

Statslös och rättlös?

En studie om varför papperslösas rättigheter brister

Julia Sandsten Vikberg

Abstract

Battered paperless women are a group in our society whose gender and paperless status makes them doubly vulnerable. UN:s Declaration of Human Rights expresses that all humans have an equal value and claims to be universal. But despite this studies have shown that these vulnerable group of women do not feel they are getting the help they need from the social service in Sweden and that there is a disagreement about whether paperless women are included in their responsibility or not. This study will therefor investigate what the Human Rights and the guidelines for the social service actually are saying about the inclusiveness of paperless women to understand why their rights are not met. It demonstrates how both the Human Rights and the guidelines for the social service are structured in a manner that allows paperless people´s rights to fall between the cracks.

Nyckelord: Papperslös, våldsutsatta kvinnor, mänskliga rättigheter, medborgarskap
Antal ord: 10234

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Problemformulering	5
1.3	Syfte och frågeställning.....	5
1.4	Avgränsning	6
1.5	Metod, teori och material	6
1.6	Förförståelse	7
1.6.1	Intersektionalitet.....	8
1.7	Disposition	8
2	Våldsutsatta papperslösa kvinnors situation i Sverige	9
2.1	Välfärdsstaten Sverige.....	9
2.2	Medborgarskap.....	10
2.3	Papperslösa – definition och utsatt situation	11
2.4	Våldsutsatta papperslösa kvinnors dubbelt utsatta situation	12
2.5	Socialtjänstens bemötande av våldsutsatta papperslösa kvinnor	14
3	Socialtjänstens riktlinjer	16
3.1	SoL	16
3.2	Akademikerförbundet SSR:s etiska riktlinjer	18
3.3	Utlänningslagen.....	20
4	FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna	21
4.1	Vad är de mänskliga rättigheterna?	21
4.2	Vilka konventioner har Sverige skrivit under?	22
4.3	Vem har rätt till rättigheterna?	23
5	Teoretiska verktyg	25
5.1	Soft law	25
5.2	Organiserat hyckleri	26
5.3	Icke-medborgares rättigheter.....	27
6	Analys	29
7	Slutsats	32
8	Referenser	35

1 Inledning

På flykt från krig, förföljelser, hot, övergrepp eller tortyr i sitt hemland söker sig papperslösa till välfärdsstaten Sverige för trygghet och skydd (Ain't I a Woman1). Men vår välfärd erbjuds inte alla. Som icke-svensk medborgare är tillgången till vårt sociala skyddsnet mycket begränsad (Mattson, 2010, s.104-105). Statslöshet innebär en rättslöshet och situationen för papperslösa i Sverige är mycket otrygg. För en papperslös kvinna som bli utsatt för våld innebär hennes papperslösa status en dubbel utsatthet. Hotet om att bli avvisad gör en anmälan till polisen omöjlig och undersökningar har påvisat att socialtjänstens arbete brister när det handlar om papperslösa kvinnor samt att deras rätt till stöd och skydd från våld inte uppfylls (Ain't I a Woman1, Lenard, 2008, s. 161; 231-234). Sverige har anslutit sig till konventioner i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna som garanterar våldsutsatta kvinnors rätt till skydd och stöd (Regeringen). De mänskliga rättigheterna utsäger sig för att vara universella som man enbart i kraft i att vara människa ska ha tillgång till, vilket borde innebära att kvinnornas papperslöshet inte ska frånta dem deras rättigheter (FN1). Hur kommer det sig att Sverige, som ligger i topp i välfärdslistan, inte klarar att upprätthålla de mänskliga rättigheterna för dessa kvinnor(SPI)? Syftet med min uppsats är att skapa en förståelse om varför rättigheterna brister för våldsutsatta papperslösa kvinnor genom att undersöka vad mänskliga rättigheter samt socialtjänstens riktlinjer egentligen säger om papperslösas rättigheter. Finns det en problematik eller konflikt i lagarna och riktlinjernas uppbyggnad som skapar en oklarhet angående papperslösas inkluderande?

1.1 Bakgrund

Marianne Oskarsson utförde för Röda korsets räkning, november 2013, en kartläggning av våldsutsatta papperslösa kvinnors möjligheter till skyddat boende i städerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa tre städer är de som har, på grund av ett samarbete med kampanjen Ain't I a Woman, kommit längst i arbetet med våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skydd (Ain't I a Woman2, Oskarsson, 2003, s.6-8). Resultatet av kartläggningen visade att papperslösas möjligheter skiljer sig mellan kommuner och Oskarsson beskriver att

möjligheterna till skydd kan liknas vid ett lotteri (Oskarsson, 2003, s.3). Engagemanget i Stockholm har varit svagt och, förutom ett antal motioner, inte lett till några reella åtgärder (Oskarsson, 2003, s.2). I Göteborg togs ett beslut 2011 om att det, på grund av att Sverige anslutit sig till FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, ligger i kommunens ansvar att ge papperslösa kvinnor skydd och att ideella kvinnojourer därför bör få ekonomiskt stöd till detta. Beslutet har dock fortfarande inte implementerats då det finns oklarheter kring hur beslutet ska tillämpas i praktiken (Göteborgs stad, s.24). I Malmö hänvisades det till att det i socialtjänstlagen inte finns någon paragraf som motsäger kommunens ansvar gentemot papperslösa och 2013 klubbades det igenom ett beslut om att tilldela kvinnojouren ATIM finansiellt stöd. Dock så räckte de utbetalda stödet enbart till en tilldelad plats för papperslösa på ATIM:s boenden, vilket inte är tillräckligt för att täcka det behov som finns (Oskarsson, 2003, s.24-26, 38).

Min egentliga utgångspunkt för uppsatsen var att undersöka hur socialtjänsten förhåller sig till våldsutsatta papperslösa kvinnor och hur de upplever att kvinnorna får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. Detta genom att kartlägga de formella riktlinjerna och lagarna de bör följa samt intervjua socialtjänstarbetare för att undersöka hur detta fungerar i praktiken. Eftersom Malmö var den stad som, enligt Oskarssons undersökning, kommit längst i arbetet för papperslösa kvinnor såg jag Malmö som ett perfekt exempel på ett så kallat "most likely"-fall. Alltså, om papperslösas tillgång till rättigheter visar sig brista i Malmö, kan jag anta att de brister även i andra städer (Teorell-Svensson, 2007, s. 154-156). Jag kontaktade därför Malmös socialtjänsts avdelningar och efterfrågade intervjurespondenter med förhoppningen om att jag skulle få napp. Dessvärre fick jag enbart nekande svar där det hävdades att avdelningarnas kontakt med papperslösa kvinnor var obefintlig. Av detta drog jag slutsatsen att socialtjänsten i Malmö antingen inte hade kontakt med papperslösa kvinnor eller inte hade möjlighet/intresse för att ställa upp på en intervju. Hur det än förhåller sig var min uppsatsidé ogenomförbar och jag var därför tvungen att tänka om. I och med mitt planerade uppsatsämne hade jag hunnit läsa, förutom Oskarssons ovan nämnda undersökning som visade att våldsutsatta papperslösa kvinnors rätt till skyddat boende var näst intill obefintlig, en rad andra studier som påvisade brister i socialtjänstens arbete med att tillgodose den berörda gruppens rättigheter. Med denna information kunde jag konstatera att våldsutsatta papperslösa kvinnor tillgång till stöd och skydd från våld helt uppenbart brister och att deras mänskliga rättigheter därmed inte uppfylls. Detta skapade en nyfikenhet för att undersöka *varför* papperslösa kvinnors rättigheter brister.

1.2 Problemformulering

Trots att Sverige har skrivit under de flesta konventioner i FN:s deklARATIONER om de mänskliga rättigheterna lever vi uppenbarligen inte upp till dessa när det handlar om våldsutsatta papperslösa kvinnor rätt till skydd och stöd från våld. Undersökningar har visat att papperslösa kvinnor upplever långa handläggningstider, begränsad rätt till ekonomiskt bistånd och att de allmänt upplevde att de inte fick den hjälp de behövde (Lenard, 2008, s. 161; 231-234). Det har bevitnats att socialtjänsten inte anser sig ha ansvar för papperslösa kvinnor (Wilén, 2009, s. 6-7, 9) och att de enbart hjälper kvinnorna vid akuta behov (Oskarsson, 2003, s.37-38). Även om Malmö och Göteborg kommun har valt att erkänna sitt ansvar för våldsutsatta papperslösa kvinnor, i Göteborg med hänvisning till de mänskliga rättigheterna och i Malmö till socialtjänstlagen, har deras engagemang inte lett till några faktiska åtgärder. Enligt kommunerna säger alltså både FN:s deklARATIONER om de mänskliga rättigheterna och socialtjänstlagen att socialtjänsten är skyldiga att värna om papperslösas rättigheter, men trots detta brister det. Med denna bakgrundsinformation skapades ett intresse för att undersöka vad just de mänskliga rättigheterna samt socialtjänstens riktlinjer egentligen säger om våldsutsatta papperslösa kvinnors rättigheter. Finns det en otydlighet i lagstiftningen och riktlinjerna som kan förklara varför rättigheterna inte uppfylls i praktiken?

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att skapa en förståelse om varför de mänskliga rättigheterna inte uppfylls när det handlar om våldsutsatta papperslösa kvinnor. För att förstå detta kommer jag att undersöka lagar och riktlinjer samt analysera dessa utifrån några teoretiska verktyg. Min huvudsakliga frågeställning är:

- Varför brister de mänskliga rättigheterna för våldsutsatta papperslösa kvinnor i Sverige?

Jag kommer att besvara detta utifrån frågeställningarna:

- Vad säger FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna respektive socialtjänstens riktlinjer om ansvaret med att tillgodose våldsutsatta papperslösa kvinnor med det stöd och skydd de behöver?
- Finns det en problematik eller konflikt i lagarna och riktlinjernas uppbyggnad som skapar en oklarhet angående papperslösas inkluderande?

