drivs av staden.¹⁸⁴

I fråga om köns- och åldersfördelningen på de hjälpsökande säger Kron att det är svårt att generalisera. Det är stor spridning både köns- och åldersmässigt. Han beskriver att det är alla möjliga personer och familjekonstellationer som söker hjälp hos IMäl:

Det kommer ensamstående män, ensamstående kvinnor... kvinnor med barn, det är inte så många män med barn. Det har jag knappt stött på. Utan det är ofta kvinnor med barn eller man, kvinna plus barn.

Leinos upplevelse överensstämmer med Krons, men hon tillägger att hon även varit i kontakt med ”ensamma ungdomar under 18 år” – alltså ensamma barn som söker bostad. Hon har ingen personlig erfarenhet av att äldre personer sökt hjälp hos IMäl, men däremot har hon varit i kontakt med en del hbt-flyktingar som sökt hjälp. Hon berättar att en del av de hjälpsökande ”är i den situationen att de har precis fått besked om att de inte får något uppehållstillstånd och att de måste [...] återvända”, då kontaktar de IMäl. Andra vanliga scenarion är, enligt Leino, att den irreguljära migranten sover på en väns soffa, men söker någonting mer långsiktigt eller att den irreguljära migranten är inneboende hos andra irreguljära migranter i en lägenhet som de hyr i andra hand. Denna situation är riskabel och vräkningsrisken är hög. Många söker därför hjälp för att ta sig ifrån sådana situationer. ”Svåra bostadssituationer är vanligt”, säger Leino, men ”Det finns ingen fokusgrupp – den här gruppen är extra utsatt.”

Någonting Kron upplevt vid flera tillfällen är att irreguljära migranter som är inlagda på sjukhus kontaktar IMäl via jourtelefonen – de ska skrivas ut inom kort utan någonstans att ta vägen: ”Det kan vara sjukhuspersonal som kontaktar oss eller så är det de själva. Det varierar. Men det har jag varit med om ett antal gånger.”

Kron säger att nätverket försöker hjälpa alla irreguljära migranter som behöver bostad, men prioriterar familjer med, i synnerhet, små barn, gravida kvinnor och så kallade akuta bostadsbyten. Det sistnämnda är en värderingsfråga då det finns olika grader av ”akut”, men exempel på en sådan situation kan vara personer som kommer att bli avhysta inom kort utan någonstans att ta vägen eller att migranten hävdar att polisen har kännedom om var denne bor.

Hur ser då jakten på bostad ut? Leino beskriver att bostadsgruppen vanligtvis gör en kortfattad ”intervju” med den hjälpsökande rörande dennes bostadssituation och eventuella bostadsmöjligheter. IMäl frågar bland annat om hur akut situationen är, var de bor för tillfället, vad för typ av boende de söker, om de själva har någon typ av kontaktnät de kan utnyttja eller om de är helt utelämnade till IMäl, hur mycket de kan betala i hyra (om de har möjlighet till det), hur många de är och om de kan tänka sig att bo med främmande människor. ”Vi försöker få så mycket information som möjligt om det som är legitimt att veta.” Ett mål bostadsgruppen strävar efter är att ta reda på information om migranten av mer personlig karaktär, exempelvis personens ålder och vilket/vilka språk denne talar.

¹⁸⁴ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 7.

Detta för att det ofta är lättare för bostadsgruppen att ”sälja in” in person när den kan delge hyresvärden denna typ av information – den är oftast av intresse. Även migrantens referenser efterfrågas ibland.

Bostadsgruppen använder sig av olika metoder för att hitta bostäder: Blocket- och tidningsannonser och aktivisterna frågar runt i sin bekantskapskrets och liknande. De söker allt mellan himmel och jord – rum och lägenheter som hyrs ut, gratisrum eller en soffa som kan upplåtas åt en irreguljär migrant. Kron sammanfattar: ”Tillbudsstående medel, helt enkelt. Vad vi kan hitta.” Leino säger att bostadsgruppen även använt sig en del av Facebook i jakten på bostäder samt att nätverket haft möjligheter att annonsera gratis i tidningar, men IMäl har också nyttjat församlingsnätverk och affischerat på stan för att sprida information om behovet av bostäder.

När jag frågar Kron hur många boenden han förmedlat åt irreguljära migranter under sin tid i bostadsgruppen svarar han: ”Det beror på vad du menar med boenden. Kortvariga boenden har jag väl ordnat i alla fall tre stycken [...] sedan jag gick med i nätverket. Långvariga boenden har jag inte lyckats förmedla några.” Har IMäl lyckats förmedla något långtidsboende över huvud taget? ”(paus) Ja, men inte nödvändigtvis inom bostadsgruppen.”

Leino instämmer i Krons beskrivning av IMäl:s svårigheter med att hitta bostäder: ”Det är väldigt många vi inte hittat bostad till helt enkelt. [...] Vi har ju hittat gratisboenden, men det är inte så många och det är väldigt svårt. Och då känns det som att det mer kanske har handlat om personliga kontakter, typ vänner och familj.”

Kron hävdar att många av de irreguljära migranterna som kontaktat IMäl lyckas hitta boende på egen hand: ”De hör av sig till oss, ber om hjälp att leta, sedan hittar de någonting själva. Det är ganska vanligt. Och då har ju inte vi egentligen gjort någonting – annat än att noterat att behovet finns.” Kron är dock noga med att poängtera att det inte är på grund av bristande engagemang som bostadsfrågan hamnar i skymundan, utan snarare för att det upplevs som och faktiskt är svårt att ordna boenden.

Jaktlyckan begränsas bland annat av migrantens betalningsförmåga – den är en avgörande faktor i bostadsgruppens förfarande. Saknar personen ekonomiska medel begränsar det bostadsgruppens möjligheter. Kron förklarar att ”Det är många som inte har några pengar. Och då är det ju inte lika lätt att leta heller. Så är det ju faktiskt.” Leino instämmer och säger att ”Tyvärr är det väldigt många som inte kan betala en hyra över huvud taget och då är det betydligt svårare [att hitta bostad].”

Men Kron berättar att det inte nödvändigtvis är migranterna som står för betalningen av hyran: ”Ibland kan det också vara så att de [migranterna] har kontakt med någon som betalar deras hyra. [...] Människor som de känner kanske som har medborgarskap eller bättre ekonomi. Sådant förekommer.” Kron liknar de fall han har stött på vid en god man som inte själv har möjlighet att inhysa migranten, men betalar X antal kronor för dennes boende varje månad.

En annan begränsning för arbetet är det faktum att aktivisterna är volontärer. Kron säger att hans arbete är intensivare under de perioder då han är ansvarig för jourtelefonen: ”[...] då är arbetet med nätverket och bostadssökandet mer inpå. [...] Jag jobbar ju inte jätteintensivt med det hela tiden av olika skäl. [...] Jag brukar ägna någon timme då och då åt det.” Leino bekräftar Krons bild av arbetsinsatsen. Hon menar att arbetstimmarna inte alls motsvarar efterfrågan: ”Väldigt lite tid på ett väldigt stort problem... på något som skulle kräva så mycket mer tid egentligen.”

PICUM:s rapport om bostadssituationen för irreguljära migranter i Europa (se kap. 6) beskrev den europeiska situationen samt de bakomliggande faktorerna ingående. Skiljer sig situationen i de sex granskade länderna (Belgien, Italien, Nederländerna, Spanien, Tyskland och Österrike) nämnvärt från den svenska situationen? Kron säger att ett vanligt scenario i Sverige är att irreguljära migranter är inneboende hos någon, att de bor hos släktingar (i den mån det är möjligt) eller att irreguljära migranter bor tillsammans i någon form av kollektiv. Han säger att det förekommer att irreguljära migranter står utan tak över huvudet för natten, men hans erfarenhet är att förvånansvärt många ändå sover under tak varje natt.

Leino säger att hon definitivt känner igen bilden av att irreguljära migranter bosätter sig hos släktingar eller hos medlemmar i den tidigare gemenskapen i hemlandet – de nätverk som enligt PICUM är förstahandsvalet för en bostadslös irreguljär migrant. (Se avdelning 6.1.) Den andra typen av nätverk – det som utgörs av landsmän eller personer med liknande kulturell eller religiös bakgrund – har Leino inte samma erfarenhet av. Hennes uppfattning är att detta inte är lika vanligt i Sverige som den första typen.

I fråga om FEANTSA:s hemlöshetsdefinition ETHOS valde Socialstyrelsen att inte inkludera den sista kategorin hemlöshet (boende i skjul, bostad som saknar sanitetsutrymme eller är utdömt enligt nationell lagstiftning, boende i husvagn eller campingstuga som inte är avsedd för året-runt-boende samt trångboddhet) i sin kartläggning 2005. (Se avdelning 2.3.) Kron ställer sig i detta avseende i Socialstyrelsens fälla. Han uppfattar inte att irreguljära migranter i Sverige bor under dessa förhållanden generellt då det inte är någonting han själv varit i kontakt med under sin tid i nätverket. Kron anser även att bilden av flyktingen som lever ”gömd” (fördragna gardiner, vågar inte gå ut, etc.) i dag är något av en schablonbild, men säger dock att ”det förekommer troligtvis... jag vet inte.” Han säger att ”det har ju varit så som jag har förstått det...”, men han menar att det inte överensstämmer med hur verkligheten ser ut i dag.

