



## **Kartläggning av våldsutsatta papperslösa kvinnors möjlighet till skyddat boende**

**Projektid: Augusti – november 2013**  
**Författare: Marianne Oskarsson**

**Svenska Røde Korset**  
**Enheten Projekt och Utveckling**

# Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning.....  | 2  |
| Uppdrag.....   | 4  |
| 1. Inledning.....  | 4  |
| 2. Definition – vem är papperslös? .....                           | 5  |
| 3. Syfte och frågeställning.....                                   | 6  |
| 4. Genomförande.....   | 7  |
| 5. Avgränsning.....  | 8  |
| 6. Disposition.....  | 8  |
| 7. Bakgrund.....   | 8  |
| 7.1 Särskild utsatthet – migration, kön och juridisk status.....   | 9  |
| 7.2 Frihet från våld - en mänsklig rättighet.....                  | 10 |
| 7.3 En aktuell fråga för Röda Korset?.....                         | 13 |
| 8. Resultatdel 1 – Socialtjänsten, även till för papperslösa?..... | 15 |
| 8.1 Socialtjänsten och dess lagstadgade ansvar .....               | 15 |
| 8.2 Socialtjänstlagen och papperslösa.....                         | 17 |
| 8.3 Socialtjänsten och dess tidigare underrättelseskyldighet.....  | 19 |
| 9. Resultatdel 2 - Städerna på frammarsch? .....                   | 20 |
| 9.1 Göteborg.....  | 20 |
| 9.1.1 Beslutsgrunder.....  | 20 |
| 9.1.2 Effekter.....  | 22 |
| 9.2 Malmö .....  | 24 |
| 9.2.1 Beslutsgrunder.....  | 24 |
| 9.2.2 Effekter.....  | 25 |
| 9.3 Stockholm.....   | 26 |
| 10. Resultatdel 3 – Men hur förhåller det sig? .....               | 30 |
| 10.1 Existens och exkludering.....                                 | 31 |
| 10.2 Skyddade boenden – Regi och finansiering.....                 | 33 |
| 10.3 Komplexa fall.....  | 34 |
| 10.4 Plats- och bostadsbrist.....                                  | 35 |
| 10.5 Socialtjänstens agerande.....                                 | 36 |
| 11. Summerande diskussion.....                                     | 38 |
| 12. Hur kan Röda Korset gå vidare?.....                            | 42 |
| 13. Fallbeskrivningar.....   | 43 |
| 13.1 Fall 1.....   | 43 |
| 13.2 Fall 2.....   | 44 |
| 13.3 Fall 3.....   | 45 |
| 13.4 Fall 4.....   | 45 |
| Källförteckning.....   | 47 |
| Bilaga.....  | 51 |

## Sammanfattning

Denna kartläggning är gjord inom ramen för ett praktikuppdrag och har efterfrågats mot bakgrund av att anställda vid Svenska Röda Korsets verksamhet *Mötesplats för papperslösa* erfarit problem med att förmedla skyddat boende till en våldsutsatt papperslös kvinna.

Utöver att bygga praktisk kompetens inom organisationen har kartläggningen syftat till att ta reda på hur möjligheterna till skyddat boende generellt ser ut för våldsutsatta papperslösa kvinnor i Sverige. En geografisk avgränsning har gjorts till Stockholm, Göteborg och Malmö. För kartläggningen har ett flertal intervjuer genomförts med anställda på kvinnojourer och Röda Korsets vårdförmedlingar för papperslösa samt med andra för kartläggningen relevanta personer, så som representanter från Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund (SKR). Därutöver bygger kartläggningen på andra relevanta studier inom ämnet samt ett betydande material från socialstyrelsen.

Vad som framkommit genom kartläggningen är hur hanteringen av fall med våldsutsatta papperslösa kvinnor både skiljer sig mellan och inom kommuner och att ideella kvinnojourer till följd av saknad statlig finansiering har svårt att ta emot papperslösa kvinnor på sina skyddade boenden.

I Göteborgs Stad tog kommunfullmäktige 2011 beslut om att det faktiskt åligger kommunen att även ge papperslösa kvinnor stöd och skydd undan våld och att ideella kvinnojourer därför ska kunna få medlen för ett mottagande av kvinnorna. Beslutet grundade sig främst på de internationella åtaganden som Sverige och vidare även Göteborgs stad förstås ha gentemot alla våldsutsatta kvinnor. Beslutet har dock inte kommit att implementeras och våldsutsatta papperslösa kvinnor tvingas fortfarande förlita sig på ett fåtal ideella krafter och kvinnojourer i kommunen.

Även lokala politiker i Malmö Stad tog initiativ för att få fram bättre skydd för våldsutsatta papperslösa kvinnor. I 2012 års budget anslog kommunfullmäktige 75 000 kronor för att utveckla skydd och stöd för våldsutsatta papperslösa kvinnor och barn. Beslutet i Malmö grundade sig på kommunens ansvar utifrån socialtjänstlagen och tillhörande riktlinjer från socialstyrelsen. Ändå valde styrande i Malmö att lämna skyddsansvaret till en ideell kvinnojour, som med avsatta medel endast kunnat möjliggöra en plats på sitt skyddade boende, samt visst stöd och hjälp inom ramen för sin öppenmottagning. Således kvarstår det faktum att våldsutsatta papperslösa kvinnor i Malmö också fortsättningsvis kommer ha svårt att söka och få hjälp om de vänder sig till socialtjänsten. Att den utvalda kvinnojouren endast kunnat avsätta en plats på sitt skyddade boende innebär dessutom att det fortfarande inte är efterfrågan, det vill säga kvinnornas behov och grad av utsatthet som styr, vilket inte bara är problematiskt för kvinnorna utan också för de anställda som kan tvingas ställas inför svåra etiska dilemman.

I Stockholm Stad har hittills inga åtgärder vidtagits för att specifikt öka skyddsmöjligheten för våldsutsatta papperslösa kvinnor. Däremot har flera motioner inkommit som yrkar på olika åtgärder för att kvinnorna på ett bättre sätt ska kunna erhålla stöd och skydd. Motionerna har dock kommit att avstyrkas då flera politiker och inblandade remissinstanser menat att detta behov redan är tillgodosett, med

förmaning att kvinnorna redan i dagsläget kan vända sig till socialtjänsten i akuta ärenden och erhålla hjälp.

I Sverige är socialtjänsten den myndighet som har det främsta ansvaret för att personer som vistas i respektive kommun får det stöd och den hjälp som de behöver. För våldsutsatta kvinnor kan ”stöd och hjälp” innebära insatser i form av rådgivning, stödsamtal, ekonomiskt bistånd och/eller skyddat boende. Ansvaret regleras i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och förefaller långtgående. Men huruvida och i vilken grad detta ansvar även omfattar papperslösa verkar föreligga oklart. Detta trots riktlinjer från socialstyrelsen vilka förordar en samstämmig tillämpning av socialtjänstlagen även för människor som vistas i Sverige utan att ha sökt asyl, har fått sin begäran om uppehållstillstånd avslagen eller vars tillstånd för vistelse i landet har gått ut. Socialstyrelsen framhåller emellertid att det inom socialtjänsten idag finns en etablerad praxis där personer som saknar hemvist i den kommun de tillfälligt vistas i endast beviljas rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation.

Av vad som framkommit genom kartläggningen kan en sådan praxis emellertid inte förstås etablerad i ärenden med våldsutsatta papperslösa kvinnor, vars fall socialtjänsten verkar undvika att hantera. I intervjumaterialet beskrivs socialtjänsten upprepade gånger som ett lotteri, där budget snarare än riktlinjer föreligger styra myndighetens generellt restriktiva förhållningssätt. Fall tas upp där papperslösa kvinnor direkt avvisats av socialen, eller uppmanats till att vända sig till ideella kvinnojourer utifrån resonemanget att dessa kvinnor ändå inte ska stanna i Sverige.

Till följd av socialtjänstens godtyckliga hantering kan ideella kvinnojourer inte räkna med att få någon ersättning för mottagande av papperslösa kvinnor på sina skyddade boenden. Mot bakgrund av att många kvinnojourer redan har en pressad ekonomi får de ytterst svårt att hjälpa papperslösa kvinnor undan våld, vars komplexa fall både beskrivs som särskilt resurs- och arbetskrävande för jourerna. Kvinnojourernas osäkra och kortsiktig finansiering, har även medfört att åtskilliga jourer idag endast tar emot ”säkra” placeringar på sina skyddade boenden, förmedlade och finansierade av kommunens socialtjänst. Detta leder till att kvinnorna får det än svårare att söka och få skydd undan våld på papperslösa av rädsla för att riskera utvisning undviker kontakt med myndigheter.

Vad denna kartläggning också klargör är att detta inte bara är en fråga om kvinnors och barns onödiga lidande utan också är en fråga om rättssäkerhet, straffrihet, jämställdhet och om mänskliga rättigheter. Samtidigt visar kartläggningen att man genom att både stödja sig på av Sverige ratificerade internationella konventioner, socialtjänstlagen med socialstyrelsens tillhörande riktlinjer samt flera politiska uttalanden redan idag bör kunna utkräva ett ansvarstagande för våldsutsatta papperslösa kvinnor från Svenska staten och vidare landets kommuner och socialtjänst. För att säkra kvinnornas rätt till skydd behöver dock frågan komma att drivas på nationell nivå, vilket skulle kunna bli ett uppdrag för Svenska Röda Korset med tanke på organisationens verksamhetsområden och erfarenhet av samhällspåverkan.

## Uppdrag

Denna kartläggning är genomförd inom ramen för ett praktikuppdrag under perioden augusti-november 2013. Uppdragsgivare är Charlotta Arwidson, projektledare för Mötesplats för papperslösa, ett treårigt pilotprojekt under Svenska Röda Korset och enheten Projekt och utveckling. Kartläggningens syfte är att undersöka hur möjligheterna till skyddat boende ser ut för våldsutsatta papperslösa kvinnor i regionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

### 1. Inledning

Till Svenska Röda Korsets (SRK) vårdförmedlingar för papperslösa samt Mötesplatsen för papperslösa<sup>1</sup> söker sig regelbundet papperslösa kvinnor som utsätts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld. I kontakt med skyddade boenden och kvinnojourer främst i Stockholmsregionen, har SRK erfarit att många av dessa boenden inte har möjlighet att hjälpa och ta emot papperslösa kvinnor då det för dem saknas möjlighet till statlig finansiering. Samtidigt har en bild framträtt av hur de lagar och riktlinjer som socialtjänsten omfattas av inte verkar stämma överens med myndighetens tillämpning, vilken förefaller skilja sig både inom och mellan kommuner. I Göteborgs Stad tog kommunfullmäktige 2011 beslut om att det faktiskt åligger kommunen att även ge våldsutsatta papperslösa kvinnor stöd och skydd. Även Malmö Stad fattade senare samma år beslut om att i 2012 års budget avsätta 75 000 kr till en kvinnojour för att på deras skyddade boende reservera plats för papperslösa kvinnor. Stockholm Stad har i flera motionsbeslut, som berör papperslösa kvinnors möjligheter till skydd, i stället hävdade att både kvinnojourerna och socialtjänsten redan idag har resurser och möjlighet att ta emot dessa kvinnor, och att ytterligare åtgärder därför inte behövs.

I Sverige har papperslösa sedan 1 juli 2013 laglig rätt till både skolgång och viss sjukvård, men skydd i en hot- och våldssituation kan alltså både vara svårt att få och avgörs beroende på var kvinnan geografiskt befinner sig. Konsekvenserna blir flera. Utöver det onödiga lidande som utsatta kvinnor och barn drabbas av, handlar denna fråga även om rättssäkerhet, jämställdhet, straffrihet och inte minst om mänskliga rättigheter. Kvinnornas historier vittnar om ett mycket utsatt läge där rädslan för att söka hjälp eller att anmäla sin förövrare är stor på grund av risken för utvisning ur landet. På grund av detta ser många papperslösa kvinnor och deras barn sig tvingade till att stanna kvar i situationer där de riskerar att utsättas för dagligt våld. Genom att kartlägga dessa kvinnors möjlighet till skyddat boende kan mer kunskap på området samlas, problematiken synliggöras och förhoppningsvis utgöra ett underlag som bidrar till att rättighetsberövade kvinnors och barns situation förändras.

Röda Korsets arbete går inte enbart ut på att minska lidande när det redan uppstått utan man vill även vara en aktiv förebyggande kraft. Genom kunskapsinsamling och spridning av information försöker organisationen påverka både beslutsfattare och det

---

<sup>1</sup> På SRK i Stockholm drivs sedan början av 2013 Mötesplatsen för papperslösa: ett drop-in-café där papperslösa erbjuds medmänskligt stöd, råd och samhällsinformation samt deltagande i olika aktiviteter. För mer information besök: <http://www.redcross.se/detta-gor-vi/stod-till-migranter/vardformedling-for-papperslosa-ar-du-papperslos/motesplats-for-papperslosa-i-stockholm/>

allmänna medvetandet. I SKR:s verksamhetsinriktning 2012-2015 föreskrivs att organisationens vision är att alla migranternas mänskliga rättigheter blir respekterade och tillgodosedda. Papperslösa migranter lyfts här fram som en särskilt utsatt grupp.

Under 2010 gjorde SRK en förstudie om människohandel<sup>2</sup> med syfte att utröna behov samt organisationens eventuella engagemang på området. I studien bekräftades att tjänstemän och frivilliga genom verksamheten möter människohandelsoffer. Samtidigt framkom det att medarbetarna ofta kände sig maktlösa och otillräckliga i dessa möten, som om de stod ensamma i organisationen utan nödvändigt stöd. Kvinnliga offer för trafficking utgör endast en kategori av den grupp papperslösa kvinnor som riskerar att utsättas för olika former av våld.

SRK har flera verksamheter<sup>3</sup> som idag kommer eller kan tänkas komma i kontakt med våldsutsatta papperslösa kvinnor. I projektet *Kvinnor i förvar – Att se och möta frihetsberövade kvinnors utsatthet*,<sup>4</sup> drivet av Migrationsverket och var i Röda Korset ingick i projektets referensgrupp, framkom det att många av de förvarstagna kvinnorna före placering varit utsatta för övergrepp som misshandel, våldtäktsförsök och prostitution. Man har även i en rapport från Röda Korsets vårdförmedling för papperslösa migranter konstaterat att just papperslösa kvinnor i större grad är utsatta för våld och/eller sexuella övergrepp.<sup>5</sup> Det är därför viktigt att SRK får ett bredare och bättre perspektiv på hur man kan agera när man möter våldsutsatta papperslösa kvinnor, och inte enbart de som har utsatts för människohandel. Ett synliggörande av kvinnorna är också ett sätt att verka för att myndigheter tar sitt faktiska ansvar. För ingen människa är utan rättigheter oavsett sin legala status.

## 2. Definition – Vem är papperslös?

Benämningen papperslös avser personer som bor och vistas i ett land utan någon form av uppehållstillstånd. Ordet kommer från franskans ”sans-papier” och motsvarar engelskans ”undocumented migrants”. Det var i Frankrike på 1990-talet som man inom de papperslösas rörelse (sans-papiers) formulerade begreppet som en markering mot användningen av termen illegal.<sup>6</sup> Inom den akademiska sfären används företrädesvis begreppet irreguljära migranter. Det talas även om gömda (flyktingar) vilket främst speglar personer som efter avslag på sin asylansökan gått under jorden. Förutom att begreppet gömda inte inkluderar hela gruppen, saknar det även viss verklighetsförankring då många papperslösa (i den mån det är möjligt) lever öppet,

---

<sup>2</sup> Svenska Röda Korset, Arwidsson, Charlotta (2010) *Att motverka människohandel – diskussion kring behov och eventuell roll för Svenska Röda Korset*, Avdelning Hälsa och Social Trygghet, Stockholm.

<sup>3</sup> Så som Mötesplatsen för papperslösa, vårdförmedlingarna, Kupan, migrationshandläggare, Förvarsgruppen eller olika kretsars verksamheter.

<sup>4</sup> Migrationsverket (2010-12-09) *Kvinnor i förvar – Att se och möta frihetsberövade kvinnors utsatthet*, Version 1, Sid. 4

<sup>5</sup> Röda Korset (2010) *Röda Korsets vårdförmedling för papperslösa migranter*, Sid. 7. Tillgänglig 2013-09-10:  
<http://www.redcross.se/PageFiles/233/R%c3%b6da%20Korsets%20v%c3%a5rdf%c3%b6rmedling2010.pdf>

<sup>6</sup> Holgersson, Helena (2011) *Icke-medborgarskapets urbana geografi*, Göteborg: Glänta produktion, Sid. 130

arbetar och skickar sina barn till skolan.<sup>7</sup> SRK har valt att använda sig av begreppet papperslös, vilket numera också är den mest förekommande termen inom media och opinionsbildning.

Papperslösa är varken en homogen eller beständig grupp. Människor kan gå in och ut ur papperslöshet och orsaken till varför man är eller blir det skiljer sig. Enligt Socialstyrelsen<sup>8</sup> finns det ingen tillförlitlig statistik över antalet papperslösa personer i Sverige, men det finns uppskattningar som nämner mellan 10 000 och 50 000 personer. SRK uppskattar själva att det handlar om cirka 35 000 papperslösa människor som lever i Sverige.<sup>9</sup> Inom gruppen papperslösa ryms flera kategorier. Det kan vara migranter som fått avslag på sin asylansökan, eller personer som av någon anledning aldrig har sökt asyl, så som människohandelsoffer. Barn till papperslösa hamnar också i ett papperslöst tillstånd, även de som föds här i Sverige då de inte folkbokförs.<sup>10</sup> Papperslös blir också den vars tidsbegränsade uppehållstillstånd, exempelvis olika visum eller arbetstillstånd, gått ut och som väljer att stanna kvar i landet. Denna kategori brukar benämnas som ”Overstayers” och kan både innefatta EU/ESS-migranter och tredjelandsmigranter; personer med medborgarskap i ett annat land än EU-land, EES-land eller Schweiz.

En annan underkategori (vilka riskerar att bli) papperslösa är de många kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning till en man och där relationen brustit innan kvinnan kunnat ansöka om permanent uppehållstillstånd. En kvinna som söker uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning får först bara ett tillfälligt uppehållstillstånd på två år. Efter två år kan kvinnan ansöka om permanent uppehållstillstånd förutsatt att förhållandet fortfarande består. Det har uppmärksammats att många av dessa kvinnor far mycket illa då tvåårsregeln utnyttjats för att främja en slags fruimport och att åtskilliga kvinnor inte kommit hit av fri vilja eller på falska premisser och utsätts för våld. Av olika skäl kan det för många av kvinnorna förefalla svårt eller till och med omöjligt att återvända till hemlandet och väljer därför antingen att försöka stanna i den destruktiva relationen eller på annat sätt i landet efter det att relationen har upphört.<sup>11</sup>

### 3. Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att belysa hur möjligheterna till skyddat boende ser ut för våldutsatta papperslösa kvinnor. Kartläggningens fokus kommer att riktas mot Stockholm, Göteborg och Malmö. Intentionen är också att parallellt med kartläggningens teoretiska del bygga praktisk kompetens och knyta nätverk till SRK.

---

<sup>7</sup> Sager, Maja (2011) *Everyday clandestinity : experiences on the margins of citizenship and migration policies*, Media-Tryck, Lund University. Sid. 22.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Kapitel 8: *Papperslösa*. Sid. 270

<sup>9</sup> Röda Korset, *Frågor och svar om arbetet med papperslösa och rätten till vård för alla*, Tillgänglig 2013-09-10: <http://www.redcross.se/teman/ratt-till-varld/argument-for-ratt-till-varld-for-alla/>

<sup>10</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Kapitel 8: *Papperslösa*. Sid. 284

<sup>11</sup> Se bland annat: Roks, Wilén, Emma (2010) *Fruimporten fortsätter - om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer*, Rapport 2/2010; Burman, Monica (2012) *Immigrant women facing male partner violence – gender, race and power in Swedish alien and criminal law*. *feminists@law*, vol 2(1); Statens Offentliga Utredningar, Eriksson, Eva (2012) *Kvinnor och barn i rättens gränsland*, SOU 2012:45, Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Detta för att SRK i akuta situationer och möten med våldsutsatta papperslösa kvinnor ska veta hur de ska och kan agera. Den praktiska delen kommer att redovisas separat till följd av att den information som vissa uppgiftslämnare ger kan tänkas känslig, eller att det finns en önskan om kontrollerad spridning av den. Slutligen ämnar kartläggningen genom fallbeskrivningar att mer konkret synliggöra hur hjälpsökande våldsutsatta papperslösa kvinnors och barns situation och erfarenheter kan se ut.