1.4 Avgränsning

Min studie hade lika gärna kunnat handla om papperslösa barns rätt till skolgång eller papperslösas rätt till sjukvård. Studien hade också lika gärna kunna utspela sig i vilken annan välfärdsstat som helst som har skrivit under FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Det väsentliga är att mitt syfte med uppsatsen var att undersöka ett fall av *varför de mänskliga rättigheterna brister för papperslösa*. Det som är intressant med att undersöka Sveriges riktlinjer och den svenska socialtjänstens hantering av papperslösa är att Sverige har en relativt omfattande välfärd samt välutformat socialt skyddsnät som borde ge oss goda förutsättningar för att ta hand om alla individer som vistas i landet (Mattson, 2010, s.104-105). Situationer där papperslösa individer stöter på problem sker i alla länder och är alldeles för många för att behandlas i en och samma uppsats, därför kommer uppsatsen avgränsas till våldsutsatta papperslösa kvinnor. Valet av just denna grupp är strategiskt genomtänkt då det är ett exempel på en grupp som på grund av både sitt kön och illegala status innehar en dubbelt utsatt social ställning. Mitt val av fall har även avgjort vilka konventioner och deklarationer av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna samt vilka av socialtjänstens riktlinjer jag har valt att undersöka.

1.5 Metod, teori och material

Min studie kommer att baseras på skriftligt material i form av lagar, riktlinjer, offentliga dokument samt relevant litteratur. För att besvara frågeställningen kommer jag till och börja med undersöka vad FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, Socialtjänstlagen (SoL), Akademikerförbundet SSR:s etiska riktlinjer och koder samt utlänningslagen säger om våldsutsatta papperslösa kvinnors rättigheter. Som komplement kommer jag även använda mig av litteratur som belyser konflikten i dessa riktlinjer och problematiken i dess praktiska

tillämpning. För att förstå varför lagstiftningen och riktlinjerna inte uppfylls kommer jag att analysera dessa med hjälp av några teoretiska verktyg. Jag kommer att använda mig av Linda Bosniaks teoretiska resonemang angående hur staten bör förhålla sig till icke-medborgare, Jaye Ellis och Kerstin Jacobsson redogörelse om *soft law* samt Nils Brunssons teori *organiserat hyckleri*. Genom att undersöka lagstiftningen och riktlinjerna samt analysera dessa utifrån mina teoretiska verktyg kommer jag att besvara min frågeställning och på så sätt uppnå validitet (Esaiasson, et al, 2012, s. 216).

1.6 Förförståelse

Conny Svenning menar att all forskning präglas av en förförståelse och att forskarens människo- och samhällssyn därför inte kan särskiljas från dennes forskning utan bör redovisas för läsaren (Svenning, 2000. s.13, 15-16,). Denna ståndpunkt delar även Martin Hollis som hävdar att all ”sanning” inom forskningen är präglad av någons tolkning vilket innebär att det inte finns någon objektiv kunskap. Men han menar att så länge man är medveten om detta i sin tolkningsprocess samt redovisar sin forskning med genomsynlighet, kommer det inte göra forskningen mindre "sann" (Hollis, 2002, s.70). Jag vet mycket väl att om mina värderingar har legat till grund för mitt val av forskningsämne samt kommer att påverka mina val och tolkningar av material och teorier. För att ge läsaren chansen att bilda sin egen uppfattning om vad som ligger till grund för mina val och reflektioner vill jag öppet redovisa att jag är feminist och att min ståndpunkt är att alla bör ha tillgång till mänskliga rättigheter, oavsett kön, etnicitet eller klass. Jag anser att det finns grupper i samhället som är dubbelt diskriminerade på grund av att de innehar flera kategorier av underordnad social status och min studie kommer därför att utgå från ett intersektionellt perspektiv vilket fångar in den aspekten. Då intresset för intersektionalitet är nyinkommet i Sverige (De los reyes - Mulinari, 2005, s.15) och därmed är ett relativt okänt perspektiv kommer jag i nästa stycke att förklara vad perspektivet innebär samt varför jag anser att perspektivet kommer att berika min studie, snarare än att påverka dess sanningshalt. Annan förförståelse som jag anser vara relevant i förhållande till studiens innehåll är att jag hade förningar om att papperslösas rättigheter inte uppfylldes. Min introducerande läsning av ämnet bekräftade mina misstankar vilket förstärkte min nyfikenhet för att undersöka varför.

1.6.1 Intersektionalitet

Enligt Paulina De los Reyes och Diana Mulinari synliggör ett intersektionellt perspektiv hur olika maktrelationer skapas i och genom den simultana verkan av kön, klass och etnicitet (De los reyes - Mulinari, 2005, s.24). Intersektionalitet har växt fram just ur en antirasistisk kritik mot den "vita" feminismens hegemoni och exkluderande praktik (De los reyes - Mulinari, 2005, s.15). Tina Mattson menar att varken gruppen kvinnor eller män är homogena grupper, utan består av kvinnor och män med olika sociala positioner (Mattsson, 2010, s.18). De mest centrala och grundläggande positionerna som analyseras är sexualitet, etnicitet och klass (Mattsson, 2010, s.17, 93). Då min studie handlar om papperslösa kvinnor, som förutom att tillhöra den underordnade gruppen kvinnor även tillhör den underordnade gruppen invandrare, är enbart ett genusperspektiv inte tillräckligt (Mattsson, 2010, s.17). Papperslösa kvinnor är utsatta på ett helt annat sätt än de kvinnor som klassas som normen - västerländsk vit kvinna. Jag anser att det intersektionella perspektivet lämpar sig mycket bra för min studie, framförallt på grund av att det synliggör de båda förtryck dessa kvinnor är utsatta för och deras dubbelt underordnade ställning. Jag anser därför att användandet av ett intersektionellt perspektiv, genom den köns- och etnicitetanalys det erbjuder, kommer vara till min fördel då jag undersöker vad lagstiftning, riktlinjer och etiska koder innebär för våldsutsatta papperslösa kvinnor.

1.7 Disposition

Det inledande kapitlet har beskrivit uppsatsens syfte, frågeställningar, metod och teorier, avgränsningar samt min förförståelse. Nästa kapitel kommer att innehålla relevant bakgrundsfakta däribland ett stycke om välfärdsstaten Sverige, medborgarskap och våldsutsatta papperslösa kvinnors situation. I kapitel 3 och 4 kommer jag undersöka vad FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och socialtjänstens riktlinjer säger om ansvaret med att tillgodose våldsutsatta papperslösa kvinnor med stöd och skydd. I det femte kapitlet presenteras teorierna soft laws, organiserat hyckleri och icke-medborgares rättigheter som verktyg för att besvara frågeställningen. I kapitel 6 knyts bakgrundsfakta samt de teoretiska verktygen ihop och analyseras. Det sista kapitlet kommer att utgöras av den avslutande slutsatsen.

2 Våldsutsatta papperslösa kvinnors situation i Sverige

Detta kapitel kommer att behandla den bakgrundsfakta som jag anser relevant för att skapa en förståelse över uppsatsens frågeställning och undersökning. Den kommer att innehålla ett avsnitt om välfärdsstaten Sverige, medborgarskap, papperslösa, våldsutsatta papperslösa kvinnor och socialtjänstens bemötande av dessa kvinnor.

2.1 Välfärdsstaten Sverige

Under 1900-talets formades den socialpolitik och det socialförsäkringssystem som kännetecknar den svenska välfärdsstaten. Staten tog allt mer ansvar för välfärdsfrågor samt individens trygghet och den svenska medborgaren erhåller idag ett relativt välutvecklat socialt skyddsnät (Mattson, 2010, s.104-105). Den svenska socialpolitiken har utformat en institutionell välfärdsmodell där staten har ett stort ansvar för den enskilda individen. Socialpolitikens två kärnverksamheter är försörjningsstöd, bestående av socialförsäkringar och socialbidrag, samt social tjänsteproduktion, som vård, omsorg och service. Sverige är en av de mest framstående länderna i världen när det handlar om välfärd och jämställdhet. Vi brukar hamna bland de ledande topp tio i välfärds- och jämställdhetsrankningar, även om våra placeringar har sjunkit en aning de senaste åren (SPI; OECD;Holender,2013; WEF).

Enligt Tina Mattsson har analyser av den svenska välfärdsstaten visat att välfärdsstaten minskar klasskillnader och ekonomiska klyftor men att den samtidigt brister när det handlar om att motverka olikheter mellan kön, sexualitet, etnicitet, släktskap, ålder och handikapp (Mattsson, 2010, s.105). Nils Öberg menar att de senaste decenniernas ökade invandring utmanar välfärdsstatens grundläggande värderingar om universalitet och likabehandling. Sverige ställs inför ett moraliskt dilemma då våra universella värderingar erkänner vår skyldighet att låta alla ta del av vår välfärd, samtidigt som det finns en förpliktelse gentemot befintliga medborgare att värna om deras levnadsstandard. Men vi kan, anser han, inte se bort

från den "gyllende regel" som säger att välfärd skapar en solidarisk skyldighet gentemot de mindre lyckligt lottande (Öberg, 1994, s.11-13).

2.2 Medborgarskap

Medborgarskapets formella betydelse är ett medlemskap i en stat (SOU 2006:37, s. 287). Enligt migrationsverket förvärvas ett svenskt medborgarskap automatiskt vid födseln, efter en anmälan eller ansökan (Migrationsverket 1). Medborgarskap är det officiella förhållandet mellan stat och individ och innebär att medlemmar i en stat har rättigheter (rätt till att bo, arbeta och delta i samhället på lika villkor) samt skyldigheter (skyldiga att betala skatt och följa lagstiftning). Enligt Shahram Khosravi är det moderna medborgarskapet även baserat på ett medlemskap i en nationalstat (SOU 2006:37, s. 283). Detta skapar en nationalistisk identifikation med nationalstaten och en åtskillnad mellan "Vi" och "De andra". Medborgarskap är inkluderande i den meningen att det betyder lika rättigheter och skyldigheter samt en "Vi"- känsla för alla medborgare, men är samtidigt exkluderande då det skapar en kategori av icke-medborgare, "De andra" (SOU 2006:37, s. 287; Jansson – Molander, 2008, s. 33-34). Khosravi konstaterar även att denna kategorisering av människor till nationella enheter innebär att medborgarskap ses som ett naturligt mänskligt tecken och har blivit normen i dagens samhälle (SOU 2006:37, s. 284).