Inte heller Leino har stött på irreguljära migranter i direkt olämpliga bostadssituationer (ex. sommarstugor utan sanitetsutrymme, uthus, källarförråd etc.). Så vitt hon vet har hon inte varit i kontakt med irreguljära migranter som varaktigt saknar tak över huvudet.

Trångboddhet är däremot någonting Leino vittnar om. Hon hävdar att lägenhetsinnehavaren inte gärna kastar ut vänner eller bekanta på gatan vilket, i många fall, resulterar i just trångboddhet. Detta kopplar hon dock inte till att innehavaren skulle tjäna ekonomiskt på situationen, utan skälen bakom den trångboddhet hon syftar på är snarare av humanitär karaktär.

Kron hävdar dock att fenomenet med ockerhyror för irreguljära migranter förekommer även i Sverige. Han säger att det inte är helt ovanligt att irreguljära migranter betalar förvånansvärt höga hyror i (för-)orter som ligger långt ifrån Stockholm, där bostadsytan är väldigt liten. Han säger att detta naturligtvis kan handla om att lägenhetsinnehavaren ser en möjlighet till extra inkomst. ”Det förekommer ju också ibland hot om att de [lägenhetsinnehavaren] ska ringa polisen om de [den irreguljära migranten] inte betalar en viss summa. Att man liksom ser till att trissa upp bostadspriserna för dem som har sämst betalningsförmåga. Det förekommer.” Leino bekräftar detta och säger att ”Många söker någonting mer långsiktigt och billigare också... att det är överpriser som de får betala.”

Både Krons och Leinos upplevelser av irreguljära migranternas bostadssituation i Stockholm rymms således under de två, av Socialstyrelsens fyra, hemlöshetssituationer vilka ramar in denna uppsats. (Se avsnitt 2.2.1).

8.5 Sammanfattning

I likhet med SoS anser jag att frivillig- och brukarorganisationer besitter värdefull kunskap på området irreguljära migranter då de har nära kontakter med enskilda individer och tidigt noterar utvecklingstendenser inom denna grupp. Jag har antagit att mina intervjupersoner har någon form av uppfattning om den ökning av personer med oklar legal status som socialförvaltningen noterade 2008 på enheter och boenden som drivs av staden, frivilligorganisationer med ekonomiskt stöd av staden och av privata entreprenörer på uppdrag av staden. Intervjupersonernas uppfattningar skiljer sig åt, något som också var väntat då verksamheterna de är del av ser ut på olika sätt.

Lennart Eld på Frälsningsarméns akutboende är inte av uppfattningen att antalet irreguljära migranter ökat på boendet. Han säger att irreguljära migranter aldrig utgjort någon nämnvärd grupp av verksamhetens gäster och är inte heller av uppfattningen att antalet ökat på senare år. Inte helt oväntat då biståndet beviljas enligt SoL 4 kap. 1 § – socialjouren. Eld uttrycker snarare tveksamheter kring hela debatten om irreguljära migranters uppehälle i Stockholm och beskriver deras bostadssituation som något av ett mysterium för myndigheter och frivilligorganisationer.

Till skillnad från Frälsningsarméns akutboende (som riktar sig till personer folkbokförda i Stockholms kommun) har föreningen *Ny Gemenskap* hittat alternativa vägar för att finansiera verksamhet som riktar sig till alla människor; därför kommer föreningen även i kontakt med fler individer av oklar legal status. Miranda Ledebur säger att föreningen ”absolut” har uppmärksammat den ökning av personer av oklar legal status som socialförvaltningen noterat, speciellt i fråga om EU-medborgare.

Även Monica Antonson från projektet *Nattöppet Kyrka* instämmer i att antalet hjälpsökande irreguljära migranter ökat inom kyrkans verksamheter. Det var därför projektet startades. Precis som Ledebur intygade om från *Ny Gemenskap*, så hävdar både Antonson och Kari Nyman att gästerna på *Nattöppet Kyrka* var majoritet män.

Antonson har lång erfarenhet av arbete inom kyrkan och menar att karaktären på den Hemlöse har förändrats mycket de senaste fem åren. Hon hävdar att den typiske gästen på City Kyrkan var en svensk missbrukare i mitten av 00-talet. I dag ser den Hemlöse annorlunda ut: det är i dag många utlänningar som inte är mantalsskrivna i Stockholm.

Ingen Människa är Illegals (IMäI) aktivister har svårt att uttala sig om förändringar över tid då ingen av dem varit aktiv i nätverket tillräckligt länge för att kunna uttala sig om sådana. Men vad både Elias Kron och Jennie Leino säger är att nätverket kontinuerligt får bostadsförfrågningar via jourtelefonen. Leino har även erfarenhet av att ensamma barn sökt bostad genom IMäI.

Vad som framgår av vissa intervjuer är att irreguljära kvinnor har ett annat sätt att ordna sin bostadssituation är män och några av intervjupersonerna nämner ”prostitution” som försörjningsväg

IMäI är den aktör, av de intervjuade, som har bäst inblick i hur bostadssituationen ser ut för en irreguljär migrant i Stockholm och både Kron och Leino bekräftar den bild som beskrivits i svensk forskning och reportagelitteratur. (Se kap. 7).

9 Analys

Situationen gällande irreguljära migranternas mänskliga rättigheter är komplex. Trots alla konventioner och dokument som författats i syfte att skydda människors mänskliga rättigheter förnekas människor i Sverige fortfarande sina grundläggande behov – med eller utan stöd i internationell och nationell lagstiftning. Vad som kan konstateras är att de internationella dokument som presenterats i denna uppsats är fyllda av frön till nationell godtycklighet på lagstiftningsområdet vilket, i so mliga fall, leder till bristfällig efterlevnad.

9.1 Internationella formuleringar och nationella tolkningar

De människorättsdokument jag behandlat i uppsatsen har av nödvändighet relativt allmän karaktär; de är varken utformade detaljerat i fråga om vad *rätten till bostad* och *rätten till en tillfredsställande levnadsstandard* innebär eller *vem* dessa rättigheter tillskrivs.

AllmF:s ingress föreskriver att förklaringen ska fungera som en gemensam norm för alla folk och nationer i deras strävan att uppnå och främja de mänskliga rättigheterna samt ”se till att de erkänns och tillämpas allmänt och effektivt både bland folken i medlemsstaterna och bland folken i områden som står under deras jurisdiktion”. En välgrundad fundering är vilka dessa ”folk” är. Ett antagande är att de inte utgörs enbart av medlemsstaternas medborgare, då detta skulle ha specificerats med precis denna formulering. ”Folk” är följaktligen medborgarna i en medlemsstat plus några andra och de rättigheter som AllmF föreskriver ska tillämpas, inte bara ”allmänt” utan även ”effektivt”, bland medborgarna och dessa andra.

Samma problematik omgärdar andra formuleringar – *alla, ingen, var och en* samt *envar* – som genomsyrar AllmF och avser förklara vilka personer dokumentets rättigheter tillskrivs. I grunden är svepande formuleringar som dessa inte problematiska – problemet är tolkningarna av dem, som kan fungera uteslutande snarare än innefattande. Därav alla de specialkonventioner vilka åsyftar skydda ”specialgruppers” rättigheter.

Enligt AllmF:s artikel 25 har var och en ”rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder [och] *bostad*”.¹⁸⁵ Enligt FN betraktas således ”bostad” som en av komponenterna i en tillfredsställande levnadsstandard och AllmF stadgar att ”var och en” har rätt till den. Det sägs inte att det enbart skulle gälla medborgare i (eller personer med uppehållstillstånd i) den specifika staten – inga uttalade krav kopplat till personers juridiska status ställs för att få dessa basbehov tillfredsställda.

Intressant för irreguljära migranter i Sverige är AllmF:s artikel 6 vilken stadgar att ”Var och en har rätt att överallt erkännas som en person i lagens mening”. Vi har sett att svenska myndigheter beskriver irreguljära migranter vara av ”oklar legal status” – i Sverige erkänns de således inte som personer i lagens mening. En förmodad anledning till detta är att

¹⁸⁵ Min kursiv.

staten, i samma andetag som den erkänner irreguljära migranter i lagens mening, måste lagstifta till deras fördel vilket innebär att börja respektera ickemedborgares rättigheter.

En ständigt närvarande fråga under arbetet med denna uppsats har varit vad diskrimineringsgrunden ”ställning i övrigt” innebär: ”Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, så som på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller *ställning i övrigt*.”¹⁸⁶ Jag uppfattar det som att författarna till AllmF garderat sig (eller medlemsstaternas ”folk”) mot diskriminering genom att införa denna opreciserade diskrimineringsgrund i dokumentet, men som ett känt ordspråk säger: vägen till helvetet är kantad av goda avsikter. Vad innebär diskrimineringsgrunden egentligen? Kan ”ställning i övrigt” omfatta personer av oklar legal status? Är det så att irreguljära migranter i Sverige förnekas sin rätt till bostad på grund av sin ”ställning i övrigt”? Min slutsats är att det verkar rimligt. Irreguljära migranter i Sverige förnekas de facto sina rättigheter på grund av sin oklara legala status – något som inte går att koppla till någon av de andra uppräknade diskrimineringsgrunderna. Formuleringen ”ställning i övrigt” kan på grund av sin vaga karaktär innefatta många ospecificerade diskrimineringsgrunder, problemet är den samtidigt kan utesluta samma grunder – allt beroende på vem som har tolkningsföreträde.