De frågor som kartläggningen ämnar besvara är följande:

- Hur ser Socialtjänstens lagstadgade ansvar ut för våldsutsatta kvinnor i allmänhet och papperslösa kvinnor i synnerhet?
- På vilka grunder fattades besluten om särskilda åtgärder för våldsutsatta papperslösa kvinnor i Göteborg och Malmös kommun och vilka effekter har de haft för möjligheten till skyddat boende för våldsutsatta papperslösa kvinnor?
- Hur har det resonerats i Stockholms kommun när motioner som yrkat på ett ökat skydd för våldsutsatta papperslösa kvinnor avstyrkts?
- Hur ser problematiken ut kring mottagandet av papperslösa kvinnor på skyddade boenden?
- Hur kan Röda Korset gå vidare i arbetet för att säkra våldsutsatta papperslösa kvinnors möjlighet till skydd?

## 4. Genomförande

För att möjliggöra en kartläggning av våldsutsatta papperslösa kvinnors tillgång till skyddat boende har intervjuer gjorts med anställda på kvinnojourer, Röda Korsets vårdförmedlingar samt andra för kartläggningen relevanta personer. Totalt har 16 intervjuer genomförts. Informanterna har främst varit personer som kommer i kontakt med eller på annat sätt har erfarenhet av studiens målgrupp, vilket också varit det kriterium som styrts urvalet av informanter. Intervjuerna har främst skett genom personliga möten, men i de enstaka fall då detta inte varit möjligt har de gjorts per telefon och några har även kompletterats via mejl. Intervjuerna har haft en semistrukturerad karaktär som i olika omfattning fått styra samtalen. Se bilaga 1 för exempel av frågor ställda till kvinnojourer. Som nämns ovan har vissa uppgiftslämnare önskat viss anonymitet, varför jag i Resultatdel 3 medvetet har gjort en mer övergripande sammanställning av intervjumaterialet utan att koppla svaren till en specifik uppgiftslämnare. Till det intervjubaserade materialet har också en litteraturöversikt och genomgång av relevant forskning gjorts samt en överblick av Socialstyrelsens eget material på området och de politiska beslut och uttalanden som rör studiens målgrupp.



## 5. Avgränsningar

Kartläggningen avgränsar sig till Stockholm, Göteborg och Malmö. Detta med anledning av att just Göteborg och Malmö är de kommuner som idag har kommit längst i arbetet för våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd.<sup>12</sup> Man kan också tänka sig att det är i dessa tre städer där flest antal papperslösa bor eller vistas då de på dessa platser både har större försörjningsmöjlighet och bättre chans att behålla viss anonymitet. Samtidigt är det även i storstadsregionerna som flest skyddade boenden finns.<sup>13</sup>

På grund av kartläggningens begränsade tidsram har det inte funnits utrymme att inkludera olika socialtjänstkontor för att genomföra intervjuer eller enkätundersökningar. Istället har tidigare forskning på området använts samt att riktade frågor om socialtjänsten ställts till respondenterna.

## 6. Disposition

För att ge ytterligare introduktion till ämnet samt belysa kartläggningens relevans är bakgrunden uppdelad i följande kapitel: 7.1 Särskild utsatthet – migration, kön och juridisk status, 7.2 Frihet från våld - en mänsklig rättighet och 7.3 En aktuell fråga för Röda Korset. Därefter följer kartläggningens resultatdel som jag valt att dela in i tre delar. I kapitel 8. Resultatdel 1 ämnar frågeställningen om hur socialtjänstens lagstadgade ansvar ser ut för våldsutsatta kvinnor i allmänhet och papperslösa kvinnor i synnerhet att besvaras. I kapitel 9. Resultatdel 2 görs en genomgång av vilka grunder besluten om särskilda åtgärder för våldsutsatta papperslösa kvinnor fattades i Göteborg och Malmös kommun och samt vilka effekter det haft för möjligheten till skyddat boende för kvinnorna. Vidare belyser kapitlet hur det har resonerats i Stockholms kommun när motioner som yrkat på ett ökat skydd för våldsutsatta papperslösa kvinnor avstyrkts. I den sista resultatdelen i kapitel 10 sker slutligen en sammanställning av intervjumaterialet för att besvara frågeställningen om hur problematiken ser ut kring mottagandet av papperslösa kvinnor på skyddade boenden. Resultatredovisningen följs av en summerande diskussion kapitel 11 och därefter besvaras frågan om hur Röda Korset kan gå vidare med arbetet för våldsutsatta papperslösa kvinnor i kapitel 12. Slutligen görs fyra stycken fallbeskrivningar i kapitel 13, vilka illustrerar den problematik som papperslösa kvinnor möter när de söker hjälp och skydd undan våld.

## 7. Bakgrund

Följande avsnitt kommer inledas med att belysa de faktorer vilka bidrar till att göra våldsutsatta papperslösa kvinnor särskilt utsatta. Därefter behandlas frågan utifrån ett människorättsperspektiv och Sveriges internationella åligganden kommer här att illustreras. Slutligen kommer frågans relevans att belysas utifrån Röda Korsets arbete.

---

<sup>12</sup> Fria Tidningen (2012-09-15) *Ge våldsutsatta papperslösa kvinnor skydd*, Opinion, B. Lindgren, P. Barnard, S. Namaani, Tillgänglig 2013-09-25: <http://www.fria.nu/artikel/94305>

<sup>13</sup> Socialstyrelsen (2013) *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*, Sid. 7.

## 7.1 Särskild utsatthet – migration, kön och juridisk status

Migration i sig bidrar till både ett ökat risktagande och en särskild riskutsatthet. Migranternas resa, eller kanske snarare flykt, och hur man tagit sig över gränser är en faktor som direkt präglar de sammanhang migranter hamnar i. Vidare styrs migrationskontexten bland annat av socioekonomiska förhållanden, arbete, boendeform, hälsa och sociala sammanhang, men kanske framför allt av migrantens kön och juridiska status.<sup>14</sup>

Den icke-statliga organisationen PICUM, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, vars syfte är att främja respekten för de mänskliga rättigheterna för papperslösa i Europa, släppte i juni 2012 rapporten *Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women - Protecting Rights and Ensuring Justice*. I rapporten uppmärksammas den dubbla utsatthet som papperslösa kvinnor riskerar att möta. Patriarkala system och en tydlig maktobalans gör att just papperslösa kvinnor lätt kan utnyttjas och/eller hamna i beroendeställning, vilket gör att dessa kvinnor i större utsträckning löper högre risk att drabbas av olika former av våld.

En av de många utmaningar som papperslösa kvinnor kan möta är just våld på arbetsplatsen. I brist på legala försörjningsalternativ är papperslösa migranter generellt lätta att exploatera och för kvinnor betyder det en hög risk för att hamna i prostitution. På den svarta, okontrollerade arbetsmarknaden är lönen ofta låg, förmånerna få och rättigheterna obefintliga. I avsaknad av sociala skydds- och kontaktnät kan nästa månadslön vara avgörande för kvinnans situation och beroendeförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare blir därför ofta enormt. Papperslösa kvinnor som utnyttjas, kränks och utsätts för olika former av våld anmäler sällan förövarna av rädsla för att förlora inkomst eller riskera utvisning ur landet. Mot denna bakgrund ses (ur förövarnas ögon) kvinnorna som så kallade *zero risk victims*.<sup>15</sup>

I PICUM:s rapport<sup>16</sup> framhålls också hur våldsutsatta papperslösa kvinnor över hela Europa avvisas från kvinnojourer, nekas psykologiskt stöd, och riskerar arrestering eller utvisning om de väljer att kontakta polisen till följd av sin juridiska status som papperslösa. Det verkar således handla om en form av utbrett strukturellt, eller kanske snarare "institutionaliserat" våld, som inte bara är diskriminerande, utan också bidragande till att godtyckligt främja en kultur av straffrihet i hela regionen.

Papperslösa kvinnors utsatthet har uppmärksammats även i Sverige. Kampanjen Ain't I a Woman<sup>17</sup>, ett fristående initiativ taget 2010 av nätverket Ingen Människa är Illegal

<sup>14</sup> Socialstyrelsen, Holmström, Charlotta (2010) *Migration och sexuell hälsa – En litteraturöversikt om sexuellt risktagande och sexuell riskutsatthet i samband med migration*, Sid. 21-29.

<sup>15</sup> PICUM, Soova, K (2012-02-28) *Undocumented victims of crime: no recourse to protection and justice*, Bryssel, Tillgänglig 2013-10-22: <http://picum.org/en/news/blog/32269/>

<sup>16</sup> PICUM (2012) *Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women - Protecting Rights and Ensuring Justice*, Bryssel

<sup>17</sup> För mer och aktuell information om kampanjens arbete se: [www.aintiawoman.se](http://www.aintiawoman.se)

(IMÄI), har varit mycket drivande på området. Kampanjen syftar till att konkret kämpa för papperslösa kvinnors situation och rätt till skydd och kräver därför lika rättigheter för alla, oavsett människors juridiska status. I samband med att kampanjen initierades framhölls hur papperslösa som tog kontakt med kvinnojourer ofta fick nej samtidigt som socialtjänsten inte heller var benägen att ta emot kvinnorna. Om de utsatta kvinnorna bestämde sig för att bryta med våldet förelåg ofta gatan som enda alternativ. Ain't I a Woman-kampanjen pekar även på den ohållbara och högst problematiska situation som våldsutsatta papperslösa kvinnor hamnar i då de riskerar utvisning om de väljer att kontakta rättsväsendet.

## 7.2 Frihet från våld - en mänsklig rättighet

Nedan tas frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd upp utifrån ett människorättsperspektiv. Fokus läggs på de internationella åtaganden som främst reglerar svenska statens ansvar för våldsutsatta papperslösa kvinnor.

De rättsliga reformer och politiska åtgärder som vidtagits i Sverige för att stävja mäns våld mot kvinnor har ofta gjorts med hänvisning till Sveriges internationella åtaganden och till att mäns våld mot kvinnor är en fråga om kvinnors mänskliga rättigheter.<sup>18</sup> I april 2012 beslutade regeringen att tillsätta en ny samordnare (Carin Götblad) mot våld i nära relationer för att åstadkomma en kraftsamling mot detta våld. I det kommittédirektiv som följde beslutet att tillsätta en nationell samordnare på området föreskrivs mänskliga rättigheter som en av själva utgångspunkterna för arbetet mot våld i nära relationer:

”Alla människor ska kunna leva i frihet från rädsla att utsättas för våld. Ytterst är det en fråga om allas rätt till fullt åtnjutande av mänskliga rättigheter, som staten har en positiv skyldighet att tillförsäkra i förhållandet emellan. Sveriges åtaganden inom ramen för EU:s, Europarådets och FN:s arbete är därför en viktig utgångspunkt för regeringens insatser.”<sup>19</sup>

Som en röd tråd genom människorättskonventioner går principerna om icke-diskriminering och människors rätt till skydd oavsett förövare eller plats, vilket bland annat kan illustreras genom artikel 2, första stycket i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter:

”Varje konventionsstat åtar sig att respektera och tillförsäkra var och en som befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion rättigheterna i denna konvention utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Se däribland: prop. 1997/98:55, *Kvinnofrid*, Sid. 24; prop. 2002/03:70, *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*, Sid. 31-33; *Regeringens skrivelse 2011/12:3*, Sid. 23.

<sup>19</sup> Kommittédirektiv (2012-04-26) *En nationell samordnare mot våld i nära relationer*, Dir. 2012:38, Sid. 2.

<sup>20</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

Mänskliga rättigheter handlar således inte om medborgerliga privilegier utan om rättigheter man har i egenskap av att vara människa. Trots detta har folkrätten och de mänskliga rättigheterna historiskt sett utformats för och efter en manlig norm där kränkningar av dem förstås ha utförts av staten. Det är inte förrän under de senaste decennierna som rättigheternas universella karaktär de facto fått en mer konkret innebörd också i praktiken.<sup>21</sup> Genom att ansluta sig till regionala och internationella konventioner har Sverige en skyldighet att upprätthålla och respektera mänskliga rättigheter för de människor som befinner sig inom landets jurisdiktion. Förbudet mot könsdiskriminering regleras i flertalet internationella konventioner och andra folkrättsliga instrument. Däribland finns ett flertal kvinnspecifika konventioner som FN antagit.

Frihet från våld är en grundläggande fri- och rättighet och våld mot kvinnor definieras i dag som en allvarlig överträdelse av kvinnors mänskliga rättigheter och lyfts också fram som ett allvarligt samhälls- och jämställdhetsproblem. FN:s starkaste dokument för att säkra kvinnors rättigheter är Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor<sup>22</sup> (här efter Kvinnokonventionen) vilken antogs av FN:s generalförsamling 1979 och trädde i kraft 1981. I Kvinnokonventionen finns det dock ingen artikel som explicit förbjuder våld mot kvinnor i allmänhet eller mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Däremot fastställs det att könsrelaterat våld de facto är en form av diskriminering genom Kvinnorättskommitténs 19:e rekommendation, vilken antogs 1992.<sup>23</sup>

Kvinnorättskommittén är det organ som inom ramen för FN har till uppgift att ganska staternas efterlevnad av Kvinnokonventionen. Kommitténs rekommendationer är i sig inte juridiskt bindande, men genom att en stat rapporterar om vilka åtgärder som vidtagits för att bekämpa våld mot kvinnor och på så sätt väljer att följa rekommendationen, visar staten att den accepterat synen på att våld mot kvinnor utgör ett brott mot de mänskliga rättigheterna. Regeringar, så som Sverige, vilka har ratificerat konventionen erkänner bland annat att:

- diskriminering av kvinnor definieras som varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa erkännandet av mänskliga rättigheter för kvinnor
- de ska vidta åtgärder som behövs för att avskaffa diskriminering av kvinnor
- de ska garantera rättsligt skydd för kvinnor

Som en reaktion på att våld mot kvinnor inte uttryckligen togs upp i Kvinnokonventionen tog FN fram deklARATIONEN om avskaffande av våld mot kvinnor.<sup>24</sup> <sup>25</sup> Deklarationen som Sverige är ansluten till antogs 1993. I dess första

---

<sup>21</sup> Bexelius, Maria (2008) *Asylrätt, kön och politik : en handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*, Books on Demand, Sid. 22.

<sup>22</sup> Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (1979).

<sup>23</sup> UN Women, CEDAW, *General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Tillgänglig 2013-10-03:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>

<sup>24</sup> Declaration on the Elimination of Violence against Women (1993)

artikel definieras våldet både som handlingar vilka:

(...) resulterar i, eller sannolikt kommer att resultera i fysisk, sexuell eller psykisk skada eller sådant lidande för kvinnan innefattande hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, vare sig det sker i det offentliga eller privata livet.<sup>26</sup>

I deklarationens artikel 4 fastslås att: ”Staterna bör med alla lämpliga medel och utan dröjsmål bedriva en politik som syftar till att avskaffa våld mot kvinnor”.<sup>27</sup> För detta ändamål anger deklarationen bland annat att medlemsstaterna ska:

(f) Allsidigt utveckla förhållningssätt som förebygger våld mot kvinnor och alla åtgärder av juridisk, politisk, administrativ och kulturell natur som främjar skyddet av kvinnor mot varje form av våld och säkerställa att kvinnor inte på nytt görs till offer på grund av tillämpningspraxis eller andra ingripanden.

(g) Arbeta för att i görligaste mån mot bakgrund av tillgängliga resurser och, i mån av behov, inom ramen för internationell samverkan, säkerställa att kvinnor som utsatts för våld, och i tillämpliga fall deras barn, får tillgång till specialiserat stöd, såsom rehabilitering, hjälp med omsorg och försörjning av barn, behandling, rådgivning, hälsovård och sociala förmåner, hjälpmedel och program, likaväl som försörjningsstöd och bör vidta alla andra lämpliga åtgärder för att främja deras säkerhet och fysiska och psykiska rehabilitering.<sup>28</sup>

Enligt sina internationella åtaganden har Sverige skyldighet att vidta åtgärder för att både utreda och motverka det riktade våld som kvinnor inom landets gränser utsätts för samtidigt som överlevande erhåller stöd och hjälp. Kvinnorättskommittén har även uttryckligen betonat staters skyldighet att identifiera papperslösa och asylsökande som så kallade rättighetsbärare och att vidta riktade åtgärder för att säkerställa skyddet för marginaliserade grupper av kvinnor.<sup>29</sup>

På området har Sverige fått kritik för att inte leva upp till sina internationella åtaganden. I sin rapport om Sverige från 2007 lyfte FN:s särskilda rapportör om våld mot kvinnor, Yakin Ertürk, fram att Sverige, trots många ”imponerande” steg mot ett jämställt samhälle, har en hel del utmaningar kvar.<sup>30</sup> Svensk jämställdhetspolitik har fortfarande inte lyckats med att komma till rätta med djupt rotade ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Och även om svenska kvinnor har nått många framsteg i det offentliga livet understryker rapporten att Sverige inte på ett tillräckligt effektivt sätt arbetat för att mäns våld mot kvinnor i nära relationer ska upphöra. Därtill beskrivs Sveriges rättsliga ramverk som ska skydda kvinnor från våld

---

<sup>25</sup> Till skillnad från en konvention är en deklaration inte juridiskt bindande, utan kan ses som en viljeyttring och ett moraliskt ställningstagande från samfundet och de stater som väljer att anta deklarationen.

<sup>26</sup> Amnesty International (2004) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning om situationen i Sverige*, Stockholm, Sid. 3.

<sup>27</sup> Ibid. 2004: 13.

<sup>28</sup> Ibid. 2004: 13-14.

<sup>29</sup> Bexelius, Maria (2012-03-02) *Inhumant, rättsosäkert och våldsamt*, i Bang Feministisk kulturtidskrift, Tillgänglig 2013-10-03: <http://www.bang.se/artiklar/2012/inhumant-rattsosakert-och-valdsamt-2012-03-02>

<sup>30</sup> Report of the Special Rapporteur on violence against women, Yakin Ertürk (2007) *Mission to Sweden*, A/HRC/4/34/Add.3.)

som ”utmärkt”, men att den låga åtalsfrekvensen och fåtalet fällande domar indikerar på att implementeringen av lagarna måste förbättras. Rapporten indikerar också att brister även kvarstår gällande skyddet till våldsutsatta kvinnor och rapportören framhåller att det är tydligt att kommunerna måste höja standarden för sin skyddspolicy. Här nämns också migranter och papperslösa kvinnor som särskilt sårbara när det gäller risk att bli utsatta för våld, och rekommendationen ges därför till Sverige att öka skyddet för utsatta papperslösa kvinnor. Ertürk understryker att ”undocumented people are among the most vulnerable in Sweden. They are precisely the sort of disadvantaged group that international human rights law is designed to protect”.<sup>31</sup>

I samband med att en kvinna utsätts för våld kränks inte bara hennes explicita rätt till frihet från könsdiskriminering och könsrelaterat våld, utan även andra rättigheter kan komma att beröras. Det kan exempelvis handla om

- rätten till hälsa
- rätten till frihet från tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- rätten till fysisk och psykisk integritet
- rätten till likhet inför lagen och lika skydd
- rätten till rörelsefrihet
- rätten till åsikts- och yttrandefrihet
- sexuella och reproduktiva rättigheter

När någon blir utsatt för könsrelaterat våld innebär det således att många fler FN-konventioner och andra regionala människorättsinstrument kan komma att aktualiseras.<sup>32</sup> Det kan likaså innebära att tredje part, så som barn, indirekt berörs av våldet vilket för med sig att även bestämmelser som återfinns i barnkonventionen blir relevanta.