Det finns en mängd olika teorier om hur medborgarskapsbegreppet ska definieras men jag kommer att utgå från ett social-liberal medborgarskap då det är det Sverige samt den övervägande delen av västvärlden utgår från (Voet, 1995, s.10). Kärnan i det social-liberala medborgarskapsbegreppet är att staten och individen upprätthåller ett ömsesidigt samhällskontrakt där båda parterna har rättigheter och skyldigheter gentemot varandra (Held, 2002. s. 110). Social-liberalen Thomas H. Marshall har utvecklat en medborgarskapsteori som har fått stort genomslag och refererats flitigt till av andra forskare (Lister, 1997, s.15-16). Marshalls teori går ut på att han delar in medborgliga rättigheter i tre kategorier; civila, politiska och sociala. Civila rättigheter innebär skydd för individuell frihet såsom yttrande-, åsikts- och trosfrihet, äganderätt samt rätt till att teckna avtal. De politiska rättigheter utgörs av rätten till att medverka politiskt - som väljare i allmänna val eller som representativ i politiska församlingar. Med sociala rättigheter menas en grundläggande välfärd och trygghet, både på socialt och ekonomiskt plan, vilket bland annat innebär rätt till arbete, utbildning,

boende och sjukvård. Marshall är inte lika tydlig med vilka skyldigheter ett medborgarskap innefattar men nämner en skyldighet till att betala skatt, arbeta och att leva som en god medborgare (Marshall.1964, s.28, 58-59).

2.3 Papperslösa – definition och utsatt situation

Papperslösa, gömda flyktingar, illegala invandrare och irreguljära immigranter.

Benämningarna är många för att beskriva gruppen människor som vistas i landet utan giltigt uppehållstillstånd och vilken som är korrekt råder det delade meningar om. Khosravi menar att den mest förekommande benämningen *papperslösa* är missvisande då det kommer från franskans *sans papier* där *papier* betyder identitetshandlingar (SOU 2006:37, s.284-285), medan det svenska ordet *papper* är en felaktig benämning. Vilseledande är även begreppet *gömda flyktingar*, som enbart avser de individer som sökt asyl och fått avslag men fortfarande bor kvar (Socialstyrelsen6, s.269), och *illegala invandrare*, som riskerar att associeras till att immigranter bryter mot lagar vilket kriminaliserar migrationen. Khosravi använder istället ordet *irreguljära immigranter* vilket innebär att immigranter enbart bryter mot staters regler för icke-medborgare och inte allmänna etiska normer (SOU 2006:37, s.284-285). Jag har trots kritiken valt att använda mig av begreppet *papperslösa* då det är ett väletablerat begrepp i vardagligt tal samt används av myndigheter, akademiker och media både i Sverige och internationellt (Socialstyrelsen, 2010, s.269,; SOU 2006:37, s.284). Socialtjänsten valde i *Social rapport 2010* att använda detta begrepp med samma argument (Socialstyrelsen6, s.269) och denna benämning refereras även till i *Utredningen om vård för papper lösa m.fl.*, en utredning som utförts i uppdrag av regeringen (SOU 2011:48, s. 84-85).

Papperslösa innebär då individer som vistas i landet utan tillstånd (Socialstyrelsen6, s.269). Khosravi menar att man kan dela upp papperslösa i tre kategorier; 1) *Overstayers*, de som stannar kvar i landet efter att giltighetstiden för deras visum passerat, 2) asylsökande som väljer att stanna kvar i landet trots utvisningsbesked, 3) individer utan asyl eller visum som vistas i landet utan myndigheters kännedom (SOU 2006:37, s.289). Papperslöshet är inte ett statistiskt tillstånd utan en person kan gå in och ur papperslöshet beroende på de legala omständigheterna. Enligt socialtjänsten finns det, av naturliga skäl, ingen exakt siffra över hur stor gruppen papperslösa är i Sverige men polis och andra myndigheter brukar uppskatta antalet till mellan 10 000 till 50 000 (Socialstyrelsen6, s.270). Vad som med säkerhet kan

konstaterats är att antalet i alla fall har blivit fler de senaste åren (Mattson, 2008, s.8). Papperslösas situation är mycket sårbar. Förutom att många papperslösa även är flyktingar och kan bära med sig smärtsamma minnen om förföljelse, fångenskap, tortyr, hot, övergrepp eller krig i de länder de flytt från (Lenardt, 2008, s.99; Ain't I a woman2) är situationen för papperslösa i Sverige mycket otrygg (Ain't I a woman1). Som papperslös saknar man många fundamentala sociala, politiska och ekonomiska rättigheter (Shannon - m.fl, 2010 s.3-4). En vanlig föreställning är att papperslösa står utanför lagen men enligt Alexander Shannon m.fl är det snarare tvärtom. Det är lagen som fråntar papperslösa deras rättigheter och bidrar till deras rädsla för kontakt med myndigheter, vilket försämrar deras rättigheter ytterligare.

Utan de fyra sista siffrorna i ett personnummer begränsas livet betydligt och vardagliga aktiviteter som att arbeta, söka bostad eller bara röra sig fritt blir illegaliserade (SOU 2006:37, s.294). Utan möjlighet till arbetstillstånd tvingas de arbeta svart vilket gör dem, samt deras arbetsgivare, till lagbrytare (Mattsson, 2008, s, 88). Facket kan inte kräva försäkringar, löner och bättre villkor för dem då det kan fånga myndigheters uppmärksamhet (Mattson, 2008, s.123). Risken att bli utvisad gör att all kontakt med polis, sjukhus och andra myndigheter undviks. Blir en papperslös utsatt för ett brott hindrar rädslan om utvisning denne att anmäla brottet vilket sätter den papperslösa i en mycket utsatt situation (Mattson, 2008. s.106). Tillgången till sjukvård har varit mycket begränsad för papperslösa. Sedan den första juli 2013 ger ny lagstiftning papperslösa utökad rätt till vård med syfte att förbättra deras möjlighet till god hälsa (Läkare i världen, 2013, s.3). Enligt en undersökning av *Läkare i världen* 101 dagar efter att lagen implementerades påvisades dock att lagen brister i praktiken och att en fjärdedel av deras patienter, som de kunnat följa upp, uppgav att de hade nekats subventionerad vård hos landsting vid något tillfälle på grund av att vårdpersonal inte känt till lagen (Läkare i världen, 2013, s.5-7).

2.4 Våldsutsatta papperslösa kvinnors dubbelt utsatta situation

I fråga om våld i nära relationer hör papperslösa kvinnor till en av dem som socialstyrelsen lyfter fram som en särskilt sårbar grupp. Förutom att utsättas för våld, gör det faktum att kvinnorna är papperslösa dem ännu mer sårbara (prop. 2006/07:38 s. 16; socialstyrelsen1,

s.15; prop. 1997/98:55, s. 29). Andra särskild sårbara grupper socialstyrelsen pekar ut är kvinnor med funktionsnedsättning eller missbruksproblematik, äldre kvinnor samt kvinnor som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Några av de sårbarhetsfaktorer som kan vara närvarande för papperslösa kvinnor är okunnighet om sina rättigheter, bristande språkförståelse, avsaknad av permanent uppehållstillstånd, socialt och ekonomiskt beroende av närstående eller av samhället, isolering och ensamhet samt starkt beroende av våldsutövaren (Socialstyrelsen2, s. 31-32).

Utifrån ett intersektionellt perspektiv synliggörs att kvinnan innehar två underordnade sociala positioner – kvinna och papperslös. Det finns en brist på forskning som specifikt handlar om papperslösa kvinnor, men ett antal undersökningar om den berörda gruppen ”invandrarkvinnor” har utförts. En papperslös är per definition inte detsamma som en invandrare, men en papperslös kvinna är oftast även en "invandrarkvinna" vilket gör sådan forskning relevant att studera. Grazyna Lenardt beskriver hur våldsutsatta papperslösa kvinnorna hamnar i en dubbel utsatthet: som misshandlad och som "invandare" (Lenardt, 2008, s.288). En "invandrarkvinna" hör politiskt och socialt till en underordnad minoritetsgrupp och blir därför utsatt för sociala orättvisor, diskriminering och vardagsrasism (Lenardt, 2008, s.123). Kvinnans kön, etnicitet och invandrarstatus placerar den papperslösa kvinnan i en mycket sårbar position och mannen kan utnyttja detta underläge (Lenardt, 2008, s.288, Aint I a woman2). Den maktlöshet kvinnan befinner sig i kan förvärras av att hon ofta lever isolerat och inte har någon att vända sig till för hjälp. Isoleringen kan bero på att hon bor i invandartäta områden, saknar social och språklig kompetens, har avskurna kontakter med vänner och släkt från hemlandet samt saknar kontakter i Sverige (Lenardt, 2008, s.123, 288). Lenardts undersökning visar att männen, med sin överordnade position, i många fall hindrar kvinnan från att träffa släkt och vänner, arbeta, lära sig svenska och bekanta sig med det svenska samhället (Lenardt, 2008, s.141, 289). Undersökningen visade även att i männen ofta hade kontroll över parets ekonomi, vilket tillsammans med de andra faktorerna sätter kvinnan i en stor beroendeställning till mannen (Lenardt, 2008, s.141).

Maria Bexelius beskriver att mannen kan ha gett kvinnan en förvrängd bild av vilka rättigheter hon har. Han kan även hota kvinnan med att han ska rapportera till migrationsverket eller polisen om hon lämnar honom (Bexelius, 2008 s.222). Rädslan för att bli utvisad vid kontakt med myndigheter är utbredd hos papperslösa. Detta innebär att kvinnan ofta avstår från att anmäla ett brott, vilket ger mannen en straffrihet som han kan

utnyttja (Bexelius, 2008, s. 227). För papperslösa som även är flyktingar kan traumatiska minnen lever kvar vilket kan komma påverka familjelivet och bidra till överdriven aggressivitet hos männen (Lenardt, 2008, s.99). Enligt Gudrun Nordborg kan flykten ha gett kvinnan skräckfyllda erfarenheter av kontakt med polis och andra myndigheter. Hon kan även sakna kännedom om sina rättigheter i Sverige eller var hon kan söka hjälp (Nordborg, 2008, s.75). För de kvinnor som enbart har uppehållstillstånd i Sverige på grund av deras anknytning till sin partner är risken för att bli utvisad stor om relationen varar en kortare tid är två år. Detta bidrar till att kvinnan kan stanna kvar i en våldsam relation på grund av en rädsla för att blir utvisad (Nordborg, 2008, s.76). ROKS har myntat begreppet *fruimport* vilket innebär en situation där en svensk man inleder en relation med en utländsk kvinna i syfte att utnyttja henne till hushållsarbete eller sexuella tjänster (Wilén, 2009, s.3).