Något som ska hållas i åtanke vid en analys av Sveriges efterlevnad av AllmF är att den inte är juridiskt bindande – dokumentets rättigheter ska enligt dess ingress enbart fungera som en ”norm” för FN:s medlemsstater. AllmF:s juridiska status står i kontrast till ESK-konventionen, vilken är juridiskt bindande. Alla konventionens signatärlander ska införliva konventionens bestämmelser med sin nationella lag.

I likhet med AllmF stadgar ESK-konventionen om rätten till bostad. Men konventionens artikel 11 är utformad annorlunda – den anger rätten till en ”lämplig” bostad som en del av rätten till en tillfredsställande levnadsstandard: ”Konventionsstaterna erkänner rätten för envar att för sig och sin familj åtnjuta en tillfredsställande levnadsstandard, däribland att få tillräckligt med mat och kläder samt en *lämplig bostad*”.¹⁸⁷ En omformulering har följaktligen skett under de arton år som skiljer dokumenten åt. Vad som dock inte är lika tydligt är vad denna förändring innebär. En slutsats är att AllmF:s ”bostad” inte måste vara lämplig utan också kan vara olämplig. Men vad innebär då ”lämplig” bostad? Vem definierar det? Och vem är denne ”envar” och dennes ”familj” som ska kunna åtnjuta denna lämpliga bostad?

När det gäller rätten till lämplig bostad ska ESK-kommitténs *Allmänna kommentarer 4* fungera vägledande för konventionens signatärstater. Detta för att undvika feltolkningar, missförstånd och icke konventionsenliga inskränkningar av rättigheten.

Bland annat avser *Allmänna kommentarer 4* bringa klarhet i den problematik jag formulerade ovan rörande *vem* som faktiskt ska kunna göra anspråk enligt konventionens formulering av rätten till bostad: ”Rätten till lämplig bostad gäller *alla*.”¹⁸⁸ Kort och gott ”alla” ska således kunna tillgodogöra sig rättigheten, så som den formuleras i ESK-konventionen. ESK-kommittén betonar att konventionens stadgande om ”rätten för envar att för sig och sin familj” inte får beläggas med några restriktioner när det gäller enskilda individer och att termen ”familj” ska förstås i vid mening.

¹⁸⁶ AllmF, art. 2. Min kursiv.

¹⁸⁷ Min kursiv.

¹⁸⁸ *General comment 4*, punkt 6. Min översättning och kursiv.

Som jag redan beskrivit stadgar konventionen inte bara om rätten till bostad utan om rätten till lämplig bostad. ESK-kommittén hävdar att lämpligheten avgörs av en rad faktorer såsom sociala, ekonomiska, kulturella, klimatiska och ekologiska.¹⁸⁹ Kraven på hur en lämplig bostad ska utformas nationellt anpassas följaktligen i praktiken efter staternas utvecklingsnivå.

När det gäller inskränkningar skänker ESK-konventionen uttryckligen signatärländerna ett visst utrymme genom en *clawback-clause*; den enskilda konventionsstaten har möjlighet att inskränka de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ifall begränsningarna kan stödjas i nationell lag. Inskränkningarna får dock inte ske godtyckligt utan endast i sådan utsträckning att de är förenliga med rättighetens natur och enbart om dess syfte är att ”främja det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle”.¹⁹⁰

Nationella inskränkningar handlar i dessa fall inte om bristande efterlevnad – staten har fått FN:s godkännande till inskränkning och spelar således efter reglerna. Dock har FN i detta fall begränsat staternas inskränkingsutrymme genom att reducera det till endast det ovan nämnda syftet, något som minimerar det konventionsenliga nationella diskrimineringsutrymmet i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

De tankenötter jag menar att AllmF erbjuder går således igen även i den juridiskt bindande ESK-konventionen. I likhet med AllmF stadgar ESK-konventionen att staten inte får beröva någon rättigheter på grund av dennes ”ställning i övrigt”,¹⁹¹ men i tolkningar av formuleringar som ”var och en” och ”alla” har enskilda stater stort svängrum.

Att texternas rättighetsstadganden är föremål för godtyckliga tolkningar och överflödiga nationella inskränkningar är dock ett uppmärksammat problem inom FN, men när det gäller rätten till lämplig bostad ska, som sagt, ESK-kommitténs *Allmänna kommentarer 4* fungera vägledande i fråga om implementering och inskränkningar av rättigheten. Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard är föremål för nationell godtycklighet då staterna själva avgör hur mycket och vilka resurser som avsätts för att uppnå en tillfredsställande levnadsstandard för ”var och en” i den aktuella staten.

Även ESS genomsyras av denna form av formuleringar. Inledningen förklarar att ”Europarådets medlemsstater kom överens om att tillförsäkra *sina befolkningar* [...]”.¹⁹² FN använder sig av termen ”folk” och Europarådet skriver ”befolkningar”, men beteckningarna innefattar liknande definitionsproblematik.

Artikel 31 i ESS föreskriver att

för att trygga att *den enskilde* i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad, åtar sig parterna att vidta åtgärder som syftar till 1. att främja tillgången till bostäder med rimlig standard, 2. att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den, 3. att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för *personer som saknar tillräckliga medel*.¹⁹³

Samma gamla funderingar: Vem är ”den enskilde” och vilka omfattas av begreppet ”personer som saknar tillräckliga medel”? Är detta en rättighet applicerbar på irreguljära migranter? Det borde vara det, då inget krav på nationalitet eller medborgarskap stadgas.

¹⁸⁹ *General comment 4*, punkt 6, 8.

¹⁹⁰ ESK-konventionen, art. 4.

¹⁹¹ ESK-konventionen, art. 2:2.

¹⁹² Min kursiv.

¹⁹³ Min kursiv.

Även ESS räknar upp ”ställning i övrigt” som den sista av 13 diskrimineringsgrunder och jag kopplar samma problematik till Europarådets ”ställning i övrigt” som till FN:s.¹⁹⁴

Dock är denna artikel föremål för inskränkningar: tillägget till stadgan föreskriver att differentierad behandling får förekomma om den är objektivt och skäligt motiverad. Motiven hittar man också i stadgans tillägg vilket innehåller betydande begränsningar av vilka stadgan ska appliceras på: punkt 1 stadgar att artikel 31 (vilken behandlar rätten till bostad) ska inbegripa ”utlänningar endast om de är medborgare i annan part och är lagligen bosatta i eller regelbundet arbetar inom vederbörande parts område”. Vad som åsyftas med ”annan part” är en annan medlemsstat av Europarådet (en annan stadsdepart). ESS är, i egenskap av att vara ett regionalt ramverk, av mer begränsande karaktär än de internationella FN-dokumenterna då ESS inte omfattar personer som kommer från andra länder än Europarådets 47 medlemsländer – en åtskillnad som således inte utgör diskriminering.

9.2 Svensk tolkning och implementering

I Sverige avgörs frågan om resursfördelning i de olika kommunerna då Sveriges statskicks styrs av principen om kommunalt självstyre. Självstyret ger kommunerna möjlighet att själva tolka vilken nivå av stöd som krävs för att uppnå de fastställda målen. Detta innebär i praktiken att rätten till en skälig levnadsstandard får olika innebörd beroende på i vilken kommun man är bosatt. Skillnaden mellan lag och praxis är stor vad gäller ESK-rättigheters tillämpning och kommunerna står för en stor del av praxisutvecklingen vad gäller rättigheterna och därmed också för eventuella kränkningar av dem. Detta är en komplicerad situation då staten inte ska kunna frångå sig ansvaret för kränkningar med hänvisning till det kommunala självstyret. Om kommunen inte har medel att uppfylla de internationellt erkända mänskliga rättigheterna den ansvarar för kan väl inte det leda till statlig ansvarsbefrielse? Man borde inte tycka det. Men det är vad som skett i frågan om irreguljära migranternas bostadssituation; regeringsrätten har slagit fast att personer som inte har sitt ”egentliga bo och hemvist i Sverige” enbart ska ha rätt till kommunalt bistånd vid en akut nödsituation.¹⁹⁵ Dock omfattar detta inte irreguljära migranter, utan enbart personer med uppehålls- och arbetstillstånd.

En annan indikation på Sveriges bristande respekt för rätten till bostad är att rättigheten fått karaktären av ett programstadgande i den svenska grundlagen. Rätten till bostad har i *Regeringsformen 1974:152* (RF) omformulerats från en mänsklig rättighet till en social målsättning som det offentliga kontinuerligt ska sträva efter att uppfylla. Detta innebär att rätten till bostad inte kan åberopas inför domstol – det går inte att väcka talan mot staten för att den inte uppfyllt målet.

En tillbakablick till inledningen av ESK-konventionen klagör att det är konventionsstatens ansvar att tillhandahålla och garantera de rättigheter som stadfästs i konventionen ”i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område”, något som inte har skett i fråga om irreguljära migranter i Sverige. Å andra sidan stadgar inte svensk lagstiftning uttryckligen att ickemedborgare inte ska kunna åtnjuta rätten till bostad i

¹⁹⁴ ESS, del 5, art. E.