### 7.3 En aktuell fråga för Röda Korset

Rödakorsrörelsens huvudsakliga uppdrag är att verka för de människor som är mest utsatta och målet är att förhindra och lindra mänskligt lidande. Med de mest utsatta definierar Rödakors- och Rödahalvmånefederationen ”those at risk from situations that threaten their survival or their capacity to live with a minimum of socio-economic security and human dignity”.<sup>33</sup> Att arbeta med och för utsatta migranter är en långtgående tradition inom internationella Rödakors- och Rödahalvmånefederationen, väl förankrad i organisationens grundprinciper. Detta framhålls bland annat i federationens Migrationspolicy som antogs av delegatrådet 2009. I policyn fastslås att irreguljära migranter (papperslösa) utgör en särskilt utsatt grupp och det understryks att det fordras insatser för att skapa mer humana villkor för gruppen och att irreguljära

---

<sup>31</sup> Report of the Special Rapporteur on violence against women, Yakin Ertürk (2007) *Mission to Sweden*, A/HRC/4/28/Add.2, punkt 73.)

<sup>32</sup> Bexelius, Maria (2008) *Asylrätt, kön och politik : en handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*, Books on Demand, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Sid. 27.

<sup>33</sup> IFRC (2002-04-10) *News - Speeches and Statements*, Tillgänglig 2013-10-24: <http://w3.ifrc.org/docs/news/speech02/cl100402.asp>

migranternas humanitära behov måste hanteras oavsett deras legala status. Organisationen uppmanar nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar att:

”(...) take into account the needs and vulnerabilities of irregular migrants. To the extent possible, they (National Societies) shall take steps to respond to their needs, either through direct assistance, or referral, or humanitarian advocacy efforts.”<sup>34</sup>

Röda Korset har sju grundprinciper: humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet, som internationellt är vägledande för det arbete som organisationen utför. I frågor kopplade till papperslösas situation är principerna om humanitet och opartiskhet framträdande. I deklARATIONEN *Together for Humanity*, antagen vid den 30:e internationella konferensen 2007, står det:

”We acknowledge the role of National Societies, based on the principles of humanity and impartiality, and in consultation with public authorities, in providing humanitarian assistance to vulnerable migrants, irrespective of their legal status.”<sup>35</sup>

Genom organisationens opartiskhet görs ingen åtskillnad av människor efter deras samhällsställning, utan centralt för organisationen är att uteslutande arbeta för att på ett humanitärt sätt lindra människors lidande och i första hand hjälpa de mest nödställda. I samma deklARATIONEN understryks att Rödakors- och rödahalvmånefederationen är djupt oroade över alla former av människohandel och särskilt den som involverar kvinnor och barn. Vidare betonas att:

”(...)we acknowledge the role of governments in preventing such practices, in providing protection and assistance to all victims of such practices and in ensuring respect for the national and international instruments prohibiting them.”<sup>36</sup>

De internationella riktlinjerna och dess målsättningar återspeglas naturligt på det nationella planet. På migrationsområdet har Svenska Röda Korset i sin Verksamhetsinriktning för 2012-2015 som vision att alla migranternas mänskliga rättigheter blir respekterade och tillgodosedda. I denna strävan arbetar organisationen nationellt för att särskilt utsatta migranternas ( däribland papperslösas) skydds- och humanitära behov tillgodoses och rättigheter stärks. SRK bevakar också hur gällande lagstiftning tillämpas och driver opinion för rättssäkerhet. SRK är också med och försöker påverka politiker, myndigheter och rättsinstanser när brister i rättssäkerheten för migranter uppdagas. I verksamhetsinriktningen beskrivs också hur SRK ska öka insatserna för att stöda offer för människohandel samt arbeta för att sammanställa systematiska iakttagelser av migranternas erfarenheter och offentliggör dessa slutsatser.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2009) *Policy on Migration*, Art. 1.3, Tillgänglig 2013-10-24: <http://www.ifrc.org/fr/introduction/migration/migration-policy/>

<sup>35</sup> IFRC (2007) *Together for Humanity*, Sid. 75. Tillgänglig 2013-10-24: <http://www.ifrc.org/Global/Publications/ic-r1.pdf>

<sup>36</sup> Ibid. 2007: 74.

<sup>37</sup> Röda Korset (2012) *Göra mer, göra det bättre, nå fler*, Verksamhetsinriktning för Svenska Röda Korset 2012-2015, Sid. 9.

Som tidigare nämnts kan man konstatera att kvinnor och barn förefaller, både som migranter och irreguljära migranter, riskera att möta en särskild utsatthet. På dessa grunder blir frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors (o)möjlighet till skydd en aktuell och viktig fråga för Röda Korset och dess arbete för att minska och förebygga lidandet för de mest nödställda, nationellt såväl som internationellt. Det är således viktigt att svenska Röda Korset samlar kunskap om och kartlägger huruvida våldsutsatta papperslösa kvinnors skyddsbehov tillgodoses i Sverige.

## **8. Resultatdel 1 – Socialtjänsten, även till för papperslösa?**

### **8.1 Socialtjänsten och dess lagstadgade ansvar**

Till varje kommun hör en politiskt tillsatt socialnämnd som ansvarar för kommunens socialtjänst, vilka i sin tur är de som i praktiken genomför arbetet. Socialtjänstens ansvar regleras i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL).<sup>38</sup>

Socialtjänstlagen är att betrakta som en ramlag. Den innehåller grundläggande värderingar och principer för socialtjänstens verksamhet och uttrycks i lagens första paragraf, den s.k. portalparagrafen.<sup>39</sup> En grund för socialtjänstens arbete är principen om människors lika värde och allas rätt till trygghet, vård och omsorg. Med en ramlag följer dock att kommun har relativt stor frihet att anpassa sin verksamhet efter de lokala förutsättningarna och enskilda socialarbetare kan i sin handläggning ha förhållandevis stort utrymme. Därför är risken också större för att SoL tillämpas på olika sätt i olika delar av landet. Detta problem kan dock med tiden minskas genom att rättspraxis utvecklas till följd av att ärenden överklagas och tvistiga beslut prövas i förvaltningsrätten samt genom insatser utförda av tillsynsmyndigheters.<sup>40</sup>

I SoL kap. 5 tas särskilda bestämmelser för olika grupper upp, däribland brottsoffer (11 §). Det klargörs här att det hör till socialnämndens uppgift att ”verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp”. En bestämmelse som omfattar samtliga brottsoffer.<sup>41</sup> Den 1 juli 2007 skärptes SoL i syfte att tydliggöra kommunens ansvar för människor som utsatts för brott. Kommunen ska idag ta särskilt i beaktning att ”kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation”. Lagen skärptes också med syfte att stärka barnens rätt. Tidigare gällde att socialnämnden skulle beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående kunde vara i behov av stöd och hjälp. Sedan lagändringen den 1

---

<sup>38</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Kunskapsbanken. *Socialtjänstens lagstadgade ansvar*. Senast uppdaterad: 29 okt 2013 Tillgänglig 2013-11-07: [http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas\\_kvinnofridsarbete\\_-\\_Kunskapsbankens\\_arnesguide/Socialtjanstens\\_ansvar/](http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_arnesguide/Socialtjanstens_ansvar/)

<sup>39</sup> Regeringens proposition:1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*, Sid. 41.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*, Sid. 14.



januari 2013 gäller också att socialnämnden ansvarar för att barn faktiskt får det stöd och den hjälp som de behöver.<sup>42</sup>

Våldet i fråga kan både varit fysiskt, psykiskt och sexuellt i form av misshandel, hot, sexuellt utnyttjande, sexuellt ofredande, våldtäkt eller andra psykiska och ekonomiska kränkningar. Socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor kan variera men de flesta kommuner kan erbjuda insatser som rådgivning, stödsamtal och ekonomiskt bistånd samt kan förmedla kontakt med kvinnojour eller bistå med tillfälligt skyddat boende.<sup>43</sup>

För att socialtjänsten ska bevilja och vidare finansiera en placering av en våldsutsatt kvinna på skyddat boende krävs det att socialtjänsten gör en biståndsutredning enligt 4 kap.1 § SoL. En individuell prövning ska göras för varje enskilt fall och det räcker således inte med att enbart hänvisa en hjälpsökande vidare till ideella organisationer eller kvinnojouren.<sup>44</sup>

En våldsutsatt kvinna ska av socialnämnden kunna erbjudas hjälpinsatser i ett mycket tidigt skede och det finns inga krav på att våldsutövaren ska vara varken dömd eller ens polisanmäld. Det är den skyddsökandes egen upplevelse som ska vara avgörande.<sup>45</sup> Genom socialstyrelsens utredning<sup>46</sup> 2009 fastslogs, med anledning av våldet, att socialnämnden bör i alla ärenden som angår en våldsutsatt kvinna delvis utreda:

- behov av akut stöd och hjälp
- våldets karaktär och omfattning
- risken för ytterligare våld
- en våldsutsattas nätverk
- den våldsutsattes behov av stöd och hjälp på kort och lång sikt
- om något barn bevittnat våldet.

Socialnämnden ska också ansvara för uppföljning av beviljade insatser och identifiera om förnyade eller andra insatser behövs i takt med att behoven förändras. Det räcker således inte med att socialtjänsten enbart tillgodoser de akuta behoven.<sup>47</sup>

För att socialnämnden och vidare socialtjänsten ska utföra ett så riktigt och kvalitetssäkert arbete som möjligt tillhandahåller socialstyrelsen (svensk statlig förvaltningsmyndighet) både juridiskt bindande föreskrifter, riktlinjer och vägledning. Socialstyrelsen har gett ut flera publikationer på området våld i nära relationer och fick 2007 i uppdrag att inom ramen för regeringens handlingsplan (Skr. 2007/08:39),

---

<sup>42</sup> NCK, Kunskapsbanken. *Socialtjänstens lagstadgade ansvar*.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Socialstyrelsen (2011) *Våld – En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, Sid. 95.

<sup>45</sup> Ibid. 2013: 15.

<sup>46</sup> Socialstyrelsen (2009) Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld, SOSFS 2009:22

<sup>47</sup> Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*, Sid. 26.

att effektivisera kommunernas arbete mot könsrelaterat våld.<sup>48</sup> Uppdraget har bland annat resulterat i socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld.<sup>49</sup> I juni 2011 publicerade socialstyrelsen handboken *Våld – En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*. Handboken är ett komplement till de allmänna råd som publicerades 2009. Kommunerna får med dessa material stöd i arbetet både på ett övergripande plan och i enskilda ärenden. Materialet ger även ett stöd i rättstillämpningen och medverkar till att utveckla och förbättra socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. I handboken framhävs bland annat hur angeläget det är att våldsutsatta kvinnor blir utredda av socialnämnden och faktiskt får sina behov bedömda för att kunna erhålla adekvata insatser.

Så sent som i september 2013 gav också socialstyrelsen ut *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*. Utgångspunkten i vägledningen är att stärka den skyddssökandes rättsäkerhet och tydliggöra kommunernas ansvar att tillhandahålla skyddat boende med olika innehåll och skyddsnivå.

Genom socialstyrelsens många publikationer uppmärksammas att det finns särskilt utsatta grupper som kan vara mer sårbara för hot och våld i nära relationer och därför vara i stort behov av skydd. Kvinnor med utländskbakgrund<sup>50</sup> framhävs som en särskilt utsatt grupp där inverkan av faktorer kan vara bristande språkkunskaper, begränsade sociala nätverk, isolering och/eller bristande kunskaper om rättigheter samt vilken hjälp de kan få och vart de kan vända sig.<sup>51</sup>

Kvinnorna kan också ha en osäker anknytning i landet och tveka att kontakta myndigheterna av rädsla för att bli utvisade eller för att förlora uppehållstillståndet. På senare tid har specifikt kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd genom anknytning påtalats som en särskilt utsatt grupp av utländska kvinnor som till följd av den så kallade ”tvåårsregeln” och rädsla för att förlora sitt tillfälliga uppehållstillstånd, inte väljer att kontakta olika myndigheter.<sup>52</sup>

## 8.2 Socialtjänstlagen och papperslösa

I enlighet med 2 kap. 2 § i SoL har kommunen det yttersta ansvaret för de personer som vistas i kommunen och att personerna i fråga får det stöd och den hjälp som de behöver (3 kap. 1 § SoL). Begreppet ”stöd och hjälp” kan bland annat omfatta

---

<sup>48</sup> NCK, Kunskapsbanken. *Kommunernas kvinnofridsarbete*, Senast uppdaterad: 29 okt 2013  
Tillgänglig 2013-11-07:  
[http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas\\_kvinnofridsarbete\\_-\\_Kunskapsbankens\\_amnesguide/Kommunernas+kvinnofridsarbete/](http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_amnesguide/Kommunernas+kvinnofridsarbete/)

<sup>49</sup> SOSFS 2009:22

<sup>50</sup> Socialstyrelsen använder sig av Statistiska centralbyråns definition där en person med utländsk bakgrund betyder att han eller hon är född utomlands eller vars bägge föräldrar är födda utomlands.

<sup>51</sup> Socialstyrelsen, *Våldsutsatta personer med utländsk bakgrund*, Tillgänglig 2013-10-05:  
<http://www.socialstyrelsen.se/valds-ochbrottsrelateradefragor/valdinarrelationer/valdsutsatta/utlandskbakgrund>

<sup>52</sup> Se däribland prop. 2006/07:28 Sid. 18; Socialstyrelsen (2011) *Våld*, Sid 35; Socialstyrelsen (2013) *Fristad*, Sid 59-60.

insatser om skyddat boende, stödjande samtal, ekonomiskt bistånd, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer samt hjälp med att söka efter en ny bostad.<sup>53</sup>

Ett problem för papperslösa kan vara att visa att man bor i den kommun eller stadsdel som man söker hjälp ifrån, särskilt om man inte har en adress eller vill uppge en sådan. Nätverket socialarbetare för social action<sup>54</sup> (SFSA) uppger att socialtjänsten i sådana fall kan hänvisa till socialjouren för att där göra en tillhörighetsutredning (en utredning om vilket socialkontor man skall vända sig till).<sup>55</sup> För att undvika detta uppmanar SFSA att man kan försöka hävda att en sådan utredning redan gjorts och att det i den framkommit att man tillhör det aktuella kontoret. Vistelsetidens längd ska dock inte påverka socialnämndens i vistelsekommunen skyldighet att pröva en ansökan om bistånd enligt SoL. Men biståndets omfattning kan däremot komma att påverkas av både den enskildes vistelsetid i kommunen och de omständigheter som kan kopplas till vistelsen. Om det exempelvis finns en annan kommun än vistelsekommunen som ansvarar för stöd och hjälp är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL). Vistelsekommunens ansvar är dock begränsat först när det står klart att en annan kommun har ansvar.<sup>56</sup>

I socialstyrelsens handbok *Väld* tydliggörs att EU/EES-medborgare som har uppehållsrätt i en annan medlemsstat ska i fråga om bl.a. socialt bistånd behandlas på samma sätt som om de är bosatta i Sverige. Handboken understryker därtill att det inte heller finns några undantag i tillämpningen av socialtjänstlagen för dem som vistas i Sverige utan att ha sökt asyl, har fått sin begäran om uppehållstillstånd avslagen eller vars tillstånd för vistelse i landet har gått ut.<sup>57</sup> Det innebär att en ansökan från en person som saknar hemvist i landet måste prövas av vistelsekommunen enligt principen i 2 kap. 1 § SoL oavsett varför personerna vistas i kommunen.<sup>58</sup> Undantag görs för asylsökande som i första hand omfattas av lagen om mottagande av asylsökande med flera (1994:137) (LMA) vars ärenden handläggs av Migrationsverket. När en person fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd omfattas personen i fråga inte längre av LMA (12 §) och socialtjänstens ansvar träder då in.<sup>59</sup> Papperslösa har således på samma villkor som medborgare rätt att göra en ansökan och få den prövad av socialtjänsten. Ges avslag på ansökan har den som ansöker rätt att kräva en skriftlig motivering av beslutet samt rätt att få information om hur man överklagar (Förvaltningslagen 20 §, 21 §).

---

<sup>53</sup> Prop. 2006/07:38 Sid. 32; Socialstyrelsen (2013) *Fristad*, Sid. 23.

<sup>54</sup> SFSA startades 2009 av en grupp socionomstudenter på Göteborgs universitet med syfte att kritiskt granska och undersöka socialarbetarrollen och hur det sociala arbetet bedrivs. För mer information se: <http://socialaktion.wordpress.com/>

<sup>55</sup> Socialarbetare för social aktion (2011) *Tips till papperslösa som vill kontakta socialtjänsten*, Tillgänglig 2013-10-29: <http://www.ingenillegal.org/en-varld-utan-granser?page=7>

<sup>56</sup> Socialstyrelsen (2011) *Väld*, Sid 23.

<sup>57</sup> *Ibid* 2011: 26.

<sup>58</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Kapitel 8: *Papperslösa*. Sid. 272.

<sup>59</sup> Socialstyrelsen (2011) *Väld*, Sid 26

Vad kommunens ansvar mer konkret innebär för papperslösa är idag fortfarande oklart. Inom socialtjänsten har det etablerats en praxis att personer som saknar hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas endast har rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation.<sup>60</sup> Genom ett fåtal domar har också rätten fastslagit det som korrekt av socialtjänsten att avslå papperslösas ansökan om försörjningsstöd med resonemanget att personen själv förväntas kunna tillgodose sitt behov om denne återvänder till sitt hemland.<sup>61</sup> Beaktansvärt är dock att bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL både omfattar bistånd till försörjning (försörjningsstöd) och för *livsföring i övrigt* och att en insats om skyddat boende, som utgör en stöd- och hjälpinsats, faller under livsföring i övrigt och inte ekonomiskt bistånd.<sup>62</sup> Således förefaller det tvivelaktigt om befintlig rättspraxis kan förstås omfatta ansökningar från papperslösa som är i behov av skydd undan våld.

### 8.3 Socialtjänsten och dess tidigare underrättelseskyldighet

Tidigare har socialtjänstens underrättelseskyldighet, vilken reglerats i utlänningsförordningen (UtlF 2006:97 7 kap 1 §), förelegat som ett hinder för papperslösa att kontakta socialtjänsten. Föreskriften har erfordrat att socialtjänsten, vid första gången det görs en insats för en person som inte sökt uppehållstillstånd, ska informera polismyndigheten om utlänningsens personuppgifter. Dock har föreskriften tolkats på ett mångtydigt sätt. I socialstyrelsens *Social rapport 2010* tydliggörs att en underrättelse inte behövs beträffande den som har ansökt om uppehållstillstånd eller är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.<sup>63</sup>

Under 2009 utförde forskare vid Malmö Högskola en nationell kartläggning<sup>64</sup> över socialtjänstens kontakt med papperslösa. I den framkom det att den vid tidpunkten gällande underrättelseskyldigheten tolkades och implementerades olika runt om i landet. Av de 140 svarande kommunerna ansåg bland annat 31 att underrättelseskyldigheten inte alls påverkade deras verksamhet, 19 kommuner ansåg till och med att den underlättade ärendehanteringens samtidigt som lika många kommuner ansåg att underrättelseskyldigheten påverkade och i vissa fall hindrade verksamheten. Ett dussintal kände inte heller till denna skyldighet. 15 kommuner uppgav att de, utan att underrätta polis, kunde erbjuda flera olika insatser som gavs med stöd av vistelsebegreppet i SoL samt tvångsomhändertaganden. Dock angav 51 kommuner att socialtjänsten alltid måste underrätta polisen för att kunna erbjuda insatser till papperslösa.

---

<sup>60</sup> Socialstyrelsen (2008) *EG-rätten och socialtjänsten – en vägledning*, Sid. 26.

<sup>61</sup> Se Kammarrätten i Göteborg. Målnummer 1007-09. Kammarrätten i Jönköping. Målnummer 3594-07 och 3595-07.

<sup>62</sup> Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*, Sid. 23, 47.

<sup>63</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport*, Kapitel 8: *Papperslösa*. Sid. 273

<sup>64</sup> Björngren Cuadra, Carin, Staaf, Annika (2012) *Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration*, i *European Journal of Social Work*.