2.5 Socialtjänstens bemötande av våldsutsatta papperslösa kvinnor

Både Lenardts och Wiléns studier påvisar stora brister hos socialtjänstens bemötande av våldsutsatta papperslösa kvinnor. Kvinnorna angav att de inte fick det stöd och den hjälp de behövde och hade erfarenheter av långa handläggningstider och begränsad rätt till ekonomiskt bistånd (Lenard, 2008, s. 161; 231-234). Wilén beskriver att kvinnojourer upplever att de har problem med att få juridisk hjälp, att "ingen vill ta ansvar" för papperslösa och att flera berättar om svårigheter med att få stöd då socialtjänsten "inte anser att det ligger på deras bord" (Wilén, 2009, s. 6-7, 9).

Carin Björngren Cuadra och Annika Staaf genomförde 2009 en kartläggning av socialtjänstens kontakter med papperslösa. Syftet med undersökningen var att ta reda på hur socialtjänsten resonerar kring papperslösa och om de inkluderar papperslösa som klienter eller inte (Björngren Cuadra, Staaf. 2012. s. 91-92). Resultatet visade att socialtjänsten resonerade och agerade mycket olika, vilket Björngren Cuadra och Staaf menar beror på att socialtjänstearbetare har stort individuellt handlingsutrymme. En tiondel av alla kommuner ansåg inte att papperslösa omfattades av socialtjänstlagen över huvud taget (Björngren Cuadra, Staaf. 2012. s.97). Många kommuner ansåg att lagstiftningen och riktlinjerna

angående deras ansvar för papperslösa var mycket vag och efterfrågade ökad tydlighet (Björngren Cuadra, Staaf. 2012. s.100-101).

Oskarsson kartläggning visar på hur socialtjänsten undviker att hantera ärenden med papperslösa med argumentet att de ändå inte ska stanna i Sverige (Oskarsson, 2003, s.36) samt att det inom socialtjänsten finns en fixering vid de ”fyra sista” och att kvinnor som saknar dessa siffror endast får hjälp vid akuta behov, trots att kvinnan kan vara i ansökningsprocess om nytt uppehållstillstånd. Kvinnojourer bevittnar om att systemet har olika praxis för olika människor och att samarbetet med socialtjänsten är tidskrävande och komplicerat då det handlar om papperslösa (Oskarsson, 2003, s.37-38). En slutsats som dras av studien är att problematiken grundar sig på bristfällig statlig finansiering till kvinnojourer för att motta papperslösa samt att kommuner saknar riktlinjer och kunskap för att lösa situationen. Oskarsson menar att det som krävs för att förbättra situationen är att kvinnofridslagen ställs över utlänningslagen samt att våldsutsatta papperslösa kvinnors utsatthet erkänns och att riktlinjer utfärdas på nationell nivå (Oskarsson, 2003, s.39-41).

3 Socialtjänstens riktlinjer

Till varje kommun hör en politiskt tillsatt socialnämnd som ansvarar för kommunens socialtjänst, vilka i praktiken utför kommunens sociala arbete. Socialtjänstens ansvar regleras främst i socialtjänstlagen (SoL) vilken är utformad som en ramlag och ger enskilda kommuner frihet att anpassa lagen efter egna förutsättningar och önskemål. Detta för att ge kommuner möjlighet att tillämpa sin verksamhet utifrån de behov som finns i den enskilda kommunen utan att vara hindrade av allt för detaljerad lagstiftning (NcK; Lundgren-Sunesson-Thunved, 2014, s. 19-20). Tanken med denna decentralisering är att demokratin stärks då avståndet mellan styrande och de styrda krymper (Larsson, 1994, s.39-41). För att undersöka varför socialtjänstens bemötande av våldsutsatta papperslösa kvinnor brister behöver jag förstå vilka riktlinjer de bör följa i sitt arbete. Därför kommer jag nedan att redogöra de paragrafer i SoL som är centrala för min studie, Akademikerförbundet SSR etiska riktlinjer till socialtjänstarbetare och till sist även utlänningslagen vars nya paragrafer förändrat socialtjänstens förhållande till papperslösa.

3.1 SoL

I SoL:s första kapitel formuleras socialtjänstens grundläggande värderingar och mål:

§ 1 Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- *Ekonomiska och sociala trygghet*
- *Jämlikhet i levnadsvillkor*
- *Aktiva deltagande i samhällslivet*

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupper egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Andra kapitlet i SoL uttrycker att Socialtjänsten har det *yttersta ansvaret för att enskilda i kommunen får den hjälp och det stöd den behöver* (SoL 2 kap § 1). Att socialtjänsten har det *yttersta ansvaret* utesluter inte att ärendet kan tillhöra andra samhällsorgan, men att ansvaret ligger hos socialtjänsten till dess att ärendet överlåts till ett annat organ (Lundgren, Sunesson, Thunved, 2014, s. 22). I *social rapport 2010* förtydligar socialstyrelsen ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunen genom att hänvisa till att tredje stycket i paragrafen säger att de som omfattas av LMA, lagen om mottagande asylsökande med flera, inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. LMA innefattar inte papperslösa som tidigare sökt asyl men fått avslag och nu håller sig undan för att inte bli avvisade, utan dessa omfattas av socialtjänstlagen på samma sätt som alla andra som vistas i kommunen (Socialstyrelsen⁶, s.272). Kap 2a anger att socialtjänsten aldrig kan neka hjälp eller bistånd med argumentet att behovet kan tillgodoses i en annan kommun om det är oklart vilken kommun som bär ansvaret (Lundgren, Sunesson, Thunved, 2014, s.36). Andra paragrafen i kapitel 2a anger att om det är tydligt att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för en individs stöd och hjälp, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Vid akuta situationer, vilket kan vara akut boende över natten eller akut ekonomiskt bistånd var dagen, ansvarar vistelsekommunen för utredning, beslut, verkställighet samt kostnader för insatser.

Även om kap 2 § 1 avser stöd till alla inom kommunen finns det en särskild paragraf som uppmärksammar det särskilda behov av stöd och hjälp våldsutsatta kvinnor kan ha, under rubriken *brottsoffer* i kapitel 5 § 11. Särskilda paragrafer har i vissa fall ansetts nödvändiga för att beakta särskilda grupper skydd (Lundgren, Sunesson, Thunved, 2014, s.160-163). Vilket stöd och hjälp som kvinnorna bistås beror på behov och skiljer sig från fall till fall. Men olika insatser kan vara ekonomiskt bistånd, hjälp med skyddat boende, rådgivande och stödjande samtal, ordnande av kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivillighetsorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheten och övriga rättsväsen vid polisanmälan samt insatser för eventuellt barn. Kvinnan kan antingen behöva akut hjälp, som boende över natten eller ekonomiskt bistånd för vardagen, eller långsiktigare hjälp där flera insatser behöver samordnas (Lundgren, Sunesson, Thunved, 2014,s.162-163).

Vilka individer som inkluderas i socialtjänstens *yttersta ansvar* är dessvärre mycket oklart och om det avser papperslösa eller inte beror på hur man tolkar lagarna. Karin Österling menar att

lagen bör tolkas som att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att ge nödvändigt stöd och hjälp till alla som vistas i en kommun, vilket även inkluderar papperslösa (Österling, 2006, s.33). Birgitta Angel och Anders Hjern menar dock att kommunens ansvar över befolkning bara innefattar de som har giltigt uppehållstillstånd (Angel – Hjern, 2004, s.277). Björngren, Cuadra och Staafs undersökning visade att en tiondel av alla kommuner ansåg att papperslösa inte omfattades av SoL (Björngren Cuadra, Staaf. 2012. s.97). Enligt dem själva har papperslösa i alla fall otvivelaktigt rätt till är akut service, enligt kap 2a § 2 (Björngren Cuadra, Staaf. 2012. s.96). Enligt Oskarssons undersökning är att det är vanligt att Socialtjänsten hjälper papperslösa kvinnor enbart med akut service (Oskarsson, 2003, s.37-38).

Första paragrafen i kapitel 4 anger rätten till bistånd för den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat vis. En individuell biståndsutredning ska göras för varje enskilt fall för att bedöma i vilken utsträckning den enskilda kan tillgodose behovet genom egna åtgärder. För att socialtjänsten ska bevilja och vidare finansiera en våldsutsatt kvinna på skyddat boende bör socialtjänsten utföra en biståndsutredning vid varje fall. När det gäller ansökningar om socialt bistånd beskriver socialstyrelsen i sin rapport "EG-rätten och socialtjänsten" att det etablerats en praxis hos socialtjänsten som säger att personer som saknar hemvist i den kommun de tillfälligt vistas i enbart har rätt till akut bistånd. Rapporten påvisar rättsfall där det dömts som korrekt av socialtjänsten att avslå papperslösas ansökningar om bistånd med hänvisning till att personens försörjningskällor fanns i dennes ursprungsland (Socialstyrelsen5, 2008. s.26). Även organisationen *Ingen är illegal* menar att denna praxis finns hos socialtjänsten och rättsväsendet i sitt dokument "TIPS TILL PAPPERSLÖSA SOM VILL KONTAKTA SOCIALTJÄNSTEN ". De hänvisar till Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1007-09 samt i Jönköping, mål nr 3594-07 & 3595-07 som exempel på två av, enligt dem, flera kammardomstolar som tolkat lagen på detta sätt. Organisationen tipsar papperslösa att vid kontakt med socialtjänsten att påpeka att kommunen har det yttersta ansvaret för de som vistas där samt hävda att en tillhörighetsutredning redan är utförd som visade att man tillhör den aktuella kommunen (*Ingen är illegal*).