¹⁹⁵ *SOU 2009:38*, s. 62.

Sverige. Rättigheten kan således inte inskränkas med hänvisning till svensk lag – men ändå tar den svenska staten inte ansvar för situationen.

SoL fastslår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som ”vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver”, men att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.¹⁹⁶ När det finns en annan huvudman som ska ta ansvar vilar huvudansvaret således på denne. Problemen uppstår när självklar huvudman saknas – som i fallet med irreguljära migranter. Den vistelseutredning som tillsattes 2008 konstaterade att kommunens ansvar träder in i avvaktan på att frågan om ansvaret löses.¹⁹⁷ Kommunen är således ytterst ansvarig för att tillgodose att de personer som vistas i den får tillgång till rätten till bostad – det vill säga lämplig bostad. Även de irreguljära migranter som vistas i Stockholms kommun ska ha tillgång till någon form av lämplig bostad, något som inte kommer att lösas genom de fem kommunala bostadsbolagen. De befattar sig inte med irreguljära migranter då vederbörande måste ha personnummer eller samordningsnummer för att kunna ställa sig i bostadskön.

Den kommunala oviljan till insatser för hemlösa personer är något som representanter för många delar av samhället vittnar om; de menar att det har vuxit fram en praxis i det kommunala arbetet att fästa stor vikt vid den enskildes folkbokföring vilket resulterar i ansvarsfrihet gällande personer som inte är folkbokförda i någon svensk kommun, men ändå vistas i någon av dem.

SoS uppger att

det finns en mängd olika skäl till varför människor befinner sig i hemlöshet och till varför de har svårigheter att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Vissa anser att orsakerna främst kan spåras till individuella problem, medan andra hävdar att det till större del handlar om strukturella brister i samhällssystemet.¹⁹⁸

Faktum är att irreguljära migranternas bostadssituation i Sverige fullständigt ignoreras av svenska myndigheter. SoS hävdar att en rad myndigheter i dag publicerar ”statistik och rapporter som ger värdefull information om omfattningen av hemlösheten i specifika grupper”.¹⁹⁹ Ingen av de uppräknade myndigheterna arbetar dock med gruppen irreguljära migranternas hemlöshetssituation. Det statliga arbetet går stick i stäv med Sveriges åtagande att bland annat ”förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den”.²⁰⁰

Att en individ måste ha ett personnummer och vara i kontakt med myndighet för att kunna registreras som hemlös (av SoS) anser jag vara precis en sådan ”strukturell brist i samhällssystemet” som SoS anför. Irreguljära migranter har varken person- eller samordningsnummer och saknar därmed erkänd identitet, vilket innebär att de inte har kontakt med myndigheter och således inte omfattas av SoS:s hemlöshetsarbete. Dessa individer exkluderas således inte bara från den ordinarie bostadsmarknaden utan även från myndigheternas hemlöshetsarbete.

¹⁹⁶ SoL 2001:453, kap. 2:2. Min kursiv.

¹⁹⁷ SOU 2009:38, s. 132.

¹⁹⁸ Socialstyrelsen 2009b, s. 31.

¹⁹⁹ Socialstyrelsen 2008a, s. 7.

²⁰⁰ ESS, art. 31.

En intressant iakttagelse i SoS:s hemlöshetsrapport ”En fast punkt” är vad som står under kapitlet ”Rätt till bostad” som beskriver ”bostaden som en fråga om mänskliga rättigheter som skyddas i internationella konventioner”: ”Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har staterna ett ansvar att sträva mot en tillfredsställande levnadsstandard för alla *medborgare*.”²⁰¹ Eftersom originaltexten inte stadgar någonting om ”medborgare” undrar jag var Socialstyrelsen fått detta ifrån – är det en feltolkning, en snäv tolkning eller en medveten omformulering?²⁰² Självklart inkluderar originaltextens ”var och en” Sveriges medborgare, men det inbegriper även andra personer. Myndigheten har tagit fasta på en begränsad del av ”var och en” och skapat en fokusgrupp – något som begränsar och onekligen underlättar dess arbete. Att SoS hänvisar till mänskliga rättigheter, FN och internationella människorättskonventioner blir ett slags luftslott då verkligheten är att myndigheten transformerat mänskliga rättigheter till någonting medborgarbaserat.

Skribenterna Britta Abotsi och Andreas Stephens uppmärksammar att Sverige, trots att flera decennier passerat sedan staten undertecknade AllmF, fortsätter att systematiskt beröva grupper i samhället deras mest grundläggande mänskliga rättigheter.²⁰³ Dessa människorättskränkningar ”går inte bara stick i stäv med konventioner som undertecknats utan omintetgör även själva idén om de mänskliga rättigheternas universalism.”²⁰⁴ I realiteten innebär kränkningarna att de personer som de internationella människorättsdokumenten avser skydda faller utanför den svenska tolkningens ramar.

Att staten Sverige väljer att förhålla sig passivt till problematiken med irreguljära migranter handlar i allra högsta grad om ”strukturella brister i samhällssystemet”. Genom att uppmärksamma irreguljära migranternas existens och utanförskap i exempelvis SoS:s hemlöshetskartläggningar krattar Sverige inte automatiskt manegen för ”fri invandring” eller irreguljära migranternas tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden – staten väljer bara att uppmärksamma utsatta människor och slå in på en humanitärare bana. Jag har känslan av att Sveriges regering målar fan på väggen när det gäller irreguljära migranternas eventuella åtnjutande av mänskliga rättigheter i Sverige. Före statsministern Göran Persson talade om ”social turism” som ett fenomen det naiva kungadömet Sverige förmodligen skulle bli offer för i och med att EU utvidgades österut år 2004 och jag befarar att mycket av denna, faktiskt helt obefogade, rädsla överlevde regeringsskiftet.²⁰⁵ Att regeringen, och i förlängningen myndigheterna, fortfarande väljer att blunda för irreguljära migranternas bostadssituation kommer inte att vare sig stoppa framtida irreguljär migration eller lösa situationen med de irreguljära migranter som i dag befinner sig här. Varför, kan man fråga sig, stoppar regeringen huvudet i sanden? Vem tjänar på att irreguljära migranternas bostadssituation ignoreras?

FN:s specialrapportör för rätten till bostad noterade i sin årsrapport från 2005 att de kartläggningar som gjorts av hemlöshet ofta kom från industriländer och att statistik från

²⁰¹ Socialstyrelsen 2010, s. 16. Min kursiv.

²⁰² Eftersom rapporten även refererar till ESK-konventionen som en deklaration menar jag att förväxlingen mellan ”var och en” och ”medborgare” också kan ha gjorts av okunskap.

²⁰³ Britta Abotsi & Andreas Stephens (red.), *Omänskliga rättigheter – en antologi om flyktingar och papperslösas situation i Sverige* (Notis: u.å.), s. 11.

²⁰⁴ Disa Kammars Larsson & Ylva Sjölin, ”De exkluderade”. I: Abotsi, Britta & Stephens, Andreas (red.), *Omänskliga rättigheter – en antologi om flyktingar och papperslösas situation i Sverige* (Notis: u.å.), s. 26.

²⁰⁵ Tamas, s. 161.

andra delar av världen antingen var bristfällig eller saknades helt på grund av det tabu som omger hemlösa och hemlöshet i många av världens länder – många stater förnekar helt enkelt att problematiken existerar. Detta tillvägagångssätt föranleder tydliga paralleller till den svenska statens inställning i frågan om irreguljära migranter i Sverige och deras rätt till bostad. Jag anser den struts-taktik som staten praktiserar i fråga om irreguljära migranter vara högst omodern – inte alls anpassad efter dagens Sverige eller de situationer som präglar en globaliserad stat.

I förordet till ”En fast punkt” skriver Socialstyrelsens generaldirektör att myndigheten sedan år 2002 haft ”regeringens uppdrag att utveckla kunskap om hemlöshetens omfattning och metoder för att motverka hemlöshet”.²⁰⁶ Skulle det inte underlätta Socialstyrelsens uppdrag i ”motverkandet av hemlöshet” ifall myndigheten faktiskt identifierade och kartlade alla samhällsgrupper som är hemlösa?

Socialstyrelsen, en av ”Sveriges äldsta och mest inflytelserika statliga myndigheter”,²⁰⁷ har således sedan åtta år tillbaka bedrivit kartläggningar, metodutveckling och utvecklingssamarbeten med mera utan att uppmärksamma irreguljära migranternas bostadssituation. Detta trots att alla irreguljära migranter med nödvändighet befinner sig i, vad myndigheten själv definierar som, hemlöshet.

FN:s specialrapportör noterade även 2005 att ostrukturerad och oplanerad migration är en bidragande faktor till hemlöshet,²⁰⁸ något som också socialförvaltningen rapporterade några år senare (dock något annorlunda formulerat).²⁰⁹ Trots detta utför SoS, på regeringsuppdrag, en nationell kartläggning vilken presenterar en bredare definition av begreppet hemlöshet, utan att inkludera denna växande grupp bland hemlösa.²¹⁰ Hur kan Socialstyrelsen förvänta sig att dess kartläggning ska spegla verkligheten när kartläggningen inte inkluderar alla samhällsgrupper i hemlöshetssituationer? Och hur ska irreguljära migranternas hemlöshet avhjälpas när den ignoreras?