Enligt kartläggningen ansåg flera kommuner att den relevanta lagstiftningen både var otydlig och motsägelsefull och efterfrågade tydligare riktlinjer då de förutspår en ökning av ärenden som rör papperslösa. Andra kommuner hänvisade till vistelsebegreppet och ansåg därför inte att några förtydligande riktlinjer var nödvändigt. De otydligheter som kartläggningen ändå visade på kan förstås inverka på papperslösas val att kontakta socialtjänsten. Här blir frågan om vilken risk den papperslöse tar genom att söka hjälp central.<sup>65</sup> Genom kartläggningen framkom också att 15 procent av de medverkande socialtjänsterna haft ärendetyper från papperslösa som handlat just om våld i nära relationer.<sup>66</sup>

I samband med lagändringarna den 1 juli 2013 om att även ge papperslösa rätt till skolgång och viss sjukvård togs underrättelseskyldigheten bort och ska därför inte längre utgöra ett hinder för papperslösa som behöver ta kontakt med socialtjänsten.<sup>67</sup> Däremot föreligger det fortfarande uppgiftsskyldighet, vilket innebär att om polisen begär uppgifter om en specifik utlännings personliga förhållanden som behövs i ett ärende om brottsutredning, uppehållstillstånd, tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller uppehållsrätt, eller för att Migrationsverket kräver uppgifter för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas, är socialnämnden skyldig att lämna ut dessa uppgifter (17kap. 1§ UtLL). Nämnden kan däremot inte på eget initiativ lämna ut uppgifter om den enskilde inte har lämnat sitt samtycke till detta. Socialtjänsten ska således inte kontakta Migrationsverket för att exempelvis kontrollera huruvida en papperslös faktiskt faller under SoL och socialtjänstens ansvar eller under LMA och är ett ärende för Migrationsverket.

## 9. Resultatdel 2 - Städerna på frammarsch?

Ain't I a Woman, kampanjen för papperslösa kvinnors rätt till skydd, förmådde allmänheten och politiker att få upp ögonen för våldsutsatta papperslösa kvinnors situation. Genom kampanjen fördes många viktiga samtal och samarbeten skapades, bland andra med partier och enskilda politiker. I Göteborg och Malmö nådde kampanjen sin största framgång efter att de båda kommunerna beslutat att ge extrainsatt stöd till kvinnojourer så att även papperslösa kvinnor skulle få möjlighet att erhålla hjälp och skydd. I Stockholm har beslutfattare istället framhållit att ett sådant skydd redan idag finns att tillgå för papperslösa kvinnor. I följande avsnitt redogörs för på vilka grunder dessa beslut har fattats och vilka faktiska effekter de haft för möjligheten till skyddat boende för våldsutsatta papperslösa kvinnor idag.

### 9.1 Göteborg

#### 9.1.1 Beslutsgrunder

I slutet av maj 2010 lämnade Vänsterpartiet in motionen *Papperslösa ska ha rätt till*

---

<sup>65</sup> Socialstyrelsen (2010) *Social rapport*, Kapitel 8: *Papperslösa*. Sid. 281

<sup>66</sup> Cuadra & Staaf 2012: 9.

<sup>67</sup> Socialstyrelsen, *Socialnämndens underrättelseskyldighet i migrationsärenden har upphävts*, Tillgänglig 2013-10-25:  
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2013juli/socialnamndensunderrattelseskyldighetimigrationsarendenharupphort>

*plats på kvinnojour* till kommunfullmäktige i Göteborg.<sup>68</sup> Motionärerna skildrade papperslösa kvinnor som extra utsatta för könsrelaterat våld. Kvinnorna beskrevs som mer sårbara och isolerade än svenska kvinnor i samma situation, till följd av att de inte befann sig i sitt hemland och därmed i större utsträckning saknade sociala nätverk. Förslagsställarna framlade även att Sverige genom att ha anslutit sig till flertalet internationella konventioner bär det samhälleliga ansvaret att ge alla våldsutsatta kvinnor rätt till stöd och skydd. Således borde kommunens huvudsakliga uppgift vara att garantera kvinnor detta skydd, oavsett om de är folkbokförda i kommunen eller inte. Förslaget till beslut i kommunfullmäktige löd:

- Att ideella kvinnojourer som får ekonomiskt stöd från Göteborgs Stad ska få ersättning för verksamhet riktad mot papperslösa kvinnor.
- Att Kriscenter för kvinnor får i uppdrag att ta emot även papperslösa kvinnor och ge dem stöd och skydd.

Motionen skickades ut till fem remissinstanser varav två avstyrkte motionen, två tillstyrkte den och en avstod från yttrande. Remissvaren tydde på att det fanns oklarheter om huruvida motionens intentioner var förenliga med Kommunallagens bestämmelser om lokaliseringsprincipen<sup>69</sup> samt utlänningslagens bestämmelser om reglerad invandring. På dessa grunder föreslog kommunstyrelsen till kommunfullmäktige att fatta beslutet att i väntan på en juridisk kartläggning gå på Social resursnämnds yttrande och ändå ta ställning för att papperslösa kvinnor skulle erbjudas skydd. Detta med stöd av FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt deklarationen om avskaffande av våld mot kvinnor. Flera remissinstanser hävdade dock att ett utvidgat ansvar för våldsutsatta papperslösa kvinnor skulle, utifrån ett migrationspolitiskt perspektiv, innebära en positiv särbehandling av kvinnor som vistas illegalt i landet.

Social resursnämnds remissvar grundades främst på de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige ratificerat och således ur ett folkrättsligt perspektiv åtagit sig att följa. Nämnden tydliggjorde också hur Göteborgs Stad tagit ställning för att också själva följa och leva upp till de mänskliga rättigheterna. I Göteborgs Stads budget för 2011 kan man under Vision och förhållningssätt läsa:

”Individen ska alltid bemötas med respekt och med hänsyn till alla omständigheter i livssituationen som är relevanta. I Göteborgs Stad strävar vi också efter att omsätta FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna samt barn- och kvinnokonventionerna i praktisk handling.”<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Motionen samt utlåtande och remissvar kopplat till den går att läsa i sin helhet via följande länk.

Tillgänglig 2013-09-10:

[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0/c8d28d68f2261b28c12577dd0028ef33/\\$FILE/TU\\_Kommunstyrelsen\\_20101124\\_1.2.pdf](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/0/c8d28d68f2261b28c12577dd0028ef33/$FILE/TU_Kommunstyrelsen_20101124_1.2.pdf)

<sup>69</sup> Lokaliseringsprincipen innebär att kommunal verksamhet måste ha en koppling till kommunens medlemmar eller geografiska område.

<sup>70</sup> Socialdemokraternas Förslag till budget 2011 och flerårsplaner 2012 – 2013 för Göteborgs Stad. Tillgänglig 2013-10-05:

Utifrån samma premisser som papperslösa barn erbjuds plats i skolan, gjorde Social resursnämnd tolkningen att även papperslösa kvinnor kan erbjudas skydd och stöd av kvinnojourer med stöd av nämnda konventioner.

Från 2011-02-24 finns det också i Göteborgs Stad ett beslut i kommunfullmäktige som anger att det anses viktigt att alla våldsutsatta kvinnor, inklusive papperslösa, får skydd under det akuta inledande skedet och att detta skydd kan bibehållas, på ett för kvinnan tryggt sätt, tills det att hotet inte längre kvarstår. I beslutet anges dock att de juridiska förutsättningarna för kommunen att kunna erbjuda en papperslös kvinna ett mer långsiktigt biståndsbeslut troligen är begränsade av kommunallagens bestämmelser i 2 kap. 1 § om lokaliseringsprincipen. Men en ansökan om socialtjänst från en person som saknar tillstånd att befinna sig i landet ska alltid prövas i enlighet med principen i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen om vistelsekommunens yttersta ansvar.<sup>71</sup>

### 9.1.2 Effekter

Idag är det över två år sedan beslutet om att ge papperslösa kvinnor rätt till skydd togs i kommunfullmäktige i Göteborg. Vid en närmare granskning av dess effekter framträder en bild av en bristfällig implementering och ett näst intill oförändrat läge.

I ett tjänsteutlåtande daterat 2013-07-11 avseende förslag till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer för 2014-2016, skildras hur det fortfarande finns oklarheter kring hur beslutet om papperslösas rätt till skydd ska tillämpas i praktiken. Stadsdelsförvaltningarnas hantering av ärenden som rör papperslösa skiljer sig åt och enligt utlåtandet fordras ”ett förtydligande av vad som menas med stöd i ett akut skede” och ”hur lång tid det kan handla om”. Dessutom efterfrågas ett ”klargörande av vad som ingår i kommunens yttersta ansvar och om stöd även ska ges för att lösa mer långsiktiga behov”.<sup>72</sup>

I mars 2012 tillsattes inom Stadsledningskontoret en tvärsektoriell arbetsgrupp för att utreda frågor kopplat till papperslösa. Genom arbetsgruppen ämnade man öka kunskapen om målgruppen, överblicka eventuella hinder och lagar som berörde den samt undersöka förutsättningarna för att ta fram ett gemensamt förhållningssätt för stadsdelsförvaltningar och Social resursförvaltning. I ett tjänsteutlåtande daterat 2013-02-19 ges en lägesbeskrivning av gruppens arbete där det framgår att en kartläggning av vad som ingår i kommunens yttersta ansvar behövs för att kunna ta fram ett gemensamt förhållningssätt för staden.<sup>73</sup>

I slutet av september 2013 reste jag till Göteborg för att delta i ett seminarium arrangerat av Dialoga (kunskapscenter om våld i nära relationer) som initierats för att följa upp beslutet och vilka insatser som vidtagits. På plats fanns bland andra Maja Lundqvist från Ain't I a Woman-kampanjen, som berättade om kampanjens arbete

---

<http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/pd/goteborg/Arkiv/val2010/material/S-Budget%202011%20slutversion.pdf>

<sup>71</sup> Göteborgs Stad. *Yttrande avseende förslag till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2014-2016*. Tjänsteutlåtande Diarienummer: N132-0353/13, 2013-07-11, sid 24.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Göteborgs Stad Stadsledningskontoret (2013-02-19) *Lägesbeskrivning kring stadens arbete med papperslösas situation i Göteborg*, Tjänsteutlåtande, Diarienummer 1359/12.

efter beslutet och delade med sig av erfarenheter ute från fältet. Hennes berättelse vittnade om att beslutet fortfarande inte har implementerats, utan att det återstår en hel del att göra. Lundqvist menar att det fortfarande råder osäkerhet både hos papperslösa och bland socialarbetare kring vad som egentligen gäller. Fortfarande saknas riktlinjer, och frågor om hur kvinnojourerna ska kunna få resurser för mottagande av papperslösa är inte besvarade. Denna bild bekräftades också av en socialsekreterare i publiken som beskrev situationen enligt följande:

”Det finns många frågetecken i arbetsgrupperna kring hur vi ska gå till väga när papperslösa personer söker bistånd och när vi tagit kontakt med stadsjurister har vi fått höra att det är ett arbete som pågår, att det inte finns policys eller riktlinjer att förhålla sig till.”<sup>74</sup>

I seminariet deltog också Jan Svensson från Stadsledningskontoret, nyligen tillträd som sammankallare för ”arbetsgruppen papperslösa”, vilka ansvarar för att omsätta politikernas beslut i praktiken. Svensson förklarade att arbetsgruppen ännu inte tillräckligt tagit tag i frågan. Situationen och olika dilemman har diskuterats, men ännu har man inte diskuterat vad besluten faktiskt innebär i realiteten. Svensson menade att vi inte blir särskilt hjälpta av att få veta hur det ser ut, utan istället behövs det presenteras konkreta förslag för politikerna som i sin tur måste bestämma vad de anser och har tänkt sig med beslutet i praktiken. Svensson gav också besked om att hans arbetsgrupp planerar att ha tagit fram riktlinjer till våren 2014. Samtidigt ifrågasatte Svensson varför man inte istället skulle ge resurserna till de ideella verksamheterna för att ge den här hjälpen då frivilligsektorn som han poängterade förmodligen är bättre lämpad för uppdraget, med en enklare hantering. ”För väntar ni att socialen ska ändra sin policy finns det risk att ni får vänta väldigt länge”. Svensson påpekade också att mänskliga rättigheter snarare förefaller som ett policyuttalande (lösare riktlinjer) än en regel som kommunen ska jobba utifrån och menade att det idag saknas kunskap om vad mänskliga rättigheter faktiskt betyder i praktiken. Hans resonemang illustrerades av Göteborgs Stads Budgetbeskrivning för 2014, vilket kan förstås som det yttersta styrdokument som kommunen har. Där fastslås bland annat att:

”Staden ska sträva mot att fullt ut omsätta FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna och barn- och kvinnokonventionerna i praktisk handling för alla som vistas i kommunen. Detta trots att svensk lagstiftning inte alltid är i samklang med internationella åtaganden vad gäller situationen för papperslösa individer.”<sup>75</sup>

Under seminariet bekräftades även att kommunala Kriscentrum för kvinnor inte tar emot några papperslösa kvinnor på sitt skyddade boende till följd av saknade riktlinjer. På deras hemsida kan man också läsa att för att få bo på Kriscentrum för kvinnor ska man vara skriven i Göteborg.

När det gäller ideella kvinnojourer i Göteborg ser situationen annorlunda ut. Idag finns det två ideella jourer inom Göteborgs kommun som tar emot papperslösa kvinnor i sina skyddade boenden. Dessa jourer kräver således inte att placeringar sker

---

<sup>74</sup> Göteborgs Fria Tidning (2013-09-19) *Otydligt skydd för våldsutsatta*, Tillgänglig 2013-10-25: <http://www.goteborgsfria.se/artikel/112087>

<sup>75</sup> Göteborgs Stad, Socialdemokraterna Miljöpartiet de gröna Vänsterpartiet (2013) Förslag till budget 2014 och flerårsplaner 2015-2016 för Göteborgs Stad. Sid. 18.



via och betalas av socialtjänsten. Istället är det den våldsutsatta kvinnans skyddsbehov som styr. Jourernas mottagande av papperslösa kvinnor har varit ett faktum redan långt innan beslutet fattades. Skillnaden idag är att jourerna inte längre behöver dölja sin verksamhet. Idag förs även en diskussion med Göteborgs kommun via tjänsteman från Social resursförvaltning som för jourernas talan och synpunkter vidare. Jourerna framhåller det som viktigt att man i första hand löser hur redovisningen och finansiering av mottagandet av papperslösa kvinnor ska gå till samt hur man ska förändra för att nå socialtjänsterna i arbetet. En av jourerna har redan blivit tilldelad en engångssumma på 120 000 kronor för några mycket långvariga placeringar av papperslösa som de haft under en tidigare period. Summan motsvarar dock inte de reella kostnaderna. Den andra juren har kunnat möjliggöra ett mottagande av papperslösa till följd av sitt relativt höga verksamhetsbidrag. Under intervju med en av jourerna (2013-09-18) framträder ändå en viss misstro kring implementeringen av beslutet som beskrivs på följande vis:

”Kommunen och Socialen vill undvika så långt som möjligt att verkställa det (beslutet). De vet fortfarande inte vad papperslösa behöver. Vi ser det som en paragrafändring, men inte så mycket mer.”

Efter samtal med annan idéburen verksamhet i staden, vilka stött på problem i sökandet efter skyddat boende för en utsatt papperslös kvinna och hennes son, nyanseras bilden något av de ideella kvinnojourernas fulla möjlighet till mottagande. Ärendet i fråga handlade om en kvinna som under en längre tid i sitt hemland blivit misshandlad av sin make och därför flytt till Sverige med sin son. I Sverige blir sonen utnyttjad av hyresvärdens som efter att ha blivit polisanmäld även hotar kvinnan. Då kvinnans ärende, efter avslag på sin asylansökan, hamnat hos gränspolisens förefaller det som om hon på grund av det inte beviljas placering på ett av de ideella kvinnojourernas skyddade boenden.<sup>76</sup>

## 9.2 Malmö

### 9.2.1 Beslutsgrunder

Under 2011 tog också lokala politiker i Malmö Stad initiativ till att få fram bättre skydd för våldsutsatta papperslösa kvinnor. Kommunfullmäktige anslog i budgeten för 2012 att 75 000 kronor skulle gå till att utveckla skydd och stöd för våldsutsatta papperslösa kvinnor och barn. Uppdraget att ta fram ett förslag till användandet av medlen gavs till Sociala resursförvaltningen och Kvinnofridssamordnaren Margot Olsson.

I tjänsteutlåtandet<sup>77</sup> som följde Olssons utredning bekräftas, att möjligheten för våldsutsatta papperslösa kvinnor att tillgå skyddat boende, i praktiken har varit mycket begränsad. Papperslösa kvinnor vågar inte söka sig till kommunala verksamheter då det för dem föreligger uppgiftsskyldighet om polisen på specifika grunder söker en person. Parallellt har kvinnojourerna varit mycket restriktiva med att ta emot papperslösa på sina skyddade boenden då de inte kunnat få medel för dessa

<sup>76</sup> För utförlig beskrivning av fallet se kapitel 13.1 Fall 1

<sup>77</sup> Malmö Stad, Sociala resursförvaltningen (2011-12-21) Information om användandet av medel för skyddat boende för papperslösa våldsutsatta kvinnor och barn, Tjänsteutlåtande, SRN-SRF-2011-00407

kvinnor samt varit osäkra på lagstiftningen på området. Olsson utgår från socialtjänstlagen för att fastställa kommunens ansvar att garantera alla våldsutsatta kvinnor skyddat boende och hänvisar i tjänsteutlåtandet till socialstyrelsens handbok *Våld* om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld. Det går inte att finna någon särskild paragraf som skulle inskränka just kommunens ansvar för papperslösa utan rätten att få skydd när man utsätts för våld i nära relation gäller enligt Socialtjänstlagen för alla som vistas i Sverige. Argumentationen förtydligas med följande utdrag från handboken:

”För dem som saknar hemvist i Sverige, men som vistas här utan att ha sökt asyl eller har fått sin begäran om uppehållstillstånd avslagen, finns inga undantag när det gäller tillämpningen av lagen. Det innebär att en ansökan från en person som saknar hemvist i landet måste prövas av vistelsekommunen enligt principen i 2 a kap. 1 § SoL om kommunens yttersta ansvar.”<sup>78</sup>

I tjänsteutlåtandet kungörs att en diskussion inletts med kvinnojourer, vilka Sociala resursförvaltningen bedömer som särskilt lämpade för uppdraget. Kvinnojourer anses ha hög kompetens samtidigt som de till fördel inte har uppgiftsskyldighet gentemot polismyndigheten. Förslaget till kommunfullmäktige blev på dessa grunder att tilldela ATIM Kvinno- och tjejjour (vilket är den jour i Malmö som även har uppdraget att ta emot kvinnor utsatta för trafficking) de anslagna pengarna för att erbjuda skyddat boende samt föra dokumentation över hur kvinnornas situation och behov ser ut. Kommunfullmäktig röstade 2012-01-25 igenom förslaget. Enda reservationen kom inte oväntat från Sverigedemokraterna med motiveringen:

”Sverigedemokraterna anser inte att Malmöbornas skattepengar ytterligare ska bidra till denna verksamhet. Papperslösa är en omskrivning av Illegala invandrare! Vi Sverigedemokrater kommer alltid att vara emot all form av sponsring av kriminell verksamhet. Detta ärende ser vi inte som något undantag.”<sup>79</sup>

### 9.2.2 Effekter

ATIM hade under planeringsfasen av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut kontinuerlig samverkan med kvinnofridssamordnare Margot Olsson. Tillsammans definierades målgruppen som ”papperslösa kvinnor och barn vilka levt med våld i nära relation i Sverige”.<sup>80</sup> ATIM beslutade att det fanns finansiellt utrymme för att vika en plats för målgruppen i jourens skyddade boende. För att undvika att diskriminera eller neka insatser till andra hjälpsökande papperslösa när platsen ifråga var upptagen, fattades även beslutet om att erbjuda rådgivning, stöd och hjälp till samverkan inom ramen för ATIMs öppenmottagning.<sup>81</sup> För att inte riskera att någon kvinna skulle komma att ”fastna” på jouren har mål utformats att försöka hjälpa de utsatta ut ur papperslösheten och på så sätt bli återintegrerade i samhället. Samarbete har byggts upp med Röda Korset, Ain't I a Woman i Malmö, Flyktinghälsan och

---

<sup>78</sup> Socialstyrelsen (2011) *Våld – En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, Sid. 26.

<sup>79</sup> Sociala resursförvaltningen, Åke Johannson med instämmande av Lars Ekstrand (SD) (2012-01-25) Reservation, SRN-SRF-2011-00407.