3.2 Akademikerförbundet SSR:s etiska riktlinjer

Akademikerförbundet SSR är den fackliga organisationen för socionomer och yrkesverksamma inom socialt arbete. Förbundet har utformat etiska riktlinjer och koder som de bedömer grundläggande för utförandet av socialt arbete (SSR). Dessa redogör bland annat för olika aspekter av socialt arbete, etiska dilemman och risker som kan uppkomma, etiska värden och normer för socialt arbete samt riktlinjer. Enligt SSR är den mest grundläggande principen för socialt arbete "*alla människors lika och höga värde*" och alla andra etiska normer och ansvar bör baseras på detta (SSR. 2011 s.9,11). SSR hänvisar till FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och Europa konventionen för att visa att de står bakom deklarationen som säger att "*det inneboende värdet hos alla människor som ligger till grund för deras rättigheter*" (SSR. 2011 s.9).

Om papperslösa inkluderas när de talar om människors lika värde är dessvärre otydligt då de ständigt växlar mellan begreppen medborgare och människa. När de hänvisar till de mänskliga rättigheterna uttrycker de:

"att människovärdet och mänskliga rättigheter är två idéer som hör ihop. Vi anser då andra människor som medborgare, som vi ska visa respekt."

Detta kan tolkas som att de människor som deras etiska riktlinjer och koder avser är medborgare. Medborgare är den återkommande termen de använder när de redogör för socialtjänstens olika verksamhetsområden och etiska problem. De nämner bland annat att "*grundtanken är att enskilda eller grupper av medborgare ska finna sina egna resurser och förbättra sina livsvillkor*" (SSR. 2011. s.5) och att "*en mycket viktig aspekt av socialt arbete är att ge omsorg och stöd till medborgare i olika livssituationer*" (SSR. 2011 s.6). Även i delen som avser deras etiska riktlinjer sker en växling mellan begreppen medborgare och människa. Detta illustreras redan i första stycket som uttrycker att "*grundläggande värden för arbetet och professionen är mänskliga rättigheter och humanitet. Arbetet ska bidra till ett gott och värdigt liv för medborgarna och utveckla samhällets välfärd*" (SSR. 2011 s.14). SSR utgår därmed från den klassiska principen om medborgarskap när de talar om mänskliga rättigheterna och alla människors lika värde. Vad detta innebär för papperslösa som inte räknas till kategorin medborgare men ändå är människor är således svårtolkat. För att klargöra hur SSR ställer sig i frågan kontaktade jag till Titti Frankell, en av dem som utarbetat riktlinjerna (SSR. 2011 s.2) och står som kontaktperson (SSR. 2011 s.22) och fick svaret;

Hej Julia!

Vad bra att du fäster vår uppmärksamhet på detta! Vi reviderar koden om et år cirka och då kommer vi absolut att uttrycka oss annorlunda. Uttrycket "medborgare" nog borde ersättas med formuleringar som "de personer som vistas i kommunen" och/eller "de personer som socialtjänsten har ett ansvar för".

Vänliga hälsningar

Titti Fränkel

Utvecklingschef, socialt arbete

3.3 Utlänningslagen

Utlänningslagen redogör för villkoren för en utlänning att få resa, vistas och arbeta i Sverige. Den innehåller bestämmelser om skydd för flyktingar och avger förutsättningarna för avvisning respektive utvisning för en utlänning utan uppehållstillstånd (NE). Lagen innebar tidigare att socialtjänsten hade underrättelseskyldighet till myndigheter vid kontakt med papperslösa, vilket hindrade papperslösa från att kontakta socialtjänsten av rädsla för utvisning (Oskarsson, 2013. S.19). Men en ny lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013 upphävdes socialtjänstens underrättelseskyldighet (socialstyrelsen⁴). Däremot finns lagen om uppgiftsskyldighet fortfarande kvar, vilket innebär att socialnämnden är skyldig att lämna ut uppgifter om en specifik utlänning om en myndighet begär detta och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende som handlar om uppehållstillstånd, beslut om avvisning och utvisning eller liknande (17kap. 1§ UtL). Enligt organisationen *Ingen är illegal* är socialtjänstarbetare dåligt informerade om lagändringen och tipsar papperslösa att de i kontakt med socialtjänsten bör upplysa dem om att de inte är skyldiga att underrätta polisen (*Ingen är illegal*). Den nya lagändringen medförde även att kvinnor numera kan beviljas fortsatt uppehållstillstånd trots att ett förhållande har upphört om den sökande har utsatts för våld eller andra allvarliga kränkningar (SFS 2005:716).

4 FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna

Nedan följer en redogörelse över FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna och hur dess uppbyggnad skapar en konflikt mellan mänskliga rättigheter och medborgarskap. Till och börja med kommer dess bakgrund och innebörd att beskrivas, därefter vilka konventioner Sverige åtagit sig och till sist redovisas motsägelsen mellan mänskliga rättigheter och medborgarskap utifrån olika teoretiska resonemang. Jag kommer att ta avstamp i Hannah Arendts teoretiska redogörelse i ”The perplexities of the Right of Man” vars tankar fortfarande är centrala, men då samhället har förändrats sedan de utformades år 1951 kommer jag även att använda mig av Seyla Behabibs vidareutveckling av hennes teorier som förankrar dem i en mer nutida kontext. Jag kommer inte att använda mig av Behabibs slutsatser utan enbart hennes resonemang som är relevant för min studies frågeställning.

4.1 Vad är de mänskliga rättigheterna?

FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna togs fram år 1948 av FN i samarbete med medlemstaterna (Mänskliga rättigheter¹). Avsikten med deklARATIONENS skapelse var att definiera vilka rättigheter en har i egenskap i av att vara människa (Jansson – Molander, 2008, s. 37). Det fundamentala i de mänskliga rättigheterna är just alla människors lika värde, vilket den första artikeln tydligt uttrycker:

”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter” (Mänskliga rättigheter³).

Enligt FN är de mänskliga rättigheterna universella och gäller för alla människor oavsett land, kultur eller specifik situation. Det enda kravet är att du är just människa (FN1). Det internationella samfundet har gett stater ansvaret att tillgodose sina medborgare med rättigheterna samt att skydda dem från brott mot dessa (FN2), men hur rättigheterna förverkligas är upp till länderna själva (Thulin, 2004, s.21). FN:s deklARATIONER är inte

bindande för stater men stater förväntas ändå att handla efter dem. Konventionerna blir däremot bindande genom att stater skriver på dem. De innehåller även regler om uppföljning, kontroller och varje konvention har en kommitté som övervakar att stater upprätthåller konventioner de skrivit under (Thulin 2004, s. 90-91). För att leva upp till konventionerna har staterna blivit tvungna att införliva konventionerna i nationella lagar. Sverige har ett dualistiskt system, vilket innebär att konventionerna transformeras in i den nationella lagstiftningen och återfinns i grundlagarna samt i exempelvis socialtjänstlagen (Thulin 2004, s. 210). EU har utvecklat ett system för mänskliga rättigheter som gör konventionerna bindande för medlemstater och Sverige, som medlemsland, åtar sig därmed att garantera de mänskliga rättigheterna (Thulin, 2004, s. 135-136). De mänskliga rättigheterna finns även skrivna i folkrätten som är juridiskt bindande rättsregler genom internationella överenskommelser mellan staterna (Thulin 2004, s. 13).

4.2 Vilka konventioner har Sverige skrivit under?

Sverige har förbundit sig till de flesta av FN:s konventioner däribland FN:s konvention om sociala, ekonomiska och politiska rättigheter (Mänskliga rättigheter²); som handlar om människors rätt till bland annat trygghet (art. 9), tillfredsställande levnadsstandard (art. 11) och bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa (art. 12) (Mänskliga rättigheter²). Sverige har även anslutit sig till *konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, *konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering* samt *konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* m.m (Mänskliga rättigheter³). Sverige har skrivit under den konvention som specifikt handlar om kvinnors rättigheter, FN:s *kvinnokonvention (CEDAW)* som är en konvention för att avskaffa all diskriminering mot kvinnor (Amnesty, s.12). FN definierar diskriminering som:

”Diskriminering av kvinnor definieras som varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet, åttnjutandet eller utövandet av kvinnors mänskliga rättigheter och grundläggande friheter”(UN Women).

Det finns ingen artikel i Kvinnokonventionen som tar upp våld mot kvinnor, men konventionens övervakningskommitté betonade i rekommendation 19 år 1992 att

könsrelaterat våld är en form av könsdiskriminering (Amnesty, s.13). Denna rätt utvecklas senare till en deklaration om *avskaffande av allt våld mot kvinnor* år 1993. Enligt deklarationen bör stater fördöma våld mot kvinnor och utarbeta politiska medel för att avskaffa våldet (Amnesty, s.13-14). FN definierar våld mot kvinnor som:

”varje könsrelaterad våldshandling som 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” (Amnesty, s. 3).

4.3 Vem har rätt till rättigheterna?

Hannah Arendt var en av de först som introducerade omvärlden för motsägelsen mellan mänskliga rättigheter och medborgarskap (Jansson – Molander, 2008, s.37-38). Arendt menade att eftersom det internationella samfundet har gett stater ansvar för upprätthålla rättigheterna reduceras mänskliga rättigheter till medborgliga rättigheter (Arendt, 1994, s.293). Rätten till rättigheter kan därmed endast uppfyllas i ett politiskt samhälle, där vi inte föds som medborgare utan blir medborgare genom våra handlingar och åsikter (Arendt, 1994, s.296-297). På samma sätt är människan av naturen inte jämlika, utan blir jämlika genom medlemskap i en samhällsorganisation som beslutat om allas jämlika rättigheter (Arendt, 1994, s.301). Hennes text beskriver vad denna problematik innebar för statslösa flyktingar under andra världskriget och hur deras förlust av medborgliga rättigheter även innebar en förlust av mänskliga rättigheter (Arendt, 1994, s.292). Trots att Arendt var mycket kritisk till nationalstatens begränsningar som rättighetsbärare menade hon ändå att stater var mest lämpade för uppdraget, då hon inte såg något bättre alternativ (Benhabib, 2004 s. 63-65). Arendt såg nationalstatsystemet som givet för att rätten till rättigheter skulle kunna uppfyllas och menade att även om staten inte kunde utlova allas rättigheter, kunde den i alla fall utlova medborgarnas.