Diskussionen slår knut på sig själv i och med att SoS tolkat AllmF till sin fördel och därmed utför det uppdrag den utger sig för att utföra (vilket dock inte är konventionsenligt). Det är som att Socialstyrelsen hittat på egna spelregler och sedan vinner spelet!

Irreguljära migranter är inte medborgare och exkluderas således ur Socialstyrelsens hemlöshetsarbete trots att de, på grund av sin oklara legala status, befinner sig i hemlöshetssituationer – något som dock inte kvalificerar för uppmärksammande i myndighetens arbete mot hemlöshet. Ett klassiskt moment 22. Jag undrar om det är etiskt försvarbart av välfärdsstaten att nonchalera en av samhällets mest utsatta grupper – att inte erbjuda gruppen minsta ingång till majoritetssamhället eller mänskliga rättigheter – ”samtidigt som enighet råder i samhället om värdet av ett eget hem och integritetsskydd”?²¹¹

Vad den svenska statliga ignoransen resulterar i är diskriminering på bostadsmarknaden. FN:s dåvarande specialrapportör menade även att hemlöshet oftast är summan av diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, nationellt eller socialt ursprung och

²⁰⁶ Socialstyrelsen 2010, s. 3.

²⁰⁷ Tamas, s. 499.

²⁰⁸ Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, s. 2 (sammanfattningen) & punkt 4.

²⁰⁹ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 7.

²¹⁰ Socialtjänstförvaltningen 2008a, s. 7.

²¹¹ Socialstyrelsen 2010, s. 17.

börd eller *ställning i övrigt*²¹² samt att hemlöshet förmodligen är den mest uppenbara och allvarligaste indikationen på avsaknad av respekt för rätten till lämplig bostad.²¹³

Sverige har kritiserats vid flertalet tillfällen av FN för den bristande implementeringen och efterlevnaden av organisationens människorättsinstrument. Det mest kritiska forumet har varit ESK-kommittén som vid inte mindre än tre tillfällen (1995, 2001 och 2008) uppmanat, rekommenderat och kritiserat Sverige för dess otillräckliga implementering och, i förlängningen, bristande efterlevnad av ESK-konventionen. I Sveriges senaste rapport till kommittén (2006) anförde den svenska regeringen att svensk lagstiftning ska utformas, tolkas och praktiseras så att den följer de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.²¹⁴

Vad jag saknar från internationellt håll är en rekommendation till Sverige inom ramen för ESK-kommitténs samlade bedömningar vilken behandlar irreguljära migranternas rätt till akutboende. ESK-kommittén skulle i nästa samlade bedömning kunna rekommendera Sverige att inkludera irreguljära migranter i TÖG.

Situationen är komplex då staten kan hävda att svenska myndigheters förfarande är konventionsenligt – utifrån deras tolkning av konventionstexten. Tolkningen i sig strider inte mot någon lag eller rättslig föreskrift, men den är begränsad och snedvriden. Genom att Sverige tolkar internationella människorättsdokument snävt förlorar dokumenten den styrka de avsetts ha – styrkan förvandlas till tandlöshet och samhällets svage förblir svag.

9.3 De uteslutnas lösning

Det vegetativa tillstånd som svenska kommuner lider av i fråga om irreguljära migranternas bostadsrättigheter är, gudskelov, inte hela sanningen. Teori och praktik är ofta två olika saker. Björk skriver att en utmaning för Sverige är att ”gå från retorik till praktisk handling” och hon framhåller att Sverige borde arbeta mer ingående för rättigheterna på hemmaplan.²¹⁵ Men eftersom arbetet alltjämt ligger på hatthyllan har de irreguljära migranterna själva tvingats agera och trampa egna stigar.

Enligt PICUM bosätter sig irreguljära migranter i Europa i två olika former av nätverk, varav det första består av släktingar eller medlemmar i den tidigare gemenskapen i hemlandet. Den andra typen av nätverk utgörs av främmande landsmän eller personer med liknande kulturell eller religiös bakgrund. Det är oftast genom dessa typer av nätverk migranten får kontakter på den informella arbets- och bostadsmarknaden samt hjälp att komma i kontakt med ideella organisationer som kan bistå.

Bostadsmarknaden är en dyster historia för irreguljära migranter då de inte får besittningsrätt till egen bostad och därmed är utelämnade till den informella marknaden med alla dess osäkerheter. Den informella marknaden är det enda alternativet en irreguljär migrant har om denne önskar bosätta sig mer permanent någonstans och de former av boenden som står den irreguljära migranten till buds beskrivs ofta som problematiska – inte bara för migranten utan även för en eventuell värdfamilj.

²¹² Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, punkt 3.

²¹³ Economic and Social Council 2005, *E/CN.4/2005/48*, s. 2 (sammanfattningen).

²¹⁴ Socialstyrelsen 2009a, s. 286.

²¹⁵ Björk, s. 53 f.

Att nätverken utgör ett slags stabilitet – en säkerhet i en osäker tillvaro – för många irreguljära migranter är det inget tvivel om. Socialdemokraterna hävdar att ”flyktingar” ofta ”söker sig till kommuner där de har släktingar, vänner eller andra landsmän”.²¹⁶ Ofta bosätter sig en nyanländ irreguljär migrant hos representanter för någon av dessa former av nätverk under den första tiden i det nya landet, men om det finns tillräckligt med plats stannar man gärna längre. Det verkar naturligt. Problemet är att det svenska samhället redan är segregerat på många olika områden: ”En allt större andel av landets fattiga har utländsk bakgrund. [...] I Rinkeby är arbetslösheten är [!] tre gånger så hög och tre gånger färre går vidare till eftergymnasial utbildning jämfört med Stockholms innerstad. [...] Det svenska klassamhället har fått en etnisk dimension.”²¹⁷ Nu är Rinkeby bara ett exempel – men det är ett bra exempel. I miljonprogrammen är nämligen koncentrationen av människor av annan etnisk bakgrund än svensk hög: ”75 procent av befolkningen [i Rinkeby] har utländsk bakgrund. Bebyggelsen i området består i stort sett helt av flerbostadshus och hela 98 procent av Rinkebyborna bor i hyresrätt.”²¹⁸ Eftersom irreguljära migranter i första hand söker bostad via de ovan nämnda nätverken – vilka med stor sannolikhet befinner sig i förorter och miljonprogram – är det även i dessa resurssvaga områden de irreguljära migranterna hamnar. Dessa bostadsområden är i behov av upprustning och renovering.²¹⁹ De boende själva upplever att samhället vänt dessa områden ryggen, inte på grund av ekonomiska faktorer, utan baserat på invånarnas etniska tillhörigheter och de upplever inte heller att bostadsbolagen avser renovera och förbättra förhållandena i de undermåliga lägenheter dessa personer bor i.²²⁰

Antagandet att många irreguljära migranter uppehåller sig i Stockholms förorter och miljonprogram underbyggs av mina intervjupersoner – mer eller mindre. Ingen av intervjupersonerna upplever heller att kommunerna tar något ansvar för irreguljära migranternas bostadssituation.

Vad SoS skriver om irreguljära migranternas situation generellt – ”i avsaknad av registerdata och enkätundersökningar hänvisas man därför till den begränsade forskningen som existerar, mindre undersökningar, fallbeskrivningar och intervjuer som finns att tillgå” (se sid. 45) – ligger bland annat till grund för det lagändringsförslag jag presenterar i nästa kapitel. Det behöver nämligen inte vara så. Även vistelseutredningens förslag om att ”SoL kompletteras med en bestämmelse som innebär att en person som är hemlös ska anses bosatt i den kommun där han eller hon har sin starkaste anknytning” (se sid. 31) samt kritiken mot Sverige angående implementeringen av rätten till bostad (se kap. 5) underbygger mitt förslag. I kapitel 10 presenterar jag således ett förslag till hur Sverige kan efterleva internationella konventioner och dokument – med fokus på Stockholm.

²¹⁶ Socialdemokraterna, s. 7.

²¹⁷ Ung Vänster och Vänsterpartiet, s. 7.

²¹⁸ Ung Vänster och Vänsterpartiet, s. 9 f.

²¹⁹ Ung Vänster och Vänsterpartiet, s. 22.

²²⁰ Ung Vänster och Vänsterpartiet, passim.

9.4 Framtida forskning

Eftersom ingen tidigare svensk forskning om irreguljära migranternas bostadssituation anknyter till rättighetskränkningar kan all sådan bidra till ökad kunskap om situationen.

Min uppsats har saknat genusperspektiv – hur skiljer sig mäns och kvinnors situation åt och varför? – men vad intervjuerna bland annat visat är att kvinnor löser sin bostadssituation annorlunda än män. Detta vill jag framhålla som ett angeläget område för framtida forskning. Eva Olofsson (V) skrev en interpellation 2007 om *Gömnda kvinnor utsatta för våld* där hon framhöll att dessa är en extra utsatt grupp:

Det är oklart hur många kvinnor i Sverige som gömmer sig undan myndigheter och våldsamma män. Att leva utan grundtrygghet och dessutom utsättas för misshandel gör det extra svårt att bryta sig loss och söka hjälp. Risken att stå utan tak över huvudet, utan några pengar och med rädslan att bli upptäckt och avvisad ur landet är stor.²²¹

Att barn far illa i situationer präglade av trångboddhet och osäkerhet är något uppsatsen framhållit. Detta är också ett högst relevant område för framtida forskningsinsatser.