<sup>80</sup> Utkast av rapportering av ATIMs hittills utförda arbete (2013-09-01) *ATIMs arbete med våldsutsatta papperslösa kvinnor och deras barn*. (Finns i författarens ägo). Sid. 1.

<sup>81</sup> Ibid. Sid 2.

Deltagruppen, samt Fristad Malmö. I samtal med Margot Olsson (2013-10-09) försäkras hon att ATIM kommer tilldelas en större summa pengar i år för att bättre få täckning för de faktiska kostnaderna.

Den första (och hittills enda) placeringen i det skyddade boendet skedde 2012-03-30. ATIM kunde genom sina samarbeten bistå den utsatta kvinnan och hennes medföljande barn med ett brett spann av stöd- och hjälpåtgärder. Kvinnan och barnet har idag lämnat ATIM efter att ha fått permanent uppehållstillstånd. ATIM har också genom sin öppenmottagning gett stöd till tre våldsutsatta papperslösa kvinnor, varav en insats pågått längre och de två andra i form av enskilda rådgivningstillfällen. Då boendet var upptaget fick kvinnan med längre insats rådgivning och hjälp i kontakten med socialtjänsten, vilket resulterade i ett eget boende. Dock fick kvinnan efter hand flytta runt vilket ATIM inte anser som önskvärt (mycket med hänsyn till barnen). Idag har även denna kvinna med barn fått uppehållstillstånd.<sup>82</sup>

I rapporten beskrivs också hur ATIM upplever att myndigheter i Malmö ofta har en vilja att hjälpa men saknar rutiner. I kontakt (2013-10-18) med anställda på ATIM förtydligar de sitt resonemang och beskriver hur samtliga insatser som jouren drivit eller varit involverade i uppfattas som svåra att få till, då det i olika verksamheter som exempelvis socialtjänst, sjukvård, skola och förskola ibland saknas befintliga rutiner och kunskap kring att hantera papperslösa generellt och våldsutsatta kvinnor och barn specifikt. ATIM påpekar också att Migrationsverket och polisen skulle kunna ingå i ett mer positivt samarbete än vad de gör idag.

### 9.3 Stockholm

I Stockholm Stad har hittills inga åtgärder vidtagits för att specifikt öka skyddsmöjligheten för våldsutsatta papperslösa kvinnor. Flera motioner har däremot inkommit till Stockholms kommun som yrkar på olika åtgärder för att papperslösa på ett bättre sätt ska kunna erhålla stöd och skydd. Samtliga dessa motioner har avstyrkts då flera politiker och inblandade remissinstanser menat att detta behov redan är tillgodosett, eftersom våldsutsatta papperslösa kvinnor i dagsläget mycket väl kan vända sig till socialtjänsten i sina akuta ärenden och erhålla hjälp. I följande avsnitt studeras mer ingående de resonemang som förts i några av de relevanta motionerna, remissvaren och besluten.

Karin Rågsjö från Vänsterpartiet står bakom motionen (2011:10) *Även papperslösa kvinnor som är utsatta för mäns våld ska ha rätt till plats på kvinnojour*.<sup>83</sup> I motionen beskrivs bland annat grunden till problematiken vara att verksamhetsbidraget som Stockholm stad stödjer kvinnojourerna med ska gå till att komplettera socialtjänstens insatser för stockholmarna. Fokus är därmed inte direkt papperslösa, även om flera jourer även har kontakt med papperslösa. Därtill betalar stadsdelsnämnderna för insatser för enskilda våldsutsatta kvinnor, men inte för papperslösa. Rågsjö menar vidare att med stöd från internationella förbindelser som FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och deklarationen om avskaffande av våld mot

---

<sup>82</sup> Ibid. Sid 3.

<sup>83</sup> Motionen samt utlåtande och remissvar går att läsa i sin helhet via följande länk. Tillgänglig 2013-10-15: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=38324>

kvinnor ska alla omfattas oavsett nationellt härkomst och staterna ska ansvara för att motverka könsrelaterat våld. Rågsjö och Vänsterpartiets förslag till kommunfullmäktige var därför: Ideella kvinnojourer som får ekonomiskt stöd från Stockholms stad ska även få ersättning för verksamhet riktad mot enskilda papperslösa kvinnor, samt att den kommunala jöuren *Kriscentrum för kvinnor* ska ges i uppdrag att också ta emot papperslösa kvinnor.

Ärendet remitterades till fem olika parter. Samtliga remissvar framhöll att det idag är socialnämnderna i enlighet med socialtjänstlagen som har det yttersta ansvaret för personer som vistas i kommunen, således även papperslösa. Däremot framfördes delade meningar och viss osäkerhet om i vilken mån ansvaret sträckte sig. Socialförvaltningen konkretiserade socialtjänstens nödprovning av akut hjälp att bestå av mat, kläder, tak över huvudet och skydd. Stadsledningskontoret (vars resonemang delades både med Socialförvaltningen och slutligen även kommunstyrelsen) framhöll att det är kommunens ansvar att:

”(...) ge den enskilde bistånd och skydd i den akuta situationen till exempel tillfällig vistelse på kvinnojour eller annat skyddat boende. När det akuta behovet har tillgodosetts medverkar socialtjänsten till att den enskilde ska kunna återvända till sitt hemland.”

Samtidigt som Stadsledningskontoret framhöll att papperslösa kvinnor har rätt till detta stöd påpekades att lagstiftning om hur socialtjänsten vid insatser för papperslösa enligt 7 kap § 1 i utlänningsförordningen (2006:97) är skyldiga att kontakta polisen.<sup>84</sup> Därför anser politikerna att det är förstaeligt att papperslösa inte vänder sig till socialtjänsten. Detta resonemang framhölls av ytterligare en remissinstans, samt därtill av kommunstyrelsen. Av ett tjänsteutlåtande från Östermalms stadsdelsförvaltning framgår att det idag saknas riktlinjer i frågan om vilka rättigheter den papperslösa kvinnan/familjen har. Därför föreslogs att Stockholms stads socialjour ska ges i uppdrag att utreda dessa frågor.

Remissvar lämnades även av Systerjouren Somaya som har praktisk erfarenhet i frågan. Under 2010 var 20 % av Somayas nya hjälpsökande papperslösa kvinnor, vilket motsvarade 320 samtal. Somaya, som enbart kan ta emot placeringar bekostade av socialtjänsten i sitt skyddade boende, kan bara erbjuda visst stöd och råd i ärendena och försöker istället länka vidare till andra ideella nätverk. Somaya klargör i sitt yttrande att möjligheterna att också hjälpa denna grupp skulle öka avsevärt med ekonomiskt stöd från Stockholms stad. Vidare underströk Somaya, understött av flera argument, hur våldsutsatta papperslösas kvinnor, men också många barn blir oerhört utsatta generellt till följd av sin livssituation och specifikt då de har svårt att få sina skyddsbehov tillgodosedda.

Ett flertal reservationer lämnades i anslutning till de remissvar som kom från de fyra politiska instanserna. Kommunstyrelsens förslag till beslut i kommunfullmäktige gjordes av föredragande borgarråd, moderaten Anna König Jerlmyr, som framhöll att våldsutsatta papperslösa kvinnor redan idag kan söka hjälp hos socialtjänsten och vid en nödprovning har rätt till tillfälligt boende vid såväl kvinnojour som på det kommunalt drivna Kriscentrum för kvinnor, i den akuta situationen. Detta förstods

---

<sup>84</sup> Underrättelseskyldighet är sedan den 1 juli 2013 borttagen, se kapitel 8.3.

dock inte ändra det faktum att (den vid tillfället gällande och även av König Jerlmyr misstolkade) underrättelseskyldigheten skulle komma att verkställas i dessa ärenden, vilket beskrevs kunna resultera i att papperslösa kvinnor faktiskt drog sig från att söka skydd. König Jerlmyr framhöll också att Stockholms stad genom egen verksamhet och genom bidrag till organisationer som kan komma i kontakt med papperslösa, redan idag bistår med hjälp och skydd. Det framhölls även att Socialnämnden i Stockholm planerar en kartläggning om våld i nära relationer som kommer användas för att ta fram nya riktlinjer för stadens arbete mot våld i nära relationer. För, som König Jerlmyr avslutar: ”Ingen utsatt kvinna ska behöva återvända till en tillvaro där hon och eventuella barn riskerar att utsättas från våld i den nära relationen.”

Den planerade kartläggning som König Jerlmyr nämner färdigställdes i augusti 2013.<sup>85</sup> Dess syfte var att få kunskap om våldets omfattning, undersöka dess uttryck samt eventuella samband med bakgrundsfaktorer. Hur kartläggningen, som ska ligga till grund för Stockholms stads arbete med insatser samt förebyggande åtgärder på området, ska förbättra situationen för just våldsutsatta papperslösa kvinnor förefaller något oklart. Särskilt med tanke på att enkätundersökningen som hela studien bygger på enbart riktade sig till folkbokförda inom staden.

Under 2011 skickades också motionen *Värnandet av de papperslösas grundläggande rättigheter genom att stödja jourer och ideella verksamheter i Stockholms stad* (2011:29) av Rebecka Adami från Miljöpartiet ut på remiss.<sup>86</sup> Motionären pekade på att Stockholms stad inte ger frivilligorganisationer och jourer som tar emot papperslösa ekonomisk ersättning för humanitärt arbete riktat till ”icke-medborgare”, och således uppfyller kommunen inte sitt ansvar att garantera skydd och stöd till människor som utsätts för olika övergrepp. Motionens förslag till beslut i kommunfullmäktige var därför, att ideella organisationer och jourer som bedriver stödverksamhet för papperslösa ska få ekonomiskt stöd, och att socialnämnden ska ge ekonomiskt stöd även till jourer och organisationer vars verksamhet helt eller delvis är riktad till papperslösa.

Med König Jerlmyr som föredragande borgarråd igen kom kommunstyrelsens förslag till beslut i kommunfullmäktige mer eller mindre att upprepas. I König Jerlmyrs utlåtande tillades dock att ideella organisationer och kvinnojouer också kan ansöka om ett ekonomiskt stöd från staden genom socialnämndens organisations- och föreningsutskott. Till motionen hade två remissinstanser i sina yttranden just framhållit sådana resonemang. Socialnämnden hänvisar i sitt yttrande till socialförvaltningens tjänsteutlåtande (2011-08-16) som förklarar att:

”Genom socialtjänstens ansvar för de som vistas i kommunerna finns också möjlighet att ge bidrag till organisationer som kompletterar socialtjänstens insatser för människor i utsatta situationer. Även papperslösa omfattas då av bidragen till dessa organisationer.”

---

<sup>85</sup> Stockholm Stad (2013) *Rapport: Kartläggning av våld i nära relationer i Stockholms stad*, Markör Marknad och Kommunikation AB. Beställd av Socialförvaltningen på uppdrag av Socialnämnden i Stockholm.

<sup>86</sup> Motionen samt utlåtande och remissvar går att läsa i sin helhet via följande länk. Tillgänglig 2013-10-15: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=38325>

I en reservation från Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd anförd av Miljöpartiet och Vänsterpartiet beskrivs dock staden vara restriktiv med att dela ut bidrag till just verksamheter för papperslösa. Det framgår också genom organisations- och föreningsutskottets riktlinjer, vilka baseras på socialnämndens verksamhetsplan, att "prioriterade grupper" bland annat ska omfatta missbrukare och hemlösa vuxna. Grupper som papperslösa eller flyktingar nämns inte över huvud taget.<sup>87</sup>

Ärendet remitterades också till Röda Korset (2011-08-19) och Läkare i världen, LIV (2011-08-31). Röda Korset pläderade, efter att ha belyst bristerna i papperslösas tillgång till vård och sitt eget via Vårdförmedlingen i Stockholms självkostade insatser, för att intentionerna i motionen skulle höras. Dock inte för egen del, eftersom organisationens verksamhet ytterst går ut på att kunna avskaffas när behov inte längre finns och staten uppfyllt sitt ansvar. Läkare i världen gick på samma linje:

LIV vet att papperslösa, pga. sin utsatthet, är i stort behov av stöd, skydd och uppmärksamhet. Idag har dock inte papperslösa som utsatts för t.ex. hot, misshandel eller sexuella övergrepp tillgång till kommunens insatser utan är helt beroende av ideella organisationers och goda människors vilja att hjälpa dem. De ideella organisationerna tar således ett visst ansvar som borde ligga hos kommunen.

Den senaste för kartläggningen relevanta motionen (2013:10) är den från Inger Stark och Jackie Nylander från Vänsterpartiet.<sup>88</sup> Motionärerna beskriver hur det idag finns alldeles för få kvinnojourer i Stockholm och att de som finns inte kan möta alla behov. Bland annat fattas det kvinnojourer för papperslösa. Till problemet hör också att villkoren för jourerna är alltför osäkra idag. Därför anser motionärerna att det behövs en helt annan politik på området. Som förslag till beslut i kommunfullmäktige anhängs bland annat: ”att Kriscentrum för kvinnor ges i uppdrag att ta emot även papperslösa kvinnor” och ”att de ideella jourerna får ekonomiskt stöd av staden att ta emot papperslösa kvinnor”.

Motionen har gått ut på remiss till sex olika instanser varav fyra av dess yttranden varit möjliga att tillgå. Ett av de fyra remissvaren nämner dock inget om de två förslag som berör papperslösa.<sup>89</sup> I ett samtal med motionären Inger Stark (2013-09-02) klargörs att motion 2013:10 ska upp till kommunstyrelsen inom kort, men att det kan dröja till 2014 innan motionen behandlas av kommunfullmäktige.

I återstående remissvar upprepas delar av samma argumentation som förelegat i yttranden till de två tidigare motionerna. Samtliga framhåller att våldsutsatta papperslösa kvinnor enligt gällande lagstiftning (2kap 2 § SoL) kan och ska få stöd och hjälp av kommunen och dess socialtjänst/socialjour i akuta situationer. Det ses därför inte finnas någon anledning till att utöka Kriscentrum för kvinnors uppdrag till

---

<sup>87</sup> Socialförvaltningen (2012) *Budget och verksamhetsplan för socialnämnden 2013 – Förvaltningens förslag på beslut*, Stockholm. Tillgänglig 2013-10-25: <http://insyn.stockholm.se/insynTransFrameMain.aspx?id=60&nodeid=533878>

<sup>88</sup> Motion 2013:10 av Inger Stark och Jackie Nylander (båda V) Om långsiktiga villkor för kvinnojourer och bättre möjligheter för våldsutsatta kvinnor att komma vidare och få en trygg bostad, 2013-01-23, Dnr 325-162/2013, Stockholm.

<sup>89</sup> Skarpnäcks Stadsdelsnämnd (2013-04-18) Tjänsteutlåtande DNR 1.5.1.-67/13 Tillgänglig 2013-10-25: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1714667>

att specifikt omfatta papperslösa.<sup>90</sup> Socialförvaltningen menar också att de verksamheter som inom förvaltningen kommer i kontakt med papperslösa kvinnor medverkar till att idag ge stöd och skydd i den akuta situationen. I Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings yttrande framkommer det emellertid att:

”Förvaltningen har uppmärksammat att det i nuläget inte finns förhållningssätt eller rutiner för hur socialtjänsten ska hantera frågor som rör papperslösa, exempelvis om en faktura skulle komma från kriscentrum för kvinnor. Förvaltningen håller på att ta fram rutiner för att säkerställa ett säkert system för dessa ärenden.”

Två av remissinstanserna tar även de upp (den vid tillfället gällande) underrättelseskyldigheten som de framhåller som ett potentiellt hinder för att papperslösa kvinnor ska våga söka hjälp från socialtjänsten. Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning igen:

”Troligtvis skulle förslaget (om att utöka Kriscentrums uppdrag) inte innebära någon reell förändring av antalet papperslösa våldsutsatta kvinnor som söker hjälp, utifrån deras rädsla att bli utvisade.”

Socialförvaltningen utelämnar reflektioner kring socialtjänstens underrättelseskyldighet och framför istället, i ett något lösryckt stycke, att en ny lag föreslås träda i kraft i juli 2013 som innebär att papperslösa ska få samma subventionerade hälso- och sjukvård som vuxna asylsökande.<sup>91</sup>

## 10. Resultatdel 3 – Men hur förhåller det sig?

Politik är politik, oense och icke-foglig till sin natur, men genom genuint demokratiska regler och institutioner möjlig att foga samman till goda och riktiga beslut. För att politiska beslut just ska bli så goda och riktiga som möjligt krävs emellertid att de bygger på fakta och reella antaganden om verkligheten. I föregående avsnitt är de politiska meningsskiljaktigheterna tydliga. För att bättre syna de resonemang och beslut som tagits i frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors behov och tillgång på skydd är det således nödvändigt att undersöka hur det förhåller sig i realiteten. I följande avsnitt görs en sammanställning av relevant underlag samt kartläggningens intervjumaterial.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Socialförvaltningen (2013-03-11) Dnr 1.6-56/2013. Sid 4. Tillgänglig 2013-10-25: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1714916>: Södermalms Stadsdelsförvaltning (2013-04-18) Dnr 230-2013-1.5.1. Sid 3. Tillgänglig 2013-10-25: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1715263>: Spånga-Tensta Stadsdelsförvaltning (2013-03-26) Dnr 1.5.1-82/2013. Sid 3. Tillgänglig 2013-10-25: <http://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1715554>

<sup>91</sup> Läs mer om lagändringen och papperslösas rätt till vård på: <http://www.redcross.se/detta-gor-vi/stod-till-migranter/vardformedling-for-papperslosa-ar-du-papperslos/vardformedlingar/>

<sup>92</sup> Intervjumaterialet bygger på 16 genomförda intervjuer med främst kvinnojourer men också enstaka nyckelpersoner som i sin verksamhet kommer i kontakt med eller har erfarenhet av våldsutsatta papperslösa kvinnor. Se kapitel 4. Genomförande.

## 10.1 Existens och exkludering

Trots svårigheter med att fastställa antalet papperslösa i Sverige är de idag en erkänt existerande grupp som både medialt, inom forskningen och på politisk nivå blivit allt mer synliggjord. Andelen våldsutsatta papperslösa kvinnor är desto mer svårbestämbar och till följd av omständigheter kopplade till svåra makt- och beroendeförhållanden och/eller bristande samhälls- och språkkunskaper samt den bristande tillgången av skydd, kan mörkertalet inom gruppen tänkas vara ännu högre i jämförelse med våldsutsatta kvinnor generellt. Vad som däremot kan fastslås är dessa kvinnors faktiska existens och behov av hjälp, vilket bör räcka för att på ett konsekvent sätt inkludera dem som social kategori i studier, kartläggningar och utredningar som förväntas påverka eller de facto vidkommer dem.

Utöver att Röda Korsets olika verksamheter kommit i kontakt med våldsutsatta papperslösa kvinnor kan även gruppens existens bekräftas genom den kartläggning som forskare vid Malmö Högskola gjort över socialtjänstens kontakt med papperslösa.<sup>93</sup> Även om svarsfrekvensen var låg med sina 40 procent (140 av 350 tillfrågade kommuner) kunde man genom insamlad data bekräfta att socialtjänsten idag möter papperslösa, om än i varierande omfattning.<sup>94</sup> Vanligast med ärenden från papperslösa var det i storstadsregionerna och studien bekräftade att 15 procent av fallen just handlade om våld i nära relationer.<sup>95</sup>

I samband med en Magisteruppsats (2012) i Genusvetenskap för Södertörns Högskola gjordes även en enkätundersökning bland Roks medlemsjourer för att ta reda på huruvida frågor rörande papperslösa aktualiserats bland dem. Genom enkätundersökningen framkom det att hälften av de svarande jourerna (23 av totalt 46) hade haft minst en papperslös kvinna som sökt stöd på kvinnojouren under de senaste 12 månaderna.<sup>96</sup>

Som ett kompletterande underlag för den här kartläggningen, men också för att undersöka om verksamheterna själva efterfrågade mer kunskap om papperslösas rättigheter, skickade även SKR ut en snabbenkät till sina medlemmar. Av de 28 som totalt hann svara bekräftade 8 att de haft kontakt med papperslösa som sökt hjälp under det senaste året.<sup>97</sup>

Våldsutsatta papperslösa kvinnors behov av hjälp bekräftas också av Anna Häger; avdelningschef på Kvinnofridsenhetens Akademiska sjukhus i Uppsala som ansvarar

---

<sup>93</sup> Björngren Cuadra, Carin, Staaf, Annika (2012) *Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration*, i *European Journal of Social Work*.