Seyla Benhabibs teorier har sitt ursprung i Arendts tankar men hon vill vidareutveckla begreppet rätten till rättigheter genom att se bortom nationalstatsystemet och medborgarskapsbegreppet (Benhabib, 2004. s.65-66). Snarare än i att se medborgarskap som garanten för rätten till mänskliga rättigheter, vilket innebär att medborgarskap skulle vara målet för alla människor, vill Benhabib koppla loss rätten till rättigheter från en individs nationalitet och medborgerliga status. Rätten till rättigheter bör istället innebära att man erkänner att människan har en universell mänsklig status, oberoende nationellt

medborgarskap (Benhabib, 2004, s.68-69). Utmaningen ligger i att de "universella" mänskliga rättigheterna är uppbyggda på ett system där staters suveränitet och jurisdiktion är knutet till ett specifikt territorium och staters lagar är knutna till ett medborgarskap.

Benhabib påpekar att man till och med kan hitta konflikten mellan suveränitet och mänskliga rättigheter i själva deklARATIONEN. Detta påvisas tydligt i att artikel 13 åberopar rätten till att emigrera från landet medan en rätt till att immigrera inte finns att hitta (Benhabib, 2004, s.11). Artikel 14 medger rätten till asyl och artikel 15 uttrycker rätten till en nationalitet samt att ”*Ingen får godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekats rätten att ändra nationalitet*” (Mänskliga rättigheter³). Men deklARATIONEN nämner ingenstans att stater skulle vara skyldiga att motta immigranter (Benhabib, 2004, s.11). DeklARATIONEN utelämnar det väsentliga i att en individ har rättigheter; det innebär att en stat eller medmänniska måste ha skyldigheter. DeklARATIONEN uppger inte vem som är skyldighetbärare och upprätthåller här således staters individuella suveränitet framför individers rätt till asyl (Benhabib, 2004, s.11). Även Arendt uppmärksammade problematiken med att det inte finns några lagar som tvingar stater till att tillgodose papperslösas rättigheter och beskriver hur detta innebar att statslösa flyktingar under andra världskriget inte hade någon stat att åberopa sina rättigheter hos (Arendt, 1994, s.296). Globaliseringen av varor, militär, kommunikation, teknologi, pengaflöden, miljöpåverkan, kulturella och sociala nätverk och transnationella politiska aktörer har minskat statsgränsernas betydelse och stater har inte längre samma suveräna rätt över sitt eget territorium i dagens samhälle. Men å andra sidan är staters suveränitet och gränser högst tydliga och betydelsefulla när det gäller immigration och mottagandet av flyktingar (Benhabib, 2004, s.4-5).

5 Teoretiska verktyg

I min studie om varför mänskliga rättigheter brister för våldsutsatta papperslösa kvinnor har jag upptäckt tre gemensamma nämnare i de mänskliga rättigheterna och socialtjänstens riktlinjer som skulle kunna hjälpa till med att förklara varför de i praktiken inte tillgodoser alla. Den första är att det i båda uppenbarar sig en konflikt angående huruvida icke-medborgare inkluderas eller inte. En annan gemensam nämnare i de mänskliga rättigheterna, socialtjänstlagen samt SSR:s riktlinjer och etiska koder är att de är bundna lagar, men ger stor frihet till egen tolkning och implementering. Den tredje nämnaren är att det påvisats sig finnas ett glapp mellan retorik och praktik då det deklarerats höga värden, exempelvis allas jämlikhet, som i praktiken inte uppnås. För att svara på min frågeställning kommer jag att studera dessa gemensamma nämnare utifrån teoretiska resonemang för att på så sätt skapa förståelse om varför rättigheterna inte uppfylls. Jag kommer till att börja med att redogöra begreppet *soft law* för att undersöka vad de tolknings- och implementeringsfria lagarna egentligen innebär samt deras för- och nackdelar. Därefter kommer jag att titta närmare på Nils Brunssons teori *organiserat hyckleri* för att skapa förståelse om det påvisade glappet mellan retorik och praktik. Till sist kommer jag att redovisa Linda Bosniaks diskussion angående hur staten bör förhålla sig till icke-medborgare. Hennes kritik mot att frågans debatt kretsar kring en syn på statsgränser och staters suveräna territorialitet som naturligt givna bidrar till intressanta tankar om varför behandlingen av medborgare och icke-medborgare skiljer sig.

5.1 Soft law

Soft law är icke-juridiskt bindande överenskommelser, i kontrast till *hard law* som är juridiskt bindande (Shaffer - Pollack, 2010. s.707;715;718). Jaye Ellis beskriver *soft law* som ett fenomen som befinner sig i en gråzon mellan lag och icke-lag. Hon delar in *soft law* i tre olika kategorier; bindande lagar men vars vaga och tolkningsfria karaktär gör dem varken juridiskt bindande eller tvingande; icke-bindande normer, som politiska eller moraliska normer; samt normer formerande av icke-statliga aktörer (Ellis, 2012, s.315). SoL skulle mycket väl kunna klassificeras som den första kategorin av *soft law* där ramlagar ger kommuner stor frihet till

egen tolkning och implementering. Konventionerna i FN:s deklARATIONER om de mänskliga rättigheterna kan även betraktas som en sådan typ av *soft law*, medan dess deklARATIONER mer liknar icke-bindande normer (Thulin, 2004, s.21). Detsamma gäller för SSR:s riktlinjer och etiska koder som utgörs av moraliska och politiska normer och inte är juridiskt bindande.

Vissa teoretiker ställer sig kritiska till *soft law*:s gråa zon och menar att den hotar gränsen mellan lag och icke-lag. Lagarna anses vara meningslösa då de skapar en fejkad illusion om att konsensus har nåtts, men att bindande parter sedan inte vet hur de bör förhålla sig till de överenskomna lagarna eller är tvingade att följa dem i praktiken (Ellis, 2012, s319-320). Enligt Kerstin Jacobsson kan *soft law* dock vara minst lika tvingande som *hard law* genom mekanismer som uppföljning och rapportering om dess implementering, påverkan av grupstryck samt rädsla för att bli impopulär om lagen inte följs. FN konventionens regler om uppföljning och kontroller samt dess överbevakningskommitté är ett exempel på sådana mekanismer som gör stater bundna till att följa lagarna. Gränsen mellan vad som är *soft law* och vad som är juridiskt bindande regler är således något otydlig. Fördelar med *Soft law*:s icke-bindande och tolkningsfria karaktär är att de kan vara användbara i kontroversiella frågor där ett konsensusbeslut annars inte hade nåtts samt att kan de även vara ett första steg eller verka som en utvecklande och lärande process i riktning mot en juridiskt bindande lagstiftning (Jacobson, 2001. s.89).

5.2 Organiserat hyckleri

Nils Brunsson presenterar teorin *organiserat hyckleri* som ett hjälpmedel för att förstå organisationers agerande gentemot omvärldens motstridande intressen och krav. För att komma överens och förena alla diversifierade intressen är, enligt Brunsson, hyckleri är en framgångsrik metod som organisationer använder sig av (Brunsson,1989, s.172). Hyckleri kan definieras som skillnaden mellan beslut och handling, mellan retorik och praktik. Organisationer använder tal, beslut och handling som tre från varandra enskilda delar vilket möjliggör att de kan tala på ett sätt, besluta på ett annat och handla på ett tredje (Brunsson,1989, s.27). Organisationer är inte tvingade att tala, besluta och handla på ett adekvat sätt och i kontroversiella frågor kan det vara till fördel för organisationer att handla på ett sätt som motsäger sig vad tal och beslut indikerar. Ett tal och beslut som pekar i en riktning kompenseras med en handling som pekar i en annan, vilket möjliggörs genom att

människor per automatik antar att tal och beslut resulterar i en handling i samma riktning och inte kontrollerar om detta verkligen sker (Brunsson, 1989, s.27 -29). Hyckleri uppfattas oftast som moraliskt förkastligt, men Brunsson hävdar att hyckleri kan vara en stor moralisk fördel då metoden tillåter organisationer att ha högre moraliska värderingar än dess handlingar. Han menar att det är viktigt att etablera höga mål i värderingar för att visa att man strävar efter förbättring och siktar högt. Höga moraliska värderingar, så som *"Alla människor är födda fria och lika i värde..."*, präglas av en inneboende inkonsekvens vilket gör dem omöjliga att till fullo uppnås i praktiken. Det är dock viktigt att sträva efter att uppnå dessa höga värden och de bör därför bevaras, även om de förutsätter en åtskillnad mellan tal och handling (Brunsson, 1989, s.232-234)

5.3 Icke-medborgares rättigheter

Hur bör då staten förhålla sig till icke-medborgare som redan befinner sig inom dess gränser? Bör icke-medborgare som lever inom statens territorium behandlas efter samma regler och rättigheter som statens medborgare? Detta är en fråga som är påtaglig både i hur staten tolkar de mänskliga rättigheterna samt hur kommuner och socialtjänstarbetare tolkar sitt ansvar gentemot papperslösa. Linda Bosniak resonerar kring denna frågeställning i sin bok *"The Citizen and the Alien"* och menar att frågans ståndpunkter kan delas in i två läger. Den ena sidan anser att staters gränser är legitima och viktiga för att styra över villkoren för immigranter som befinner sig inom staters territorium. Enligt detta synsätt ses medborgarskap som toppen på ett berg som icke-medborgare bör bestiga för att nå sitt slutgiltiga mål på toppen. Den motsatta sidan anser att det inte är legitimt för stater att styra över icke-medborgare inom dess territoriella gränser utifrån statens gränsreglerande intressen. Istället bör en individs närvaro och medverkan i samhället avgöra om den ska förhålla sig till samma rättigheter och regler som en medborgare, oberoende dess immigrationsstatus. Gränsens normer bör alltså stanna vid nationsgränserna. Detta synsätt skiljer inte på om en individ är papperslös, asylsökande eller medborgare, så länge den verkar inom statens gränser (Bosniak 2008 s. 122-123).