Wienkonventionen om traktaträtten från 1969 stadgar i artikel 27 om ”Intern rätt och traktaters efterlevnad” att ”En part kan ej åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.” Vad innebär denna artikel när det kommer till Sveriges efterlevnad av rätten till bostad och behandling av irreguljära migranter? Också detta är ett område för framtida forskning.

²²¹ Eva Olofsson (V), *Interpellation 2007/08:211 Gömnda kvinnor utsatta för våld* (Stockholm: 2007).

10 Ett konventionsenligt Sverige

För att öka Sveriges efterlevnad av internationella människorättsdokument presenterar jag här konkreta förslag till ändringar av *Socialtjänstlagen 2001:453*, något som berör alla Sveriges kommuner.

”Regeringens övergripande mål är att motverka hemlöshet. Det innebär att verka för att personer ska kunna få och behålla en bostad samt *förebygga att hemlöshet uppstår*.”²²² Mitt förslag sträcker sig inte så här långt då min målsättning inte är att alla irreguljära migranter ska tilldelas en bostad i Socialstyrelsens betydelse: ”’Bostad’ betyder [...] en bostad med självbestämmande – ’egen nyckel’ – och ett tryggt hyreskontrakt som innebär att hyresgästen har uttalade rättigheter.”²²³

Socialstyrelsen skriver att ”Ett viktigt kommunalt uppdrag är att se till bostäder fördelas även till dem som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden.”²²⁴ Irreguljära migranter har inte bara svårt att hävda sig på bostadsmarknaden – för dem är det en omöjlighet. Mitt förslag ger ingen irreguljär migrant tillgång till egen bostad, men i alla fall tak över huvudet. Detta ligger även i linje med den strategi regeringen beslutade om 2007 som avsåg motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden och vars främsta mål var att ”Alla ska vara garanterade tak över huvudet [...]”²²⁵

Förslaget respekterar den gräns som den svenska staten inte vill överträda – den gräns som medför ett ”legaliserande av de olagliga”.

Jag är medveten om att mitt förslag tolkar rätten till bostad i fråga om irreguljära migranter restriktivt trots att ESK-kommittén avråder från snäva tolkningar av rättigheten.²²⁶ *Allmänna kommentarer 4* framhåller att rättigheten inte ska jämföras med enbart att ha tak över huvudet – något mitt förslag gör.

Förslagen implicerar också kommunal godtycklighet, men innebär större möjligheter för kommunernas socialtjänster att uppmärksamma irreguljära migranternas bostadssituation och bidra till ett mer konventionsenligt förfarande i Sverige gällande rätten till bostad.

Mitt förslag om utvidgning av TÖG berör bara Stockholms stad och ska uppfattas som en förlängning av de förslag jag kommer med gällande SoL. Dessa ändringar och förslag är en start till något nytt i det nationella förfarandet gällande irreguljära immigranternas rätt till bostad – framför allt i Stockholms stad – dock behöver de vidareutvecklas och effekterna utvärderas över tid för att bli så bra som möjligt.

²²² Socialstyrelsen 2010, s. 10. Min kursiv.

²²³ Socialstyrelsen 2010, s. 10.

²²⁴ Socialstyrelsen 2010, s. 23.

²²⁵ Socialstyrelsen 2008a, s. 9.

²²⁶ *General comment 4*, punkt 7.

10.1 Tillägg till *Socialtjänstlagen*

Utöver mitt tillägg till SoL kapitel 5 är de berörda kapitlen och paragraferna:

- 2 kap. 2 §.
- 3 kap. 1, 2 och 4 §§§.

Andra kapitlet av SoL innehåller bestämmelser om ”Kommunens ansvar” och 2 § stadgar att ”Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver”. Min ändring är ett tillägg till denna paragraf vilken knyter an till diskrimineringsgrunden ”ställning i övrigt” som återfinns i de internationella människorättsinstrument jag behandlat: ”oavsett status”. Den nya formuleringen lyder således ”Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver oavsett status”.

Förhoppningsvis skulle denna form av tillägg få bukt med den ansvarsfrihet som råder i det kommunala arbetet gällande individer som inte är folkbokförda i *någon* svensk kommun (se avsnitt 4.1.2). Avsikten är att dessa individer inte ska kunna vägras bistånd helt av den kommun de vistas i. Ändringen frångår inte eventuell annan huvudman ansvar.²²⁷

Kapitel 3 – ”Vissa uppgifter inom socialtjänsten, m.m.” – stadgar att det hör till socialnämndens uppgifter att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.²²⁸ Jag vill modifiera formuleringen till att: Till socialnämndens uppgifter hör att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden ”för alla som vistas i kommunen” samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det, ”oavsett status”.

Att föra in vistelsebegreppet i formuleringen lägger emfas vid vad som stadgas i 2 kap. 2 §: ”Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver”.

3 kap. 2 § stadgar att

Socialnämnden skall även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Denna bestämmelse beläggs också med tillägget ”oavsett status” och lyder således: ”Socialnämnden skall även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd, oavsett status. Socialnämnden skall i

²²⁷ SoL 2001:453, kap. 2:2.

²²⁸ SoL 2001:453, kap. 3:1.

sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning oavsett den enskildes status.”

Samma kapitel föreskriver att ”Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar”.²²⁹ Min omformulering anspelar även här på diskrimineringsgrunden ”ställning i övrigt” och lyder: ”Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda, oavsett status, sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.”

Kapitel 5 stadgar om ”Särskilda bestämmelser för olika grupper” och de som behandlas är ”barn och unga”, ”äldre människor”, ”människor med funktionshinder”, ”missbrukare”, ”personer som vårdar eller stödjer närstående” samt ”brottsoffer”.

Då vissa av dessa grupper varaktigt definieras som samhällsgrupper (”barn och unga” samt ”missbrukare”) och andra inte är det (”brottsoffer”) förutsätter mitt förslag att också gruppen irreguljära migranter platsar i denna skara.

I fråga om ”äldre människor” stadgar SoL att:

Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Kommunen ska planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer. Kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor.²³⁰

När det gäller ”människor med funktionshinder” stadgar SoL att:

Socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Kommunen skall planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.²³¹

Denna formulering skulle avseende irreguljära migranter kunna utformas:

Socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för irreguljära migranter och andra typer av ickemedborgare som vistas i kommunen samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område. Kommunen ska planera sina insatser för irreguljära migranter. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer. Kommunen ska verka för att det finns tillgång till personal med breda språkkunskaper i uppsökande- och informationsverksamhet.

²²⁹ SoL 2001:453, kap. 3:1.

²³⁰ SoL 2001:453, kap. 5:6.

²³¹ SoL 2001:453, kap. 5:8.

Att språkbarriärer reducerar möjligheterna att erbjuda kvalitativ hjälp är något socialförvaltningen konstaterar och borde således åtgärdas – genom lagstiftning – för att få bukt med en, av alla, oönskad situation.²³²

Dessa förslag på lagändringar skulle inverka positivt inte enbart på den irreguljära migrantens bostadssituation utan även på Socialstyrelsens kartläggningar av hemlösheten.

Enligt SoL:s bestämmelser om ”Behandling av uppgifter” ska socialnämnden ”enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål” och ”Socialnämnden skall lämna ut personuppgifter till statliga myndigheter, när detta begärs för forskningsändamål och det kan ske utan risk för att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men”.²³³ Socialnämndens uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsen innebär att Socialstyrelsens hemlöshetskartläggningar och -statistik skulle återge en mer korrekt bild av hemlösheten samt hur den utvecklas bland dem som vistas i den aktuella kommunen.

10.2 En utvidgning av TÖG

I Stockholms stad beslutade kommunstyrelsen om tak över huvudet-garantin (TÖG) 1999, som en slags förstärkning av SoL, för att garantera samtliga personer folkbokförda i Stockholms kommun tak över huvudet.

Förvaltningen [socialtjänstförvaltningen] föreslår att staden som effektmål fastställer att de hemlösa, som inte själva kan ordna nattlogi, har möjlighet att före kl. 24.00 kontakta socialjouren och därigenom erhålla nattlogi (= stadens tak över huvudet-garanti). Stadens tak över huvudet-garanti gäller under förutsättning att personen inte är störande drogpåverkad. Socialtjänstnämnden har genom socialjouren ett huvudansvar för garantin. Den hemlösa ska dock i första hand söka hjälp hos sin stadsdelsförvaltning eller hos socialtjänstförvaltningens byrå för bostadslösa och därigenom erhålla logi.²³⁴

Kommunstyrelsen avsatte fyra och en halv miljoner kronor till ändamålet (av de sammanlagt 45 miljoner som fanns till kommunstyrelsens förfogande för bostadslösa).²³⁵ Med socialförvaltningens tjänsteutlåtande om arbetet med utländska besökare i Stockholms stad i åtanke (se kap. 8) avser jag med de ovan föreslagna ändringarna i SoL även föreslå en utvidgning av TÖG till att delvis gälla irreguljära migranter, då ingenting i utformningen av TÖG förhindrar att de omfattas av garantin. Den sista meningen i citatet ovan ska dock inte utgöra något krav för irreguljära migranter då deras kontakt med akutboenden ska passera så få myndighetsinstanser som möjligt och således ske genom direktintag – hjälpen till irreguljära migranter blir på detta sätt mätbar kvantitativt, inte kvalitativt, då den är kortsiktig och saknar uppföljningsmekanismer.