<sup>94</sup> Ibid. 2012: 7.

<sup>95</sup> Ibid. 2012: 9.

<sup>96</sup> Gindl Gyllström, Caroline (2012) *Kvinnojourer – en plats för alla våldsutsatta kvinnor?* Södertörns Högskola, Sid. 31.

<sup>97</sup> Snabbenkät innehållande 6 korta frågor om erfarenheter om papperslösa, utskickad av SKR:s verksamhetschef Lotta Sonemalm 2013-10-03.



för Kvinnofridslinjen.<sup>98</sup> I ett samtal med Häger (2013-11-04) uppger hon att Kvinnofridslinjens telefonister kommunicerat att de tar emot en del samtal från våldsutsatta papperslösa kvinnor. Detta är samtal från kvinnor som både kan ha varit en kortare eller längre tid i Sverige. En del av samtalen förstås handla om kvinnor som behöver råd och hjälp att ta sig ur prostitution.

I kapitel 2. *Definition av papperslösa* beskrivs kvinnor som kommit till Sverige på grund av anknytning till en man som en underkategori av papperslösa, vilka löper risk att hamna i papperslöshet om anknytningsrelationen bryts och ett återvändande för kvinnorna är ett uteslutet alternativ. Fall har uppmärksammats där kvinnorna far illa och på olika sätt utnyttjas av männen genom tvåårsregeln och det villkorade och tillfälliga uppehållstillstånd som regeln innebär. Under 2012 gjordes en statlig utredning<sup>99</sup> med syfte att försöka kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar som just drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Anmärkningsvärt är att utredningen ger en fingervisning om att det kan handla om så många som flera tusen ”anknytningskvinnor” som varje år utsätts för våld och tvingas söka hjälp. Till det hör att även tusentals medföljande barn varje år drabbas. Vidare antas mörkertalet vara stort, bland annat till följd av att migrerande kvinnor med tidsbegränsade uppehållstillstånd, eller de som kommit att bli papperslösa, har sämre tillgång till rättsliga lösningar för att bekämpa det våld som män utövar mot dem än andra våldsutsatta kvinnor.<sup>100</sup>

Det rör sig alltså inte om enstaka fall av våldsutsatta papperslösa kvinnor som ideella verksamheter kan förväntas hantera, utan det handlar om en utbredd grupp som är i behov av samhällets stöd och hjälp. Men trots att man kan bekräfta våldsutsatta papperslösa kvinnors existens har det inte per automatik inneburit att de som en social kategori inkluderats i studier, kartläggningar och utredningar som vidkommer dem. Exempelvis gjorde Länsstyrelsen i Stockholms län 2012 en kartläggning<sup>101</sup> i Stockholms län av socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer med syfte att ta reda på vilken möjlighet stadsdelsnämnderna hade att erbjuda våldsutsatta kvinnor och barn kvalificerat skydd och stöd. Med andra ord, ett utmärkt tillfälle att även undersöka hur tillgången såg ut för papperslösa kvinnor och barn. Men papperslösa tas inte med som studiegrupp. Kartläggningen, som till stor del bygger på en enkätundersökning riktad till socialsekreterare, utesluter papperslösa som studiegrupp.

Enkätens formulär ställer varken några frågor om kvinnor utsatta för människohandel eller ”anknytningskvinnor” eller har med dem som en svarskategori. Således kommer våldsutsatta papperslösa kvinnor som sociala kategori helt att osynliggöras. I praktiken betyder det att Stockholms läns fortsatta arbete mot våld i nära relationer inte heller kan förväntas inkludera och gagna våldsutsatta papperslösa kvinnor.

---

<sup>98</sup> Kvinnofridslinjen är en nationell stödtelefon för den som utsätts för hot och våld. Linjen drivs av Nationellt centrum för kvinnofrids kliniska enhet vid Akademiska sjukhuset på uppdrag av regeringen.

<sup>99</sup> Eriksson, Eva (2012) *Kvinnor och barn i rättens gränsland*, SOU 2012:45, Utbildningsdepartementet, Stockholm.

<sup>100</sup> Ibid. 2012: 13.

<sup>101</sup> Stockholm Stad (2013) *Rapport: Kartläggning av våld i nära relationer i Stockholms stad*, Markör Marknad och Kommunikation AB. Beställd av Socialförvaltningen på uppdrag av Socialnämnden i Stockholm.

Arbetet mot våld i nära relationer har blivit ett prioriterat område av regeringen, som i maj 2012 utsåg Carin Götblad som nationell samordnare på området. Detta med syfte att åstadkomma en kraftsamling för att motverka det våld som i synnerhet drabbar kvinnor. I uppdragets slutredovisning som beräknas vara klart den 30 juni 2014 ska man bland annat ha övervägt hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas och i detta sammanhang särskilt ha betänkt hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet kan förstärkas.<sup>102</sup> I ett mejl (2013-09-09) till den nationella samordnaren och hennes arbetsgrupp frågade jag huruvida utredningen inkluderade våldsutsatta papperslösa kvinnor genom att ta upp deras problematiska situation och bristande tillgång på skydd. Efter att Götblad själv tagit del av frågorna svarade utredningssekreteraren Yvonne Brandell att det var för tidigt att uttala sig om konkreta förslag. Det framhölls att det i utredningsuppdraget visserligen ingick att närmare studera särskilt utsatta grupper, men om papperslösa våldsutsatta kvinnor skulle komma att analyseras i själva SOU:en var som sagt för tidigt att säga. Däremot påpekades det i svaret att förslagen skulle ha bäring på våldsutsatta i stort, en slutsats som jag redan påtalat inte är beredd att dra.

## 10.2 Skyddade boenden – Regi och finansiering

Enligt Socialstyrelsens kartläggning<sup>103</sup> finns det idag omkring 200 skyddade boenden i Sverige. De flesta av dessa boenden drivs av ideella verksamheter (71 procent). Omkring en femtedel (21 procent) drivs i kommunal regi och cirka 8 procent drivs av privata aktörer. Finansieringen av de skyddade boendena sker främst genom en kombination av verksamhetsbidrag från tillhörande kommun och dygnsavgifter för de placeringar som sker (45 procent av de skyddade boendena). Av de privat drivna boendena svarade 93 procent att verksamheten finansierades genom dygnsavgift från kommunen. Av kartläggningen framgår också att 26 procent av de skyddade boendena ingått ett generellt avtal om genomförande av insatser enligt socialtjänstlagen med tillhörande kommun. Med ett generellt avtal menas att kommunen och det skyddade boendet bestämt att kommunen använder boendet ifråga för genomförande av sina skyddssökande insatser. Det vanligaste är dock att sådana avtal sluts i enskilda fall, för enskilda skyddssökande.

De flesta av Sveriges skyddade boenden är alltså beroende av kommunal finansiering. Från kvinnojourer, genom media och politiska diskussioner har man under en längre tid kunnat höra om verksamheternas bräckliga ekonomiska situation.<sup>104</sup> Båda de två stora organisationerna för kvinnojourer, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund (SKR), har signalerat att den långsiktiga finansieringen för jourerna måste förbättras. De kommunala bidragen täcker sällan verksamheternas faktiska kostnader och det är

---

<sup>102</sup> Justitiedepartementet, (2012-04-26) *En nationell samordnare mot våld i nära relationer*, Kommittédirektiv, Dir. 2012:38

<sup>103</sup> Socialstyrelsen (2013) *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*

<sup>104</sup> Se däribland: Dagens Nyheter, Sjöholm, Gustav (2013-05-04) *Kvinnjourer riskerar att läggas ned*, Tillgänglig 2013-11-01: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/kvinnjourer-riskerar-att-laggas-ned/> ; Interpellation 2012/13:442 *Långsiktig finansiering av kvinnojourer av Gustav Fridolin (MP) till statsminister Fredrik Reinfeldt (M)*, Tillgänglig 2013-11-01: <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Interpellationsdebatter1/Debatt/?did=H010442&doctype=ip>

snarare ett undantag än en regel att det finns en långsiktig finansiering, vilket både skapar oro för jourerna och de utsatta kvinnorna. Denna bild bekräftas av majoriteten av de för kartläggningen intervjuade jourerna. En respondent beskriver det som om det saknas beständighet i verksamheten och vidare för de kvinnor som man tar emot. Möjligheten att få extra medel i form av utvecklings- och projektpengar beskrivs snarare som en belastning för verksamheterna, då det både är tidskrävande att söka och redovisa samt ses som en osäker finansiering som inte möjliggör någon framtidsplanering. Till detta hör att pengarna ofta är sent beviljade på året.

I intervju (2013-09-12) med Wiveca Holst, styrelseledamot i Roks, beskriver hon hur skillnaden mellan hur de olika skyddade boendena drivs och finansieras även medför stora skillnader och förutsättningar mellan jourerna. Kommunala jourer samt de som köps upp av socialen har liten frihet. De kan inte själva bestämma vem de ska ta emot, utan det regleras på en högre nivå. Holst ser det som bekymmersamt när ideella kvinnojourer endast tar emot placeringar på de skyddade boendena via socialtjänsten. Resultatet blir att grupper som exempelvis papperslösa får det svårare att få tillgång till skydd, då dessa kvinnor undviker att vända sig till socialen eller blir nekade hjälp. På frågan om Holst tror att ideella kvinnojourer idag medvetet nekar papperslösa blir svaret att hon vill att det ska vara behovet som styr, men vet att det inte alltid är så till följd av att jourerna redan är ekonomiskt utsatta som det är.

Mot bakgrund av att jourerna i dag är hårt ekonomiskt pressade har de flesta endast möjlighet att ta emot säkert finansierade myndighetsplaceringar på sina skyddade boenden. Holst menar, att om samhället och staten vill ha kvar de ideella kvinnojourerna samt ser det som önskvärt att kunna erbjuda alla våldsutsatta kvinnor skydd, är det viktigt att varje kommun tar ett bättre ansvar och förser dessa jourer med en trygg finansiering. Huruvida en kommun är rik eller fattig eller socialtjänstens tillkortakommanden får inte avgöra kvinnojourernas möjlighet att erbjuda skydd utan det måste istället vara efterfrågan, kvinnornas behov, som styr.

Genom den enkätundersökning som gjordes i samband med Gindl Gyllstöms magisteruppsats framkom det också att 38 av de totalt 46 kvinnojourer som besvarat enkäten ansåg sig behöva ekonomi för att kunna erbjuda papperslösa kvinnor stöd.<sup>105</sup> Det framkom också att 76 procent av de svarande ansåg sig behöva mer kunskap om papperslösa. 78 procent svarade därtill att de behövde mer kunskap om kvinnojourers möjlighet att ta emot papperslösa.<sup>106</sup>

### 10.3 Komplexa fall

I intervjuerna skildras hur fall med papperslösa kvinnor både är resurs- och tidskrävande, en förståelse som även bekräftas genom Gindl Gyllstöms magisteruppsats.<sup>107</sup> Respondenterna beskriver hur papperslösa kvinnor helt saknar ekonomi samtidigt som de ofta har liten vetskap om hur det svenska samhället fungerar. Om en papperslös kvinna inte vill kontakta eller blivit nekad hjälp från

---

<sup>105</sup> Gindl Gyllström, Caroline (2012) *Kvinnjourer – en plats för alla våldsutsatta kvinnor?* Södertörns Högskola, Sid. 46.

<sup>106</sup> Ibid. 2012: 36.

<sup>107</sup> Ibid.

socialtjänsten, betyder det att kvinnojourerna själva vid en placering på skyddat boende måste stå för alla omkostnader, samtidigt som en stor arbetsinsats i form av praktiskt stöd måste till. Respondenterna framhåller också hur våldet som dessa kvinnor utsatts för kommer i skymundan av statusen som papperslösa. Kvinnornas fokus ligger inte på att bearbeta sina upplevelser av våldet utan främst på att lösa situationen med sitt uppehälle, då ett återvändande till hemlandet för många framhålls som direkt livshotande. Detta leder till att flera av jourerna parallellt med behandlingen försöker hjälpa till att driva processer för att kvinnorna ska erhålla uppehållstillstånd. Flera av jourerna vittnar om långdragna, krävande men också många gånger lyckade processer där uppehållstillstånd beviljats exempelvis genom arbete, anknytning till barn eller genom ny relation, till följd av våldet kvinnan utsatts för eller på asylgrundade skäl.

## 10.4 Plats- och bostadsbrist

Statistikföringen från de två riksorganisationerna vittnar om att trycket på landets kvinnojourer ökar samtidigt som jourerna i större utsträckning tvingas säga nej till kvinnor som söker skyddat boende.<sup>108</sup> En kvinnojour i Stockholm uppger att de idag avvisar ca 40 % av socialtjänstens förfrågningar och utöver det tvingas avvisa de papperslösa kvinnorna som söker skyddat boende hos dem. Trots behovet uppger jourcen att det finns en svårighet att våga expandera till följd av den kortsiktiga och osäkra finansieringen.

Förutom efterfrågan kan en bidragande faktor till platsbristen på skyddade boenden även förstås påverkas av den rådande bostadsbristen, vilken är särskilt påtaglig i storstadsregionerna. Till följd av att allmännyttan successivt säljs ut<sup>109</sup> i kombination med att hyresvärdar själva kan välja ut sina hyresgäster får vissa kvinnor det svårt att få en bostad efter den akuta situationen och blir därför kvar i längre perioder på det skyddade boendet. Således upptas ibland platser på skyddade boenden av kvinnor som ur ett skyddsperspektiv inte längre är i behov av dem. En av respondenterna beskriver också hur det inte bara för kvinnojourer är svårt att få hyresvärdar att acceptera dem som hyresgaranter, utan hävdar även att socialtjänsten många gånger väljs bort då hyresvärdarna tror att de ska få problem med ”sådana” hyresgäster. Just bostäder var också en resurs som kvinnojourer (25 av 46) i Gindl Gyllstöms enkätundersökning framhöll som nödvändig för att jourerna skulle kunna ge våldsutsatta papperslösa kvinnor stöd.<sup>110</sup>

I ett antal av de för kartläggningen genomförda intervjuerna påpekas att det är så gott som omöjligt för kvinnojourerna att själva ordna med boende för papperslösa kvinnor efter den akuta skyddsperioden. Dessa kvinnor har sällan några sociala nätverk och begränsade kunskaper i svenska språket. Ett återvändande till den våldsutövande mannen eller ett liv på gatan framstår därför många gånger som det enda alternativet

<sup>108</sup> Sveriges Television, Nyheter (2013-05-03) *Svår platsbrist på Sveriges kvinnojourer*. Tillgänglig 2013-11-02: <http://www.svt.se/nyheter/sverige/svar-platsbrist-pa-sveriges-kvinnjourer>

<sup>109</sup> Se Boverket: *Försäljningar av allmännyttiga lägenheter*. Tillgänglig 2013-10-29: <http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten-2013/allmannyttan/Forsaljningar-av-allmannyttiga-lagenheter/>

<sup>110</sup> Gindl Gyllström, Caroline (2012) *Kvinnjourer – en plats för alla våldsutsatta kvinnor?* Södertörns Högskola, Sid. 44

till det skyddade boendet. De ideella jourerna som idag tar emot papperslösa kvinnor delar resonemanget att om inte de hjälper dessa kvinnor, så gör ingen det. Mot denna bakgrund vittnar också dessa jourer om att papperslösa kvinnor blir kvar under en längre tid, ibland flera år, på de skyddade boendena, vilket både är resurskrävande och icke-önskvärt för de kvinnor och medföljande barn som drabbas.

## 10.5 Socialtjänstens agerande

I samband med den kartläggning som forskare vid Malmö Högskola genomfört framkom det att kommuner hanterar frågor om papperslösa på mycket olika sätt, och då inte enbart den tidigare gällande underrättelseskyldigheten. Som en förklaring belyser materialet hur 91 av 140 kommuner uppgav att de helt saknade utarbetade riktlinjer för hur ärenden med papperslösa ska hanteras, medan endast 10 uppgav att de hade riktlinjer. Fem kommuner framhöll att de hade riktlinjer som var specifikt inriktade mot papperslösa barn och barnfamiljer.<sup>111</sup>

Att socialtjänsten har en skiljaktig hantering med ärenden gällande papperslösa bekräftas också av samtliga respondenter. Flera av dem beskriver socialtjänsten som ett lotteri, där snarare budgeten än riktlinjer verkar styra myndighetens förhållningssätt. Flera av respondenterna vittnar om fall med våldsutsatta papperslösa kvinnor där socialtjänst eller socialjour direkt slussat vidare kvinnor till kvinnojourer utan att öppna något ärende. Andra berättar om hur dessa kvinnor redan i ”luckan” avvisats och aldrig erhållit några skriftliga beslut, vilket gör det omöjligt för kvinnorna att överklaga.

En kvinnojour i Göteborg med erfarenhet från flera olika socialtjänstkontor beskriver även hur socialtjänsten många gånger är överbelastade och att anställda inom verksamheten är oense om vilken grupp inom myndigheten som ärendet ska skickas till. Respondenten gör vidare antagandet att ingen riktigt vill ta i de här ärendena, vilket resulterar i att de utsatta kvinnorna hamnar mellan stolarna. Liknande erfarenhet bekräftas av en jour i Stockholm där respondenten i ett mycket akut ärende blivit ”runtbollad” till olika avdelningar, socialjour och socialtjänstkontor innan hjälp kunnat erhållas. Med denna erfarenhet konstaterar respondenten att det måste vara än svårare för en papperslös kvinna som varken talar svenska eller har tillräcklig samhällsorientering att själv söka hjälp från socialen. En annan respondent i Stockholm beskriver det som meningslöst att vända sig till socialtjänsten. De granskar ärendet men kommer till samma slutsats; det ligger inte på deras bord, de har inte mandat för att hjälpa de papperslösa. Även Wiveca Holst från Roks vill peka på en okunnig socialtjänst i frågor som rör papperslösa samtidigt som hon framhåller hur dagens system gör skillnad mellan människor. Hennes erfarenhet är att socialtjänsten arbetar och tolkar socialstyrelsens direktiv väldigt olika och att systemet idag bygger på godtycklighet, vilket urholkar rättsäkerheten. Även Holst har fått det bekräftat att socialtjänsten inte ens vill pröva ärenden med papperslösa med argument som att papperslösa inte har rätt att stanna i landet och därför inte heller kan få något stöd av socialen.

---

<sup>111</sup> Björngren Cuadra, Carin, Staaf, Annika (2012) *Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration*, i *European Journal of Social Work*. Sid. 11.

En verksamhet, inriktade på att hjälpa kvinnor som hamnat i prostitution och människohandel för sexuella ändamål, beskriver hur de drar sig för att kontakta socialtjänsten. Förutom det faktum att kvinnorna själva sällan vill ha någon myndighetskontakt förklaras hur inblandning av socialtjänsten ofta innebär tidskrävande möten, ökat pappersarbete och mest krångel och tjafs. Då ekonomisk möjlighet finns, anser respondenterna att verksamheten har lättare att stötta dessa kvinnor utan socialtjänstens inblandning. De framhåller vidare att det för verksamheten är viktigt att lägga allt fokus på kvinnorna och att någon annan måste driva denna lobbying med att få socialtjänsten att ta sitt ansvar.

När det handlar om fall med papperslösa kvinnor beskriver flera andra respondenter samarbetet med socialtjänsten som tidskrävande. Men finns det däremot barn med i bilden framhåller majoriteten att det är enklare att erhålla socialtjänstens hjälp.

I samtalet med Anna Häger, (2013-11-04) avdelningschef på Kvinnofridsenhetens Akademiska sjukhus i Uppsala, poängteras att det också kan ha blivit än svårare för papperslösa kvinnor att komma in på skyddade boenden i och med att Socialstyrelsen gett direktiv om att journalföringen och dokumentationen över ärenden måste förbättras. I linje med detta resonemang förklarar en respondent från en kvinnojour i en grannkommun till Stockholm att jousen inte själva vågar placera papperslösa kvinnor i sitt skyddade boende till följd av att de måste redovisa att kommunens resurser används till just kommunens invånare.