Bosniak ställer sig dock kritiskt till båda ståndpunkterna då hon menar att de båda utgår från en syn på stater som naturligt avgränsade från andra stater. De skiljer sig åt i åsikten huruvida gränsens juridiska implikationer ska gälla innanför statens gränser eller stanna vid tröskeln,

men de delar en gemensam syn på gränser som givna och legitima. Båda synsätten ser det som en nödvändighet för stater att vara ”hard on the outside” och skiljelinjen ligger istället i om stater bör vara ”hard on the outside, hard on the inside” eller ”hard on the outside, soft on the inside”. Bosniak menar att detta ställer den liberala demokratiska staten inför ett dilemma då den strävar efter universella värden som jämlikhet och mänskliga rättigheter samtidigt som det finns en syn på att en stats behandling av en individ baseras på gränsernas indelning av insida och utsida. Det görs därmed en åtskillnad mellan medborgare och icke-medborgare där stater prioriterar solidaritet gentemot de egna medborgarna. Hur icke-medborgare ska behandlas och huruvida de ska få inträda i landet bestäms utifrån de nuvarande medborgarnas intressen.

6 Analys

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, SoL och SSR:s riktlinjer kan klassificeras som så kallade *soft law*, vilket innebär en stor frihet i hur de tolkas och implementeras. SoL påstår sig främja allas *jämlikhet i levnadsvillkor*, men trots detta har det påvisats finnas stora oklarheter angående vilka som innefattas i kommunens *yttersta ansvar* samt har rätt till socialt bistånd och vissa hävdar att papperslösas rättigheter enbart sträcker sig till akuta behov. Att SoL klassificeras som ramlagar innebär att hur riktlinjerna realiserats beror mycket på vem som tolkar dem. Oskarsson liknar papperslösa kvinnors möjligheter till skydd vid ett lotteri där kvinnors geografiska position är avgörande. SSR:s riktlinjer och etiska koder klassas som icke-bindande moraliska och politiska normer som socialtjänstarbetare uppmanas inrätta sig efter men inte är tvingade att följa. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna utgörs även av icke-bindande normer som i praktiken inte är tvingande. Dess konventioner klassas däremot som lagar med en stor fri tolkning och implementering, men regler om uppföljning och kontroller samt etablerandet av en övervakningskommitté gör dem ändå bindande. En fördel med att de mänskliga rättigheterna, SoL och SSR:s riktlinjer klassas som *soft law* är att det placerar den styrande närmare den styrda. Detta möjliggör en implementering av lagarna utifrån de förutsättningar och behov som finns. Enskilda kommuners ekonomi och förutsättningar styr vad som är möjligt att utföra och invånarnas behov och önskemål skiljer sig från kommun till kommun. För att inte tala om hur alla världens stater förutsättningar, behov och önskemål skiljer sig markant. Möjligheterna för välfärdsstaten Sverige att uppfylla de mänskliga rättigheterna är mycket större än länder med betydligt mer begränsade tillgångar och förutsättningar. De mänskliga rättigheterna måste således vara *soft law* för att så många länder som möjligt ska kunna ansluta sig till dem utan att behöva leva upp till samma krav i dess uppfyllande. En tanke med *soft law* är att om länder i praktiken kan leva upp till de mänskliga rättigheterna inverkar en påverkan av gruppsyck och rädsla för att bli impopulär till att de gör sitt yttersta för att göra det. En anslutning till rättigheterna kan även ses som ett första steg samt verka som en utvecklande och lärande process i riktning mot att de i praktiken uppfylls, vilket jag kan tänka mig att många stater och kommuner behöver. En stor nackdel med att både de nationella och internationella riktlinjerna klassificeras som *soft law* är att det är kvinnornas geografiska position som avgör deras möjligheter till stöd och skydd

från våld, istället för deras behov. Det finns således ett behov av åtgärder som ger alla kvinnor lika rättigheter var de än befinner sig och oavsett deras nationella status.

Enligt Brunssons teori *organiserat hyckleri* kan det vara en strategisk fördel att etablera höga värden som inte motsvarar dess handlingar. Även om det finns en medvetenhet om att dessa värden i praktiken är ogenomförbara utgör de mål och en strävan efter att i framtiden nå dem. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna hävdar att "*Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter*", SoL:s första kapitel uttrycker att kommunen ska främja "*människorna jämlikhet i levnadsvillkor*" och SSR:s riktlinjer att "*det inneboende värdet hos alla människor som ligger till grund för deras rättigheter*". Alla dessa uttryck kan enligt *organiserat hyckleri* ses som höga värden med en inneboende inkonsekvens. Det skulle kunna vara så att dessa värden betraktas mer som en normativ utopi snarare än en realistisk politik. Glappet mellan retorik och praktik i de mänskliga rättigheterna och socialtjänstens riktlinjer kan enligt *organiserat hyckleri* legitimeras och till och med ses som en moralisk fördel. Höga mål bör eftersträvas för att en förbättring ska ske och därför kan det ses som ett "nödvändigt ont" att deklarerat dessa höga värden, även om det finns en uppfattning om att de är omöjliga att nå. Men om de höga värdena i praktiken skulle kunna uppfyllas, i alla fall i större utsträckning, är det då verkligen moraliskt att fortsätta med hyckleriet?

Både Arendt och Benhabib konstaterar att det finns en problematik med de mänskliga rättigheterna då rätten till rättigheterna grundas på ett medborgarskap. Men till skillnad från Arendt, som såg nationalstater och dess gränser som givna, önskar Benhabib att se bortom staters gränser då de hindrar mänskliga rättigheter för alla. Bosniak spekulerar vidare i samma bana och menar att oavsett hur staten beslutar sig för att behandla papperslösa innebär dagens statsgränssystem att stater gör skillnad på medborgare och icke-medborgare, där icke-medborgares villkor bestäms utifrån de nuvarande medborgarnas intressen och medborgare prioriteras före icke-medborgare. Detta fenomen uppenbarar sig i hur papperslösas rätt till skydd och stöd inte är en självklarhet utan skiljer sig beroende på om enskilda kommuner och socialtjänstarbetare erkänner deras rättigheter. De olika tolkningarna om papperslösas inkluderande är ett påtagligt exempel på förekomsten av en uppdelning mellan medborgare och icke-medborgare. Ståndpunkterna är antingen att våldsutsatta papperslösa kvinnor har samma rätt till stöd och skydd eller att de enbart har rätt till akut hjälp, men en gruppindelning av kvinnorna utifrån statsgränser är närvarande från båda hållen. Khosravi konstanterar att det finns en normalisering i att begreppet människa kopplas ihop med medborgarskap. Detta

fenomen påvisas i SSR:s etiska koder och riktlinjer som återkommande växlar mellan begreppen medborgare och människa, utan en reflektion över att begreppen inte behöver vara sammankopplade. Enligt Titti Fränkel, utformare av riktlinjerna, kommer dock uttrycket *medborgare* att bytas ut vid nästa revidering, förslagsvis mot *de personer som vistas i kommunen* eller *de personer som socialtjänsten har ansvar för*. De första förslaget liknar SoL:s uttryck *kommunens yttersta ansvar* och de andra förslaget hänvisar till SoL. Således kommer SSR:s riktlinjer efter nästa revidering, även om inte motsättningsfulla, fortsätta att vara tolkningsfria.

7 Slutsats

Såsom inledningsvis konstaterades är våldsutsatta papperslösa kvinnor en grupp i samhället som är extra utsatta. Förutom att tillhöra den underordnade gruppen kvinnor innebär den papperslösa statusen en begränsad tillgång till rättigheter och en mycket otrygg situation, vilket kan utnyttjas av den våldsamma mannen. Sverige har skrivit under FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna som utsäger sig för att vara universella. Men trots detta har undersökningar visat att kvinnorna upplever att de inte får den hjälp de behöver hos socialtjänsten och att det råder delade meningar angående socialtjänstens ansvar eller icke-ansvar gentemot papperslösa. Syftet med uppsatsen var att undersöka varför våldsutsatta papperslösa kvinnors rättigheter inte tillgodoses i Sverige. Samt om det finns en problematik eller konflikt i uppbyggnaden av de mänskliga rättigheterna och socialtjänstens riktlinjer som skapar en oklarhet angående papperslösas inkluderande. Min studie har visat att socialtjänstens riktlinjer, i form av SoL och SSR:s etiska riktlinjer, är mycket otydliga och tolkningsfria angående om de avser papperslösa eller ej.

Det har visat sig att de mänskliga rättigheterna står i konflikt med medborgarskapsbegreppet eftersom deklarationen är uppbyggd på staters ansvar att leverera rättigheterna till dess medborgare, vilket inte innefattar alla människor. Detta leder till att papperslösa faller mellan stolarna. De mänskliga rättigheterna, SoL och SSR:s riktlinjer kan betecknas som så kallade *soft law*, vilka karaktäriseras som icke-bindande lagar vars tolkning och implementering beror mycket på enskildas perspektiv, intressen och förutsättningar. På grund av att staters gränser delar upp människor i medborgare och icke-medborgare kan en hierarkisk prioritering uppstå där socialtjänstens begränsade resurser i första hand går till våldsutsatta kvinnor med svenskt medborgarskap. Detta skulle kunna bidra till att kommuner och socialtjänstarbetare väljer att tolka lagen som att den inte inkluderar papperslösa då det finns ett större intresse för att hjälpa den egna medborgaren. Även om socialtjänsten inte avsiktligt upprätthåller ett glapp mellan praktik och teori uppenbarar sig detta bevisligen och *organiserat hyckleri* möjliggör att detta sker genom att legitimera ett deklarerande av höga värden, såsom att alla människor lika värde, utan att i realiteten uppnå dem. Värdena verkar idag snarare betraktas som en normativ utopi att sträva efter än verklig politik. Konflikten mellan mänskliga rättigheter och medborgarskap

och den otydlighet detta innebär, lagarnas utformning som så kallade *soft law* samt att *organiserat hyckleri* rättfärdigar ett etablerande av höga värden som mål istället för verklig praktik kan tillsammans bidra till en förståelse om varför papperslösas rättigheter inte uppfylls. Min frågeställning "*varför brister de mänskliga rättigheterna för våldsutsatta papperslösa kvinnor i Sverige?*" har genom att studera lagarna och riktlinjernas utformning tillsammans med dessa teoretiska hjälpmedel kunnat besvaras.