²³² Socialtjänstförvaltningen 2008b, s. 3.

²³³ SoL 2001:453, kap. 12:5, 6.

²³⁴ Socialtjänstförvaltningen, ”Lägesrapport och förslag med anledning av uppdrag ang. hemlöshet”, SotN 1999-04-29, Dnr 15, s. 2.

²³⁵ Kommunstyrelsen, ”Utdrag ur protokoll fört vid sammanträde med Stockholms kommunstyrelse onsdagen den 23 juni 1999, kl 15.30 - 16.40”, Dnr 48.

Konkret innebär utvidgningen att Stockholms stad avsätter ett särskilt anslag till alla akutboenden vilka drivs av staden, av frivilligorganisationer med ekonomiskt stöd av staden och av privata entreprenörer på uppdrag av staden. Detta anslag är av frivillig storlek, men det ska utgöra en del av den årliga budgeten.

Anslaget ska motsvara minst vad en akutplats kostar per dygn. På de akutboenden i Stockholm har varierat dygnskostnaden beroende på servicenivå och storlek. Men på ett akutboende av storlek 20–30 platser kan 1 200–1 300 kronor per dygn vara rimlig.

Akutboendet i fråga väljer själv hur många bäddar det avsätter för irreguljära personer, men en rimlig uppskattning är en per natt. I det fall irreguljära migranter inkluderas i SoS:s hemlöshetsstatistik kan akutboendena basera sitt val på denna. Reglerna för intaget av irreguljära är också annorlunda: dagens TÖG innebär att hemlösa som inte själva kan ordna nattlogi, men som kontaktar socialtjänsten före klockan 24.00 ska kunna erhålla logi för natten. Mitt förslag är att den/de irreguljära migranter som kontaktar akutboendet genom direktintag före klockan 23.00 erhåller plats, annars erbjuds platsen alla som omfattas av TÖG. Som en garanti mot att bädden står tom.

Att personer som är folkbokförda i annan kommun än Stockholms skulle ”ta platsen” är inte aktuellt då personalen på boendet kontrollerar folkbokföringskommun på alla vid direktintag. Är folkbokföringskommunen en annan är det i första hand där den enskilde ska söka bistånd. När det finns annan huvudman är det denna som ska ta ansvaret, i enlighet med SoL:s andra kapitel.

Om en kommuns socialtjänst inte kommer i kontakt med irreguljära migranter kan kontakten rapporteras som ”obefintlig” till annan myndighet vid förfrågan. Detta innebär att den aktuella kommunen inte riskerar att göra den form av ”felaktiga utbetalningar” som SoL stadgar om.²³⁶ Också i detta fall, när kontakten rapporteras ”obefintlig”, har kommunen de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser inom särskilda boendeformer i kommunen.²³⁷ Ingen plats behöver i dessa fall tilldelas irreguljära migranter på boenden som drivs av staden, frivilligorganisationer med ekonomiskt stöd av staden och av privata entreprenörer på uppdrag av staden i den aktuella kommunen.

Kapitel 12 i SoL stadgar också, med hänvisning till Offentlighets- och sekretesslagen, att socialnämnden ”utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet”, något som inte påverkas av mitt förslag. SoL konstaterar att Offentlighets- och sekretesslagen stadgar att ”sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet”.²³⁸ SoL:s formulering ”inte hindrar” innebär att socialnämnden *kan* lämna uppgifter om brottsmisstanke till myndighet med mandat att vidta åtgärder mot brottet – det är inget krav. Kontakt med irreguljära migranter som vistas i Sverige (i strid med *Utlänningslagen*) *måste* således inte rapporteras till vederbörlig myndighet av socialnämnden. Personalen på aktuellt akutboende behöver således aldrig känna att de ”begår lagstridiga handlingar” när de inte rapporterar irreguljära migranternas uppehåll på akutboendet till exempelvis polisen.

²³⁶ SoL 2001:453, kap. 12:7.

²³⁷ SoL 2001:453, kap. 12:7 andra stycket.

²³⁸ SoL 2001:453, kap. 12:10.

11 Sammanfattning

Många av de internationella människorättsinstrument Sverige är bundet av innehåller artiklar om rätten till bostad samt föreskrifter om att konventionsstaterna exempelvis ska lagstifta för att försäkra sig om att konventionens artiklar efterlevs nationellt. Ickediskrimineringsprincipen är stark i dessa dokument och en av diskrimineringsgrunderna Sverige ska beakta är ”ställning i övrigt”. Dokumentens formuleringar är ofta generella och svepande – något som inte sällan är negativt för samhällets utsatta grupper, då nationella tolkningar kan vara både snäva och godtyckliga. Det innebär att det juridiska skydd *alla* människor borde ha inte kommer alla till del.

Vad som stadgas angående rätten till bostad i AllmF, ESK-konventionen och ESS har inte lyfts in i svensk lagstiftning som således inte ger enskilda någon utkrävbar rätt till bostad – något som kritiserats av både FN och Europarådet. Regeringens handlande i frågan kan dock inte uppfattas på annat sätt än att den anser svensk lag ligga i linje med internationell. Regeringen betraktar således skyddet i svensk lag som fullgott.

Det mest tydliga dokument som författats angående irreguljära migranternas ESK-rättigheter är *Resolution 1509* som föreskriver att en nationell minimistandard ska garanteras irreguljära migranter i Europarådets medlemsstater – bland annat att ”lämpliga bostäder och skydd vilket garanterar mänsklig värdighet bör ges irreguljära migranter”.

Vad som förenar de irreguljära migranterna i Sverige är att de befinner sig på svenskt territorium i strid med *Utlänningslagen*. Utifrån detta avgör regeringen huruvida de ska ha tillgång till de universella mänskliga rättigheterna. En av de mest basala rättigheterna irreguljära migranter förnekas i Sverige är rätten till bostad. Staten (SoS) förklarar således alla irreguljära migranter vara hemlösa – oavsett om de har tak över huvudet eller inte – men inkluderar dem ändå inte i sina hemlöshetskartläggningar och statistik.

Kommunerna uppfattar inte irreguljära migranternas bostadssituation som sitt ansvar eftersom det inte uttryckligen stadgas någonstans i svensk lag att den är det och kommunal praxis lägger stor vikt vid den enskildes folkbokföringskommun – något som visats problematiskt för individer som saknar sådan. Den vistelseutredning som tillsattes 2008 klargjorde dock att situationer av kommunal biståndsvägran ska avhjälpas genom en komplettering till SoL om att en person som är hemlös ska anses bosatt i den kommun där denne har starkast anknytning – en, för irreguljära migranter, väsentlig komplettering.

Bostadssituationen för irreguljära migranter ser ut på liknande sätt som i övriga Europa då det framför allt är individens nätverk som erbjuder stöd- och hjälpinsatser. Situationen präglas ofta av både otrygghet och godtycklighet vilket minskar individens möjligheter till exempelvis en stabil tillvaro. Detta är något som också den knapphändiga svenska forskningen på området visar.

Situationen intygas även av mina intervjupersoner – framför allt aktivisterna inom IMäl som mycket utförligt berättar om sina uppfattningar och erfarenheter av bostadssituationen, medan Frälsningsarméns verksamhetschef snarare ifrågasätter antalet migranter i Sverige samt de tveksamma förhållanden debatten menar att de lever under.

Vad intervjupersonerna dock är enstämmiga i är den kommunala ansvarsfrihet som råder gällande irreguljära migranter – något de kompletterande bestämmelserna till SoL och utvidgningen av TÖG jag presenterade i kapitel 10 försöker råda bot på. Motiveringar till dessa kompletteringar har jag – förvånansvärt nog – funnit i statens egna rapporter och

utredningar om hemlöshet och kommunalt ansvar. Således backar både regering och myndigheter upp mitt förslag i teorin – men vad denna uppsats vid flera tillfällen konstaterat är att teori och praktik är två skilda företeelser.

Inledningen till ESK-konventionen föreskriver att ”varje människa har plikter mot andra människor och mot det samhälle han tillhör” samt att den enskilda är skyldig att medverka till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna främjas och iakttas – detta är mitt bidrag.

Referenser

Tryckt material

Abotsi, Britta & Stephens, Andreas (red.), u.å.: *Omänskliga rättigheter. En antologi om flyktingar och papperslösas situation i Sverige*. Notis.

Björk, Thérèse, 2005: "Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter". I Gunner, Göran & Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt – Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Lund: Studentlitteratur. S. 35–56.

Blomgren, Stina, 2008: *Svart notis. Om papperslösa människor i Sverige*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

Garat, Carlos, 2010: "Första UPR-granskningen för Sverige". I: (Utg. Svenska FN-förbundet) *Världshorison* 2010:2. S. 21.