Även om det generellt framstår som svårt för våldsutsatta papperslösa kvinnor att få tillgång till skyddat boende via socialtjänsten, framkommer det genom intervjumaterialet att två kategorier papperslösa kvinnor de facto kommer till de skyddade boendena via myndighetsplaceringar. Den ena kategorin är kvinnor som varit utsatta för trafficking där polisen är inblandad och kan slussa kvinnorna vidare. Den andra kategorin papperslösa kvinnor är de som kommit till Sverige genom anknytning men vars tillfälliga uppehållstillstånd slutat gälla då hon på grund av våld lämnat mannen. Flera respondenter framhåller hur socialtjänsten är fixerade vid de ”fyra sista”. Kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning till en man erhåller ett tillfälligt uppehållstillstånd och får samtidigt ett personnummer. Har kvinnan ett personnummer, även om det tillfälliga uppehållstillståndet i praktiken inte ska gälla (upphör i samband med att anknytningsrelationen bryts) framstår det som att socialtjänsten är villiga att placera kvinnorna på skyddade boenden i och med att de har personnummer. Några respondenter förklarar att kvinnorna söker nytt uppehållstillstånd i samband med placeringen, men att det kan dröja lång tid innan Migrationsverket tar upp deras ansökan. Under den perioden är kvinnorna i praktiken papperslösa. Några respondenter förklarar dock hur socialtjänsten ibland endast gått in i det akuta skedet för att sedan lägga ansvaret på kvinnan att lösa situationen och hitta eget boende. Då kvinnorna i de flest fall är helt ekonomiskt beroende av männen och inte har någon annanstans att ta vägen har det hänt att de återvänt till den man som misshandlar dem och historien har således kommit att upprepa sig. Flera av respondenterna beskriver också hur anknytningsfallen många gånger handlar om kvinnor som blivit bortgifta eller kommit till Sverige för att i praktiken behaga en svensk man sexuellt eller med hushållstjänster.

En respondent beskriver också hur systemet idag har olika regler för olika människor, där allt kategoriserande av människor gör att man helt glömmer människan som man

har framför sig. Istället önskar respondenten att man började tänka mer humant och etiskt när det handlar om våldsutsatta kvinnor generellt. I samtal med SKR:s kanslichef Lotta Sonemalm (2013-10-18) understryker hon att alla våldsutsatta kvinnor som vistas i en kommun har rätt till stöd. När papperslösa kvinnor inte erhåller detta stöd är det viktigt att de först och främst får ett skriftligt beslut från socialtjänsten, men sen också hjälp med att överklaga beslutet så att problematiken verkligen synliggörs.

## 11. Summerande diskussion

Vad den här kartläggningen framför allt visar är att man redan idag kan hävda att svenska staten och vidare socialtjänsten har och bör ta ett ansvar för våldsutsatta papperslösa kvinnor, utan att varken kontakta polisen eller Migrationsverket. Detta genom att både stödja sig på internationella konventioner, den svenska socialtjänstlagen och socialstyrelsens riktlinjer samt flera politiska yttranden. För frihet från våld kan inte vara statligt villkorad, då det skulle gå emot alla de människorättsliga internationella åligganden som Sverige föreskrivet sig att förvekliga och leva upp till.

I Göteborg och Malmö har styrande politiker både bekänt det bristfälliga skydd som våldsutsatta papperslösa kvinnor har och därtill vidtagit åtgärder för att förbättra situationen. Anmärkningsvärt är dock att både beslutsgrunder och de åtgärder som vidtagits skiljer sig åt mellan städerna. Det beslut som togs av Göteborgs kommun grundar sig på de internationella åtaganden som Sverige och vidare även Göteborgs stad förstås ha gentemot alla våldsutsatta kvinnor. Beslutet i Malmö utgick istället från socialtjänstlagen och socialstyrelsens riktlinjer, vilka även de befäster stadens ansvar att tillhandahålla skydd för alla våldsutsatta kvinnor. Det framstår därför som anmärkningsvärt att politikerna i Malmö ändå valde att ge ansvaret till en ideell kvinnojour, som med avsatta resurser endast kunnat möjliggöra en plats för papperslösa på sitt skyddade boende. Således kvarstår det faktum att våldsutsatta papperslösa kvinnor i Malmö kommer även fortsättningsvis ha svårt att söka och få hjälp om de vänder sig till socialtjänsten.

Till detta hör att man dessutom fortsätter att underbygga ett parallellsamhälle där ideella verksamheter förväntas lösa kommunens tillkortakommanden. Måhända att de åtgärder som Malmö stad vidtagit ska ses som ett första steg och uppföljning är därför av betydelse. I Göteborg är beslutet från 2011 fortfarande inte implementerat och uppföljning är tillika nödvändigt här. Men arbetet pågår och målsättningen är att alla de ideella kvinnojournerna ska kunna få resurser för mottagande av papperslösa samt att kommunalt drivna jourer såsom Kriscentrum för kvinnor också ska öppna för ett mottagande av papperslösa. Det bör däremot framhållas att det är bekymmersamt om inte personer med kunskap på området, förslagsvis representanter som drivit Ain't I a Woman-kampanjen, bjuds in för att delta och få insyn i den politiska arbetsgrupp som bereder de till våren 2014 förväntade riktlinjerna som berör papperslösa. Särskilt med tanke på att arbetsgruppens sammankallare Jan Svennson under sin presentation på Dialogas seminarium i Göteborg pendlade mellan självkritiska resonemang och något som liknade en inneboende byråkratisk ovilja.

I kontrast till de två städerna på frammarsch står Stockholm besvärande stilla. I avstyrkta motioner, vilka yrkat på bättre skyddsmöjligheter för våldsutsatta papperslösa kvinnor, har Stockholms stads styrande politiker menat att skyddsbehovet för kvinnorna redan är tillgodosett och att de i dagsläget kan vända sig till socialtjänsten för hjälp i akuta situationer. Parallellt har politikerna varit väl införstådda och öppet pekat på hur papperslösa troligtvis har undvikit att söka hjälp från socialtjänsten till följd av den tidigare gällande underrättelseskyldighet som bevisligen både socialtjänsten och politiker misstolkat. Resonemanget om tillgodosett skydd förefaller således paradoxalt. Politikernas okritiska påtalande skildrar de facto deras kännedom om ett system som i praktiken innebär strukturell, eller kanske vid dess rätta benämning institutionaliserad diskriminering.

Sedan den 1 juli 2013 är underrättelseskyldigheten borttagen i utlänningsförordningen, men hur välinformerade socialsekreterare är i saken är svårt att avgöra. Papperslösas egen kännedom kan dessutom tänkas vara låg och med tanke på deras rädsla för att riskera att utvisas i kombination med myndighetens ovilja att hantera deras fall förefaller det troligt att kvinnorna även i fortsättningen försöker undvika kontakt med socialtjänsten.

Om politiker är seriösa med att tillerkänna våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt att söka och erhålla hjälp från socialtjänsten, måste detta tydligt signaleras till både målgruppen och till alla led inom socialen. Som ett första steg kan ett politiskt beslut i frågan fungera som en markering. Men för att ett sådant beslut inte ska riskera att bli verkningslöst krävs det att beslutet förankras genom riktlinjer, resurser och kontroller. Det är vidare angeläget att man löser grundproblematiken och inte understödjer parallellsamhällen genom att överlämna hela ansvaret till ideella organisationer.

Till problematiken hör även de ideella kvinnojourernas knappa och kortsiktiga finansiering. Många ideella jourer kan idag endast ta emot säkert finansierade placeringar på sina skyddade boenden. Komplexiteten i fall som handlar om våldsutsatta papperslösa kvinnor gör mottagande av dem särskilt resurs- och tidskrävande för jourerna. Flera stockholmspolitiker hävdar dock att det inom kvinnojourernas verksamhetsbidrag ryms ett belopp som jourerna själva kan välja att använda för papperslösa. Därutöver framhålls hur de kan söka medel från exempelvis organisations- och föreningsutskottets. Detta speglar dock en skev verklighetsuppfattning. I intervjumaterialet dementeras det att kvinnojourerna har en tillräckligt god ekonomi för att avvara en del av verksamhetsbidraget för riktade insatser till papperslösa. Av mig förstått är verksamhetsbidrag främst till för fasta kostnader som lokalhyra och löner. Parallellt drar sig också många jourer för att söka projektpengar på grund av den extra arbetsbelastning det utgör att söka och redovisa endast eventuellt erhållna och kortsiktiga medel.

För att kunna garantera våldsutsatta papperslösa kvinnor skydd måste offentligt ansvariga se till att ideella kvinnojourer får ersättning för dessa kvinnor eller förse jourerna med en tryggare finansiering som de facto möjliggör en behovsstyrd mottagning. Våldsutsatta kvinnors behov är det enda som bör få styra i avgörandet för placering på skyddat boende, även om det handlar om mycket komplexa fall. Under rådande omständigheter ställs idag anställda vid kvinnojourer inför hård press och i svåra och etiska dilemman när de tvingas neka dessa kvinnor. Resonemanget kan jämföras med det som Läkarförbundet hade när de tog ställning i frågan om



papperslösas rätt till sjukvård.<sup>112</sup> Förbundet utgick då från sin policy och ett medicinetiskt perspektiv om att läkares bedömning alltid måste utgå från patientens behov. Således får varken patientens rättsliga status eller betalningsförmåga inverka på en läkares beslut om att ge eller avstå från vård.

Vidare är det angeläget att understryka hur frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd måste hållas isär från migrationspolitiska resonemang. I de fall sådana resonemang ändå framhålls är det viktigt att syna dessa för det ska vara möjligt att behandla och fatta beslut i frågan på ett legitimt sätt. Som framkom i Resultatdel 2 var det flera remitterande instanser till motionen i Göteborg som hävdade att ett utvidgat ansvar för våldsutsatta papperslösa kvinnor, utifrån ett migrationspolitiskt perspektiv, skulle innebära en positiv särbehandling av kvinnor som vistades illegalt i landet. Argument som detta döljer inte bara vad frågan faktiskt handlar om utan synliggör också hur man i första hand pekar ut de våldsutsatta kvinnorna som kriminella utan att beakta de (tillsynes ansvarsfria) våldförande männen. Det blir vidare påfallande att ett resonemang som detta går i linje med Sverigedemokraternas reservation mot beslutet i Malmö, i vilken de framhöll sitt motstånd av ”all form av sponsring av kriminell verksamhet”. Följaktligen tangerar en hopblandning av politikområden att leda till irrelevanta ställningstaganden.

Detta betyder dock inte att man ska behandla frågan om rätten till skydd utifrån ett snävt förfarande, utan tvärt om måste man ta ett holistiskt grepp om frågan, men inom dess verkliga ramar. För bevisligen är våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd inte bara en fråga om det onödiga lidande som utsatta kvinnor och barn drabbas av, utan det är även en fråga om rättssäkerhet, strafffrihet, jämställdhet och inte minst en fråga om mänskliga rättigheter.

Kartläggningen har visat hur socialtjänstens handläggning av fall med våldsutsatta papperslösa kvinnor både skiljer sig inom och mellan kommuner. Det godtyckliga agerandet leder till bristande rättsäkerhet, då det blir omöjligt att förutse hur socialtjänstlagen kommer att tillämpas. Kvinnornas möjlighet till skydd kan inte få avgöras av geografiska skäl eller omständigheter som om det finns barn med i bilden, om polisen varit inkopplad eller om kvinnan sen tidigare har ett personnummer. Genom kartläggningen har det också framkommit att våldsutsatta papperslösa kvinnor av rädsla för att bli utvisade både undviker att vända sig till polis för att anmäla och andra myndigheter för hjälp. Det förekommer även att förövare använder sig av denna situation genom att hota med att berätta för polis vart kvinnorna uppehåller sig. Detta skapar en cirkel av strafffrihet. Men så länge kvinnofridslagen inte överordnas utlänningslagen, så länge det inte finns en avskild polisstation för papperslösa att anmäla brott utan att riskera utvisning,<sup>113</sup> eller en liknande arena såsom kvinnojourer där dessa kvinnor kan komma till tals utan att riskera att utvisas, förblir det en

---

<sup>112</sup> Läkartidningen (2008) *Ge papperslösa rätt till vård*. volym 105, nr 35, Läkarförbundet, Sid. 2377-2378

<sup>113</sup> I Manhattan har papperslösa möjlighet att anmäla brott de blivit utsatta för eller känner till utan att riskera att utvisas, se vidare: The City University of New York, CUNY (2007-12-07) *Illegal Immigrants in Manhattan Can Report Crimes without Fear of Deportation*, Tillgänglig 2013-11-01: <http://www.cuny.edu/about/resources/citizenship/news-events/Archive/ImmigrantsReportingCrimes.html>

omöjlighet att få brotten lagförda. Kvinnor offras och förövare förskonas.

Vidare handlar frågan om jämställdhet, eller snarare bristen på den. Om Sverige verkligen strävar efter att bli ett jämställt samhälle måste allt våld mot alla kvinnor bekämpas. Genom att neka våldsutsatta papperslösa kvinnor skydd väljer man indirekt att acceptera att män genom sin maktposition utsätter kvinnor för könsrelaterat våld. Idag är inte alla människor berättigade att ta del av ”det jämställda Sverige”. Ändå stoltseras det med detta jämställda samhälle vars värdegrund skickas på export. Men landet lever inte som det lär. För trots, eller kanske just på grund av ett väl förankrat välfärdssystem, förefaller det i Sverige som att mänskliga rättigheter är något man får genom medborgarskap och inte i egenskap av att vara människa.

En utökad tillgång till skydd ska inte betraktas som ett uttryck för en öppnare inställning till att personer vistas utan tillstånd i Sverige utan som en konsekvens av de internationella åtaganden som Sverige har gjort i fråga om mänskliga rättigheter och kvinnors rätt till frihet från våld. Så länge Sverige inte kan garantera även våldsutsatta papperslösa kvinnor skydd är det ett faktum att landet inte lever upp till de internationella åtaganden som man ålagt sig att följa och förverkliga. Kvinnorättskommittén har dessutom uttryckligen betonat staters skyldighet att identifiera just papperslösa som så kallade rättighetsbärare och uppmanat staterna att vidta riktade åtgärder för att säkerställa skyddet för papperslösa kvinnors mänskliga rättigheter. Det är idag ett faktum att den begränsade tillgången på skydd inskränker erkännandet av papperslösa kvinnors mänskliga rättigheter. Utifrån deras samhällsställning och avsaknad av juridisk status berövas de sina rättigheter i situationer då de kanske som mest behöver dem. Genom att betraktas som icke-medborgare och därtill ibland rent av kriminella fräntas de sin mänsklighet. Politikerna tal om alla människors lika värde och rätt blir ett hyckleriets tal, där mänsklighet i realiteten regleras efter ”fyra sista siffror”.

Den här kartläggningen visar slutligen att det inte räcker med att diskutera våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd på kommunal nivå. Den här frågan angår alla Sveriges kommuner och för att kunna lösa den på ett tillfredställande sätt måste den behandlas på nationell nivå. Det är därför bekymmersamt om den nationella samordnaren mot våld i nära relationer i sitt uppdrag väljer att bortse för denna särskilt utsatta grupp kvinnor och deras problematik.

Faktum är att tidigare kartläggningar, studier och utredningar beträffande våldsutsatta kvinnor vilka inte inkluderat papperslösa kvinnor inte har lett till bättre skyddsmöjlighet för gruppen. Och så länge papperslösa inte inkluderas kan inte heller några garantier ges om att sådant material kommer förbättra papperslösa kvinnors situation. Det säger sig självt. Skulle funktionshindrade eller kvinnor med missbruk sluta räknas som särskilt utsatta grupper inom arbetet mot våld i nära relationer skulle det inte heller tas någon hänsyn till gruppernas specifika behov. För särskilt utsatta grupper är just särskilt utsatta då det för dem föreligger omständigheter vilka kräver särskilda behov och att specifika åtgärder vidtas. Att den nationella samordnarens utredning och följande riktlinjer kommer att gynna papperslösa, även om inte gruppen tas upp specifikt, förefaller alltså inte särskilt sannolikt. Ett nationellt synliggörande är därför ett första steg för att säkra alla våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt och möjlighet till skydd.

## 12. Hur kan Röda Korset gå vidare?

Svenska Röda Korset har genom sina riktade verksamheter för papperslösa blivit en viktig röst och drivande aktör för att slå vakt om papperslösas mänskliga rättigheter. Organisationens kunskap av att både arbeta med och för papperslösa samt erfarenhet av samhällspåverkan gör Svenska Röda Korset till en given och viktig företrädare för att även driva frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd. En fråga som på samma sätt som rätten till vård tragiskt nog kan handla om liv och död.

Men för att på ett tillfredställande sätt säkra kvinnornas möjlighet till skydd är det i slutändan endast landets styrande politiker som kan välja att på ett tydligare sätt lagföra detta och vidare avsätta resurser till både socialtjänst och kvinnojourer. Att ändra lagar och system tar dock sin tid och för vägen dit är det upp till civilsamhället att staka ut den faktiska riktningen framåt. Detta är en pedagogisk utmaning där nätverkande, informationsspridning och samhällspåverkan kommer vara avgörande för frågans genomslagskraft.

Kartläggningen visar att Ain't I a Woman-kampanjen har varit framgångsrik och kommit att sätta den problematik och diskriminering som våldsutsatta papperslösa kvinnor möter på agendan. Men för nationell räckvidd behöver frågan drivas på bredare front. Svenska Röda Korset fyller här en viktig funktion. Som väletablerad organisationen har Svenska Röda Korset en fördelaktig position för att knyta kontakter och bilda ett nätverk med genomslag på just nationell nivå. Både nätverkande och samhällspåverkan är tidskrävande och fodrar ett arbete med kontinuitet. Lyckas man då med det första, att bygga ett solitt nätverk där man tillsammans kan bilda opinion och driva frågan, ser chanserna att nå resultat bättre ut. Som ett första steg bör därför Svenska Röda Korset ta kontakt med olika verksamheter som kan tänkas angelägna om att driva frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd.

Jag vill också framhålla vikten av att redan idag börja arbeta praktiskt med frågan genom att använda det som framkommit i kartläggningen. Ett sätt att synliggöra problematiken är att med utgångspunkt i det lagstadgade ansvar som socialtjänsten de facto har för våldsutsatta papperslösa kvinnor sätta press på systemet genom att konsekvent försöka få ärenden med våldsutsatta papperslösa kvinnor att handläggas av socialsekreterare. I de fall som kvinnorna nekas hjälp måste överklagan ske. För ett sådant arbete är kvinnojourerna viktiga parter och det skulle därför vara önskvärt om både SKR och Roks tog initiativ till att skapa riktlinjer för att informera och vägleda jourerna i mottagandet av papperslösa kvinnor.

Det är även önskvärt om Svenska Röda Korset och andra verksamheter som kommer i kontakt med våldsutsatta papperslösa kvinnor uppmärksammar den nationella samordnaren på den problematik som kvinnorna möter. Detta för att tillförsäkra att hon i sitt uppdrag som redovisas juni 2014 inte väljer att bortse för denna särskilt utsatta grupp kvinnor och deras problematik. Förslagsvis kan ett informationsmejll eller inbjudan för samtal och studiebesök skickas via: [www.relationsvald.se](http://www.relationsvald.se)

Nedan följer förslag på samarbetspartners:

Ain't I a Woman, Amnesty International, Asylkommittén, Caritas,

Flyktinggruppernas Riksråd (FARR), Frälsningsarmén, Läkare i Världen, Malmö Fristad för Papperslösa, Rosengrenska Stiftelsen, Rädda Barnen, Socialarbetare för Social Aktion (SFSA), Stadsmissionen, Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund (SKR), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) samt enstaka kvinnojourer.

Man skulle även kunna tänka sig visst politiskt samarbete. Samtliga motioner, vilka berört frågan om våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd, har varit författade av Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Båda partierna fastslår i sina budgetförslag för 2014 att kvinnojourer och skyddade boenden ska kunna ta emot papperslösa våldsutsatta kvinnor och få ersättning av staden för detta. Miljöpartiet är dessutom tydligt med att understryka att ”Metoder och arbetsätt behöver tas fram som synliggör dessa kvinnor och deras behov av skydd och stödinsatser”.<sup>114</sup>

Avslutningsvis ser jag det som angeläget att arbetet startar upp inom en snar framtid, både för de utsatta kvinnorna och barnen skull men också för att ta chansen att ställa politiska krav före riksdagsvalet samt möjliggöra deltagande i Nordiskt Forum Malmö 2014 – New Action on Women's Rights den 12-15 juni och under politikerveckan i Almedalen 2014 29 juni - 6 juli.