Khosravi, Shahram, 2006: "Territorialiserad mänsklighet: irreguljära immigranter och det nakna livet". I: *SOU 2006:37, Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*. Stockholm: Fritzes. S. 283–310.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, 2009: *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2:1 uppl. Lund: Författarna och Studentlitteratur.

Mattsson, Kristina, 2008: *De papperslösa och de aningslösa*. Stockholm: Leopard förlag.

Ny Gemenskap, 2009: *PARADOXEN*, Årgång 41, 2009:2. Stockholm. S. 2.

Tamas, Gellert, 2009: *De apatiska. Om makt, myter och manipulation*. Stockholm: Natur & Kultur.

Vestin, Sanna, 2002: *Flyktingboken. Från Duvemåla till Fort Europa*. Stockholm: Ordfront.

Rapporter och utredningar

Socialstyrelsen, 2008: *Plan för fortlöpande uppföljning av hemlöshetens omfattning och karaktär. En kunskaps- och informationsstrategi*.

Socialstyrelsen, 2009a: *Social rapport 2010*.

Socialstyrelsen, 2009b: *Tillfälliga lösningar för permanenta behov. Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden – kommunernas boendelösningar för hemlösa personer*.

Socialstyrelsen, 2010: *En fast punkt. Vägledning om boendelösningar för hemlösa personer.*

SOU 2009:38, 2009: *Ingen får vara Svarte Petter – Tydligare ansvarfördelning inom socialtjänsten.* Stockholm: Fritzes.

Otryckt material

Dokument, rapporter och utredningar

Khosravi, Shahram, 2008: ”På undantag i Folkhemmet: irreguljära immigranter i Sverige”. I: (Försäkringskassan) *Socialförsäkringsrapport 2008:4*. S. 81–88.

Kommunstyrelsen, 1999: ”Utdrag ur protokoll fört vid sammanträde med Stockholms kommunstyrelse onsdagen den 23 juni 1999, kl 15.30 - 16.40”, Dnr 48. Stockholm.

Kristdemokraterna, 2010: *Unik och skyddsvärd – Migrationspolitisk rapport.*

Migrationsverket, 2010: *Migrationsverkets årsredovisning 2009.* Norrköping.

PICUM, 2004: *Report on the Housing Situation of Undocumented Migrants in Six European Countries: Austria, Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and Spain.*

PICUM, 2007: *Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework.* Bryssel.

PICUM, 2009: *PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe.* Bryssel.

Socialdemokraterna, 2008: *Migration – en rättvis värld är möjlig.*

Socialtjänstförvaltningen, 1999: ”Lägesrapport och förslag med anledning av uppdrag ang. hemlöshet”, SotN 1999-04-29, Dnr 15.

Socialtjänstförvaltningen, 2008a: *Hemlöshetsarbetet i Stockholms stad – En nulägesbeskrivning.* Stockholm.

Socialtjänstförvaltningen, 2008b: ”Socialtjänstens arbete med utländska besökare i staden”. Tjänsteutlåtande, DNR 0139/2008, DPLNR 118. Stockholm.

Skatteverket, 2006: *Samordningsnummer, SKV 707*, utgåva 2.

Utrikesdepartementet, 2000: *Regeringens proposition 1999/2000:43, Uppehållstillstånd på grund av anknytning.*

Utrikesdepartementet och Integrations- och jämställdhetsdepartementet
(Regeringskansliet), 2007: *Mänskliga rättigheter i Sverige*.

Vänsterpartiet och Ung Vänster, 2008: *Fråga förorten – om rätten till bostad*.

Konventioner och internationella dokument

Den reviderade europeiska sociala stadgan, 1996.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948.

FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1965.

FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, 1979.

FN:s konvention om barnets rättigheter, 1989.

FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, 1966.

FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 1951.

Tilläggsprotokoll till FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, 2008.

Wienkonventionen om traktaträtten, 1969.

Lagtexter

Kommunallagen 1991:900

Regeringsformen 1974:152

Socialtjänstlagen 2001:453

Internet

Dokument och rapporter

Ceballos, Bodil, m.fl. (MP), 2009: *Motion 2009/10:U208 Tilläggsprotokollet till ESK-konventionen*. Stockholm.

Tillgänglig från: (27.07.2010)

http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=410&dok_id=GX02U208

Council of Europe, European Committee of Social Rights, 2003: *Conclusions 2003, Sweden*. Tillgänglig från: (04.09.2010)

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Sweden2003_en.pdf

Council of Europe, European Committee of Social Rights, 2005: *Conclusions 2005, Sweden*. Tillgänglig från: (04.09.2010)

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Sweden2005_en.pdf

Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2006: *Resolution 1509. Human rights of irregular migrants.*

Tillgänglig från: (11.09.2010)

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm>

Olofsson, Eva (V), 2007: *Interpellation 2007/08:211 Gömda kvinnor utsatta för våld.* Stockholm.

Tillgänglig från: (01.10.2010)

http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=63&dok_id=GV10211

Socialdepartementet, 2006: *Sveriges rapportering kring efterlevandet av FN:s konvention om ekonomiska, sociala, och kulturella rättigheter, S2006/1910/SK.*

Tillgänglig från: (26.07.2010)

http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/060816/c00a63621438428fa548a717ef762400/rapport%20ESK-konventionen.doc#_Toc141090964

United Nations, Department of Public Information, News and Media Division, 2008:

Migrants must be acknowledged as human beings whose rights, like those of everyone else, must be protected, says Secretary-General on international day. Secretary-General, SG/SM/12003, OBV/759, 12 December 2008. New York.

Tillgänglig från: (11.09.2010)

<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm12003.doc.htm>

United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 2005:

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, E/CN.4/2005/48, 3 March 2005.

Tillgänglig från: (11.09.2010) [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/55/PDF/G0511755.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/55/PDF/G0511755.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/55/PDF/G0511755.pdf?OpenElement)

United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1995: *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1995/5, 7 June 1995.* Genève.

Tillgänglig från: (11.09.2010)

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/0aa01e01440643adc12563e900366b04?OpenDocument>

United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001: *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.70, 30 November 2001.* Genève.

Tillgänglig från: (11.09.2010)

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/b1ce72b824bfe730c1256b18003d9f27?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/b1ce72b824bfe730c1256b18003d9f27?OpenDocument)

United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2008: *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/SWE/CO/5, 18 November 2008*. Genève.

Tillgänglig från: (11.09.2010)

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.SWE.CO.5.pdf>

United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 1991: *CESCR General comment 4, The right to adequate housing (Art.11 (1)), 1991-12-13*. Genève.

Tillgänglig från: (11.09.2010)

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>

Utrikesdepartementet i samarbete med Integrations- och jämställdhetsdepartementet m.fl., 2010: *FN:s råd för de mänskliga rättigheterna: allmän återkommande utvärdering, session 8, maj 2010, Sveriges nationella rapport*.

Tillgänglig från: (27.07.2010)

http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/100505/71a3f4a577a9066370e29121cd758768/UPR%20rapport%20svenska%202010.pdf

Artiklar

Boverket, 2010: ”80 kommuner planerar att bygga särskilda boendeformer”. (30.05.2010)

<http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten/Riket-grupper/Aldre-/Sarskilt-boende/>

Council of Europe, 2010: “Sweden and the European Social Charter”. (09.08.2010)

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Sweden_en.asp

el Mahdi, Josef & Hanson, Matilda E. (Svenska Dagbladet), 2009: ”Adresshandel även på ryskspråkig sajt”. (31.05.2010) http://www.svd.se/nyheter/inrikes/adresshandel-aven-pa-ryksprakig-sajt_2726297.svd

FEANTSA, u.å.: “ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion”. (02.07.2010) <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>

Regeringskansliet, 2010: ”FN:s konventionskommittéer”. (27.07.2010)

http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/index.cgi?module_instance=5&action=pod_show&id=11

Roumeliotou, Elin, (Europaportalen.se) 2010: ”Inga invandrare är längre illegala”.

(08.05.2010) <http://www.europaportalen.se/2010/04/inga-invandrare-ar-langre-illegala>

Sveriges delegation vid Europarådet, 2009: ”Europarådets övervakning”. (06.08.2010)

http://www.swedenabroad.com/Page_58811.aspx

Sveriges delegation vid Europarådet, u.å.: ”Sverige & Europarådet”. (28.04.2010)
http://www.swedenabroad.com/Page_44927.aspx

Utrikesministeriet, Enheten för människorättsdomstols- och
människorättskonventionsärenden, Formin.Finland.FI, 2009: ”Den reviderade
europeiska sociala stadgan (1996)”. (15.06.2010)
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=88999>

Muntlig källa

Antonson, Monica, samordnare, Nattöppet Kyrka, 2010: muntl. Intervju (26.05.2010).

Eld, Lennart, verksamhetsansvarig, Frälsningsarméns akutboende, 2010: muntl. Intervju
(04.06.2010).

Kron, Elias, aktivist i bostadsgruppen, Ingen Människa är Illegal, 2010: muntl. Intervju
(31.05.2010).

Leino, Jennie, aktivist i bostadsgruppen, Ingen Människa är Illegal, 2010: muntl. Intervju
(31.05.2010).

Nyman, Kari, samordnare, Nattöppet Kyrka, 2010: muntl. Intervju (25.05.2010).