## 13. Fallbeskrivningar

Fallbeskrivningarna som följer är reella berättelser om våldsutsatta papperslösa kvinnors situation och försök att få hjälp. Att ha i åtanke är att kvinnorna i de utvalda exemplen alla har kommit i kontakt med och haft någon som kämpat för deras rättigheter. Troligen ser det annorlunda ut för majoriteten våldsutsatta papperslösa kvinnor som finns i Sverige. Fallen har samlats in mellan september-oktober 2013 via kvinnojourer och andra idéburna ideella verksamheter.

### 13.1 Fall 1

En kvinna som under en längre tid utsatts för övergrepp och dödshot från sin make flyr sitt hemland tillsammans med sin unga son. I Sverige får kvinnan avslag på sin asylansökan, men väljer ändå att stanna kvar och leva som papperslös i en till Göteborg angränsande kommun. Kvinnan söker aktivt arbete men får bara villkorade jobberbjudanden av manliga arbetsgivare som vill att hon flyttar in med dem. Genom en ”landsmansförening” får kvinnan hjälp med att hitta en bostad. Men i det nya boendet blir hennes son utsatt av hyresvärden som förgriper sig på pojken. Kvinnan söker hjälp och kommer i kontakt med BUP som ger pojken stödsamtal. BUP anmäler fallet till Socialtjänsten som erbjuder sig att tvångsomhänderta sonen och placera honom i familjehem, ett för kvinnan orimligt alternativ. Kvinnan går med på att polisanmäla hyresvärden och det beslutas att socialtjänsten kan erbjuda dem tillfälligt boende på hotell. I samband med att polisanmälan görs kontaktas och överlämnas kvinnans ärende till gränspolisens eftersom det redan finns ett utvisningsbeslut på henne.

---

<sup>114</sup> Miljöpartiets budgetförslag för 2014. *Framtidens stad – satsningar för kommande generation*. Sid. 91. Tillgänglig 2013-11-01: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget-2014/>

Efter några få nätter bestämmer sig socialtjänsten för att sluta betala för hotellet och klargör att de inte har möjlighet att bistå med annat boende. Kvinnan blir nu tvungen att återvända till sin bostad. Där kommer den polisanmälda hyresvärden att hota med att skära halsen av henne, göra olika hotfulla närmanden och utdela knuffar.

I detta skede får kvinnan kontakt med en ideell organisation. Då situationen förstås som akut, bokas omgående ett möte med kvinnan. Organisationen tar kontakt med socialtjänsten som öppnar en ny utredning. I mötet med den första handläggaren ges positiva besked om att socialtjänsten ska försöka hitta en lösning för både kvinnan och hennes son. Men när de några dagar senare kommer för ett andra möte är beskedet de motsatta. Den första handläggaren, som nu gått på semester, har missat att rapportera till den nya utredaren som ger beskedet att kvinnan ska vända sig till gränspolisen. Denna uppmaning gör kvinnan svårt psykiskt sjuk och starkt självmordsbenägen. Hon är övertygad om att ett återvändande till sitt hemland är att gå en säker död till mötes.

Organisationen kontaktar då två olika kvinnojourer, en i kvinnans vistelsekommun och en i Göteborgs kommun. Jouren i kvinnans kommun anser att de endast kan ta emot henne om det sker genom ett beslut av socialtjänsten. Jouren i Göteborgs kommun kunde till en början tänka sig att ta emot kvinna och sonen utan ekonomisk kompensation, men ångrade sig då de fick vetskap om att hennes ärende fanns hos gränspolisen. Kvinnojouren kände osäkerhet och ansåg att de inte hade möjlighet att gömma människor. Kontinuerligt fortsätter organisationen att diskutera ärendet med socialtjänsten. När det tredje mötet hålls får kvinnan till slut det positiva beskedet att både hon och sonen ska bli familjehemsplacerade. Placeringen blir dock långt från Göteborgs kommun, vilket gör att organisationens nätverk inte längre kommer att kunna hjälpa dem rent praktiskt.

Från det att socialtjänsten fick vetskap om kvinnans och sonens situation tog det dem 2,5 månader att ge dem den hjälp och det stöd som de behövde. Organisationen framhåller att socialtjänstens rättsosäkra handläggning är ett farligt spel med människors liv. Inte heller kan våldsutsatta papperslösa kvinnor räkna med ett skyddat boende i Göteborgs kommun, trots det fattade beslutet från 2011 som de facto skulle möjliggöra detta.

### **13.2 Fall 2**

En kvinnojour i Stockholm får information om en utsatt kvinna söder om Stockholm genom upplysningar från vänner till den utsatta kvinnan. Kvinnan, som har ett litet barn, är inlåst i en lägenhet och har både blivit pistolhotad och våldtagen. Hon är papperslös och hennes man har tagit ifrån henne passet. Kvinnan har varit i Sverige under en längre tid.

En dag lyckas kvinnan fly tillsammans med sitt barn. Hon uppsöker då en akutmottagning för vård och hjälp. På grund av att hon inte har ett personnummer eller andra identitetshandlingar blir hon nekad vård med hänvisning att istället vända sig till Södersjukhusets akutmottagning för våldtagna kvinnor (AKV). Kvinnan som är helt utan pengar erbjuds ingen sjuktransport och har ingen annan möjlighet att ta sig dit. Hon bestämmer sig för att gömma sig i en park och kontaktar en väninna som i sin tur kontaktar kvinnojouren. Jouren får då kvinnans nummer för att direkt kunna kontakta och hjälpa henne.

Efter samtal med den utsatta gör kvinnojouren en rundringning för att få tag på rätt myndighetsperson för att få hjälp. Polisen i kvinnans stadsdel kopplas in för att möjliggöra transport. Efter att ha klargjort att polisen inte har någon rätt att fråga kvinnan om legitimation och att det de facto handlar om en akut hot- och risksituation med hedersproblematik går polisen med på att eskortera kvinnan till AKV. Här upphör kvinnojourens kontakt med den utsatte då både socialjour och socialtjänst har kopplats in i ärendet.

Efter vård på AKV placeras kvinnan av socialjouren på hotell i samma stadsdel som hon flytt ifrån. Då våldet hon utsatts för är hedersrelaterat vågar hon därför inte lämna hotellet. Efter fyra nätter blir kvinnan plötsligt av med sitt rum på grund av att någon på socialtjänsten missat att lämna över ärendet till annan handläggare.

Av rädsla vågar inte kvinnan lämna hotellobbyn och kontaktar då åter kvinnojouren. Jouren uppmanar kvinnan att ta tåget till Stockholm och komma för ett akut möte. Hon har då inte ätit på två dagar och inte heller kunnat ge sitt barn ordentligt med mat. Efter ytterligare samtal med socialtjänsten tar de sitt ansvar och hämtar kvinnan och barnet för att hjälpa henne och ordna med stöd och boende.

Kvinnajouren beskriver att det i Sverige är svårt att veta vem man ska ringa till och således också tidskrävande, vilket blir mycket problematiskt i akuta situationer. Ofta blir man bollad mellan olika avdelningar och instanser, och det är inte självklart att någon utan personnummer får hjälp. Kvinnajouren konstaterar att hade inte jouren tagit kontakterna och agerat mellanhand, hade kvinnan troligtvis inte fått någon hjälp. Kvinnajouren i fråga har inte möjlighet att själva placera papperslösa kvinnor i sitt skyddade boende om de inte får placeringen finansierad, något de anser är mycket frustrerande.

### **13.3 Fall 3**

En kvinna flyr sitt hemland efter att ha blivit utsatt för upprepade våldtäkter och misshandel från sin man. I Sverige söker hon asyl, men får avslag. Hon väljer då att resa tillbaka till sitt hemland där hon kontaktar mannen för att be om förlåtelse. Han godtar först ursäkten, men väl återförenade blir hon utsatt på nytt. Situationen blir till slut så ohållbar och akut att kvinnan återigen flyr till Sverige. Hon vågar då inte söka asyl på samma grunder till följd av tidigare avslag, detta trots den förvärrade situationen. Som papperslös tvingas hon jobba svart med liten inkomst. För att få det att gå runt börjar hon att betala sin hyra till den manliga värden mot sexuella tjänster. Men relationen urartar och hyresvärden utsätter kvinnan för flera våldtäkter. I kontakt med en verksamhet som hjälper till med asylrådgivning får kvinnan hjälp. En av kvinnans kontaktpersoner kunde då konstatera att ingen av de kvinnojouren som hon ringde i Stockholm kunde ta emot den papperslösa kvinnan.

### **13.4 Fall 4**

En kvinna med flera barn (från ett tidigare förhållande) kommer till Sverige på anknytning till en ny man. Efter cirka ett år börjar mannen att använda våld mot både kvinnan och barnen och hotar även med att få dem utvisade från Sverige. När ett av barnen upptäcktes med blåmärken i skolan slås det larm till socialtjänsten. Socialtjänsten kräver att kvinnan måste lämna mannen, om hon inte gör det kommer de att vara tvungna att omhänderta hennes barn. Då kvinnan vid tidpunkten ännu inte

levt ihop med mannen i två år, vilket lagen kräver för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd, är kvinnan rädd att lämna förhållandet till följd av risken för att bli utvisad. Men socialsekreterarna försäkrar att hjälpa kvinnan. Kvinnan lämnar därför mannen och placeras tillsammans med barnen i skyddat boende på en kvinnojour. Men trots att det finns möjlighet till undantag för den som lämnar en relation på grund av våld kommer familjen att få ett utvisningsbeslut enligt tvåårsregeln. Förundersökningen mot exmannen har då lagts ner. En fällande dom är dock inte ett måste utan det ska räcka med exempelvis intyg från sociala myndigheter och/eller kvinnojouren. Men i Migrationsverkets beslut visar det sig att varken socialtjänsten eller familjens juridiska ombud har försett verket med tillräckliga handlingar för att bevisa uppgifterna och beslutet kommer att vinna laga kraft. Kvinnans fall kommer dock att uppmärksammas, både medialt och av kommunala politiker och genom nytt processande efter att ha hävdat verkställighetshinder beviljas familjen tillslut uppehållstillstånd.

## Källförteckning

### Tryckt material

Amnesty International (2004) *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer, En sammanställning om situationen i Sverige*, Stockholm

ATIM Kvinnojour, Utkast av rapportering av ATIMs hittills utförda arbete (2013-09-01) *ATIMs arbete med våldsutsatta papperslösa kvinnor och deras barn*. (Finns i författarens ägo)

Bexelius, Maria. (2008) *Asylrätt, kön och politik - en handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar.

Björngren Cuadra, Carin, Staaf, Annika (2012) *Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration*, i *European Journal of Social Work*

Burman, Monica (2012) *Immigrant women facing male partner violence – gender, race and power in Swedish alien and criminal law*. *feminists@law*, vol 2(1)

Gindl Gyllström, Caroline (2012) *Kvinnojourer – en plats för alla våldsutsatta kvinnor?* Magisteruppsats, Södertörns Högskola

Göteborgs Stad (2013-07-11) *Yttrande avseende förslag till Göteborgs Stads plan mot våld i nära relationer 2014-2016*. Tjänsteutlåtande Diarienummer: N132-0353/13

Göteborgs Stad (2013) *Förslag till budget 2014 och flerårsplaner 2015-2016 för Göteborgs Stad*, Socialdemokraterna Miljöpartiet de gröna Vänsterpartiet.

Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret (2013-02-19) *Lägesbeskrivning kring stadens arbete med papperslösas situation i Göteborg*, Tjänsteutlåtande, Diarienummer 1359/12.

Holgersson, Helena. (2011) *Icke-medborgarskapets urbana geografi*. Glänta produktion, Göteborg

IFRC (2007) *Together for Humanity*, 30th International Conference Geneva, 26-30 November 2007

Justitiedepartementet (2012-04-26) *En nationell samordnare mot våld i nära relationer*, Kommittédirektiv, Dir. 2012:38

Malmö Stad, Sociala resursförvaltningen (2011-12-21) *Information om användandet av medel för skyddat boende för papperslösa våldsutsatta kvinnor och barn*, Tjänsteutlåtande, SRN-SRF-2011-00407

Migrationsverket (2010-12-09) *Kvinnor i förvar – Att se och möta frihetsberövade*



*kvinnors utsatthet*, Version 1, Stockholm

PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants). (2012) *Strategies to End Double Violence Against Undocumented Women - Protecting Rights and Ensuring Justice*, Bryssel

Roks, Wilén, Emma (2010) *Fruimporten fortsätter - om kvinnor som utsätts för våld i anknytningsrelationer*, Rapport 2/2010

Report of the Special Rapporteur on violence against women, Yakin Ertürk (2007) *Mission to Sweden*, A/HRC/4/34/Add.3

Report of the Special Rapporteur on violence against women, Yakin Ertürk (2007) *Mission to Sweden*, A/HRC/4/28/Add.2

Sager, Maja. (2011). *Everyday Clandestinity: Experiences on the Margins of Citizenship and Migration Policies*. Media-Tryck, Lund University.

Socialförvaltningen (2012) *Budget och verksamhetsplan för socialnämnden 2013 – Förvaltningens förslag på beslut*, Stockholm.

Socialstyrelsen (2013) *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*, Stockholm

Socialstyrelsen (2013) *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*, Stockholm

Socialstyrelsen (2011) *Våld – En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, Stockholm

Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm

Socialstyrelsen, Holmström, Charlotta (2010) *Migration och sexuell hälsa – En litteraturöversikt om sexuellt risktagande och sexuell riskutsatthet i samband med migration*.

Socialstyrelsen (2009) *Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld*, SOSFS 2009:22

Socialstyrelsen (2008) *EG-rätten och socialtjänsten – en vägledning*, Stockholm

Statens Offentliga Utredningar, Eriksson, Eva (2012) *Kvinnor och barn i rättens gränsländ*, SOU 2012:45, Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Stockholm Stad (2013) *Rapport: Kartläggning av våld i nära relationer i Stockholms stad*, Markör Marknad och Kommunikation AB. Beställd av Socialförvaltningen på uppdrag av Socialnämnden i Stockholm.

Svenska Röda Korset (2012) *Göra mer, göra det bättre, nå fler*, Verksamhetsinriktning för Svenska Röda Korset 2012-2015

Svenska Röda Korset, Arwidsson, Charlotta (2010) *Att motverka människohandel – diskussion kring behov och eventuell roll för Svenska Röda Korset*, Avdelning Hälsa och Social Trygghet, Stockholm.

Svenska Röda Korset (2010) *Röda Korsets vårdförmedling för papperslösa migranter*, Stockholm

## Artiklar

Bexelius, Maria (2012-03-02) *Inhumant, rättsosäkert och våldsamt*, i Bang Feministisk kulturtidskrift, Tillgänglig 2013-10-03:  
<http://www.bang.se/artiklar/2012/inhumant-rattsosakert-och-valdsamt-2012-03-02>

Dagens Nyheter, Sjöholm, Gustav (2013-05-04) *Kvinnojourer riskerar att läggas ned*, Tillgänglig 2013-11-01:  
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/kvinnojourer-riskerar-att-laggas-ned/>

Fria Tidningen (2012-09-15) *Ge våldsutsatta papperslösa kvinnor skydd*, Opinion, B. Lindgren, P. Barnard, S. Namaani. Tillgänglig 2013-09-15:  
<http://www.fria.nu/artikel/94305>

Läkartidningen (2008) *Ge papperslösa rätt till vård*. volym 105, nr 35, Läkarförbundet, Sid. 2377-2378

Sveriges Television, Nyheter (2013-05-03) *Svår platsbrist på Sveriges kvinnojourer*. Tillgänglig 2013-11-02: <http://www.svt.se/nyheter/sverige/svar-platsbrist-pa-sveriges-kvinnojourer>

The City University of New York, CUNY (2007-12-07) *Illegal Immigrants in Manhattan Can Report Crimes without Fear of Deportation*, Tillgänglig 2013-11-01:  
<http://www.cuny.edu/about/resources/citizenship/news-events/Archive/ImmigrantsReportingCrimes.html>

## Elektroniska källor

IFRC (2009) *Policy on Migration*, Tillgänglig 2013-10-24:  
<http://www.ifrc.org/fr/introduction/migration/migration-policy/>

IFRC (2002-04-10) *News - Speeches and Statements*, Tillgänglig 2013-10-24:  
<http://w3.ifrc.org/docs/news/speech02/cl100402.asp>

Interpellation 2012/13:442 *Långsiktig finansiering av kvinnojourer av Gustav Fridolin (MP) till statsminister Fredrik Reinfeldt (M)*, Tillgänglig 2013-11-01:  
<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Interpellationsdebatter1/Debatt/?did=H010442&doctype=ip>

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Kunskapsbanken. *Socialtjänstens lagstadgade ansvar*. Senast uppdaterad: 29 okt 2013 Tillgänglig 2013-11-07:

[http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas\\_kvinnofridsarbete\\_-\\_Kunskapsbankens\\_ammesguide/Socialtjanstens\\_ansvar/](http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_ammesguide/Socialtjanstens_ansvar/)

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Kunskapsbanken. *Kommunernas kvinnofridsarbete*, Senast uppdaterad: 29 okt 2013 Tillgänglig 2013-11-07:  
[http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas\\_kvinnofridsarbete\\_-\\_Kunskapsbankens\\_ammesguide/Kommunernas+kvinnofridsarbete/](http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_ammesguide/Kommunernas+kvinnofridsarbete/)

Socialarbetare för social aktion (2011) *Tips till papperslösa som vill kontakta socialtjänsten*, Tillgänglig 2013-10-29: <http://www.ingenillegal.org/en-varld-utan-granser?page=7>

Socialdemokraternas Förslag till budget 2011 och flerårsplaner 2012 – 2013 för Göteborgs Stad. Tillgänglig 2013-10-05:  
<http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/pd/goteborg/Arkiv/val2010/material/S-Budget%202011%20slutversion.pdf>

Socialstyrelsen, *Våldsutsatta personer med utländsk bakgrund*, Tillgänglig 2013-10-25: <http://www.socialstyrelsen.se/valds-ochbrottsrelateradefragor/valdinararelationer/valdsutsatta/utlandskbakgrund>

Socialstyrelsen, *Socialnämndens underrättelseskyldighet i migrationsärenden har upphävts*, Tillgänglig 2013-10-25:  
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2013juli/socialnamndensunderrattelseskyldighetimigrationsarendenharupphort>

Röda Korset, *Frågor och svar om arbetet med papperslösa och rätten till vård för alla*, Tillgänglig 2013-09-10: <http://www.redcross.se/teman/ratt-till-varld/argument-for-ratt-till-varld-for-alla/>

The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) Policy on Migration, adopted by the Council of Delegates in November 2009. Tillgänglig 2013-10-24: <http://www.ifrc.org/fr/introduction/migration/migration-policy/>

UN Women, CEDAW, *General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Tillgänglig 2013-10-03:  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>

## Bilaga – Intervjuguide (kvinnojourer)

- Skulle du kunna berätta om X verksamhet?
- Hur ser finansieringen ut för X?
  - Verksamhetsbidrag
  - Socialtjänsten/Dygnsplaceringar
  - Projektpengar
  - Andra medel – ex gåvor
- Hur ser din personliga erfarenhet ut av att möta våldsutsatta papperslösa kvinnor?
- Kan du ge exempel på olika fall?  
Särskild kategori papperslösa? – (Anknytningsfall, offer för människohandel, avslag på asylansökan etc).  
Kan man prata om typfall?  
Nationalitet? Ålder?
- Hur fungerar samarbetet med socialtjänsten i de här fallen?
- Hur arbetar X med papperslösa kvinnor?  
Vilka insatser kan ni erbjuda dem?  
Har ni särskilda rutiner för papperslösa kvinnor?  
Anser ni er behöva riktlinjer i arbetet med papperslösa kvinnor?
- Hur ser ni på konsekvenserna om våldsutsatta papperslösa kvinnor inte får tillgång till skyddat boende?