Frågan är om Sverige verkligen kan rättfärdiga att det fortsätter förhålla sig på detta vis? Enligt talar välfärdens "*gyllende regel*" för att Sverige har en solidarisk skyldighet gentemot minde lyckligt lottande. Med vår relativt omfattande välfärd har vi ett ansvar även för papperslösa, annars skulle det även reducera ansvaret för länder med en sämre välfärd. Man kan därför tycka att Sverige borde sluta med hyckleriet och verkställa de höga värdena även i praktiken. Men är detta möjligt? Oskarsson hävdar att för att förbättra våldsutsatta papperslösa kvinnors situation behövs ett nationellt erkännande av deras utsatthet samt nationella riktlinjer till kommuner. Genom att tydliggöra SoL och ange att kommunens *yttersta ansvar* och rätten till socialt bistånd även gäller papperslösa skulle den oklarhet som idag upplevs reduceras. Det skulle innebära att kommuner inte behöva tvivla på sitt ansvar, vilket skulle kunna bidra till starkare åtgärder och en markant förbättring av våldsutsatta papperslösa kvinnors situation. Dessvärre skulle detta troligen inte innebära att problemet försvinner helt och hållet. Behabib och Bosniak ser båda ett behov av att se bortom statsgränser och ett medborgarbegrepp som definieras utifrån territoriella enheter för att universella rättigheter ska vara möjliga. Så länge nationsgränserna avgör en människas status kommer uppdelningen av "Vi" och "De andra" finnas kvar i folks medvetande, även om nationell lagstiftning erkänner papperslösas lika rättigheter. Risken finns att en informell diskriminering fortfarande kommer att uppenbara sig i enskilda kommuner och hos enskilda socialtjänstarbetare. Även på internationell nivå kommer konflikten mellan mänskliga rättigheter och medborgarskap fortsätta bestå. Arendts uttryck "rätten till rättigheter" kommer på internationell nivå fortfarande vara mycket påtaglig så länge som den etablerade synen på nationer och medborgare lever kvar. Vad som skulle behövas för att lösa situationen på alla plan skulle därför vara en omdefiniering av begreppet medborgarskap, som ger människor en universell status, och ett internationellt system som inte delar in människor i territoriella enheter. Dagens normaliserande syn på statsgränser och medborgarskap bör därför ifrågasättas och diskuteras mer för att en ny omdefiniering och ett nytt system ska kunna växa fram. I väntan på att detta världssystem ska blomma ut bör vi försöka lösa det på nationell

nivå genom tydliga riktlinjer, för att i alla fall förbättra våldsutsatta papperslösas kvinnors utsatta situation i Sverige.

8 Referenser

- Ain't I a Woman 1. Ain't I a Womans hemsida. (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://aintiawomankampanjen.wordpress.com/om-kampanjen/> (Hämtad 2014-04-17)
- Ain't I a Woman 2 = Ain't I a Womans hemsida. Detta har hänt (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://aintiawomankampanjen.wordpress.com/om-kampanjen/detta-har-hant/> (Hämtad 2014-04-17)
- Akademikerförbundet SSR. (Mars 2011). *Etik i socialt arbete*. (Elektronisk) Tillgänglig: http://www.akademssr.se/getfile/1203/Etik_i_socialt_arbete.pdf (Hämtad 2014-04-14)
- Alexander, Shannon.- Gunneflo, Markus - Inghammar, Andreas & Noll, Gregor. (2010, Oktober). "Papperslös, laglös, rättslös? Papperslösa migranternas rättsliga ställning" *Europapolitisk analys*
- Amnesty. *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer*. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.amnesty.se/upload/files/2011/05/04/mans-vald-mot-kvinnor-i-nara-relationer-amnesty.pdf> (Hämtad 2014-05-04)
- Angel, Birgitta – Hjern, Anders, 2004. *Att möta flyktingar*. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur
- Arendt, Hannah. (1994 (1951)) *The Orgins of Totalitarianism*, New York: Harcourt
- Bexelius, Maria. 2008. *Asylrätt, kön och politik en handbok för jämställdhet och kvinnors rättigheter*. Visby: Books on demand
- Bosniak, Linda. 2008. *The citizen and the alien*. New Jersey:-Princeton University Press
- Brunsson, Nils. 1989. *The organizations of hypocrispy - Talk, Decision and Action in Organizations*. Köpenhamn: Abstrakt Liber
- Björngren Cuadra, C - Staaf, Annika. (2012, December) "Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration". *European Journal of Social Work*, December. ss. 1-16.
- Delanty, Gerard. 2000. *Medborgarskap I globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur
- de los Reyes, Paulina – Mulinari, Diana. 2005. *Intersektionalitet*. Malmö: Liber AB
- Esaiasson, Peter- Gilljam, Mikael - Oscarsson, Henrik - Wängnerud, Lena. 2012. *Metodpraktik konsten att studera samhälle, individ och marknad*. fjärde upplagan. förlag: Nordstedts Juridik AB

FN1 = FN:s hemsida .”The foundation of international Human Rights law”. (Elektronisk)
Tillgänglig: http://www.un.org/en/documents/udhr/hr_law.shtml (Hämtad: 2014-03-13)

FN2. FN:s hemsida "Så skyddar FN de mänskliga rättigheterna". (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/karnkonventionerna/> (Hämtad 2014-05-09)

Göteborgstad = Göteborgs stads hemsida. Göteborg Stads plan mot våld i nära relationer 2014-2016 (Utkast). (Elektronisk) Tillgänglig:
[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/D2544596FE1627A2C1257BF0003E1B89/\\$File/15a%20Bilaga%201%20Goteborgs%20Stads%20plan%20mot%20vald%20i%20nara%20relationer%2020130424.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/D2544596FE1627A2C1257BF0003E1B89/$File/15a%20Bilaga%201%20Goteborgs%20Stads%20plan%20mot%20vald%20i%20nara%20relationer%2020130424.pdf?OpenElement) (Hämtad 2014-04-16)

Hedlund Thulin, Kristina. 2008. *Lika i värde och rättigheter: om mänskliga rättigheter*. Stockholm : Norstedts juridik

Held, David. 2002. Demokratimodeller, Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi. Göteborg: Daidalos AB. Översättning: Margareta Eklöf

Holander, Robert. (2013, 25 augusti) "Vilket är det bästa landet för kvinnor?" *DN*
(Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.dn.se/ekonomi/vilket-ar-det-basta-landet-for-kvinnor/>
(Hämtad 2014-05-19)

Hollis, Martin, 2002. *The Philosophy of the Social Science*. Cambridge University Press.

Ingen är illegal = Ingen är illegals hemsida "TIPS TILL PAPPERSLÖSA SOM VILL KONTAKTA SOCIALTJÄNSTEN " (Elektronisk) Tillgänglig:
[http://www.ingenillegal.org/sites/default/files/socialen%20\(1\)_0.pdf](http://www.ingenillegal.org/sites/default/files/socialen%20(1)_0.pdf) (Hämtad 2014-05-11)

Jacobsen, Kerstin. 2004. ”Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy”, i (red) Mörth U. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, NorthHampton:Edward Elgar

Larsson, Torbjörn. 1994. *Det svenska statskicket*. Lund:Studentlitteratur

Lenardt, Grazyna. 2008. ”Invandrarkvinnor” i vägsål. *Deras handlingar och val i våldspräglade relationer från ett genuspsykologiskt perspektiv*. Uppsala: Uppsala Universitet

Lundgren, Lars – Sunesson, Per-Anders, Thunved, Anders. 2014. *Nya sociallagarna*. 27:de uppl. Nordstedts juridik: Vällingby

Läkare i världen (2013, 12 november). *101 dagar med utökad rätt till vård för papperslösa – i teorin*. (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://vardombudsmannen.se/wp/wp-content/uploads/2013/11/101-dagar-med-ut%C3%B6kad-r%C3%A4tt-till-v%C3%A5rd-f%C3%B6r-pappersl%C3%B6sa-i-teorin.pdf> (Hämtad 2014-04-23)

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

Marshall, Thomas Humphery. 1991. "Medborgarskap och klass" i *Idéer om reformism*. Tidens idéserie, vol.4. Stockholm: Tidens Förlag

Migrationsverket 1 = Migrationsverkets hemsida. Ordförklaringar. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Ordforklaringar.html#m> (Hämtad 2014-03-18)

Mänskliga rättigheter 1 = Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. FN:s allmänna förklaring. (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/forenta-nationerna/fn-s-allmanna-forklaring> (Hämtad 2014-05-09)

Mänskliga rättigheter 2 = Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. Konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har undertecknat. (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/303/Konventioner20om20mc3a4nnskliga20rc3a4ttigheter20som20Sverige20har20undertecknat.pdf> (Hämtad 2014-04-23)

Mänskliga rättigheter 3 = Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter. Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (Elektroniskt) Tillgänglig: http://www.manskligarattigheter.se/dynamaster/file_archive/060505/44fcfb237283ba3a391609d394755c60/Konventionen%20om%20ek%20soc%20och%20kult%20r%C3%A4ttigheter.pdf (Hämtad 2014-04-23)

NE = *Utlänningslagen* i National encyklopedin. *Utlänningslagen* (Elektroniskt) Tillgänglig: <http://www.ne.se/utl%C3%A4nningslagen> (Hämtad 2014-04-28)

NcK = Kunskapsbankens hemsida. Socialtjänstens lagstadgade ansvar (Elektronisk) Tillgänglig: http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken/Praktik+och+metod/Kommunernas_kvinnofridsarbete_-_Kunskapsbankens_arnesguide/Socialtjanstens_ansvar/ (Hämtad 2014-05-12)

Nordborg, Gudrun. 2008. "Våld i vardagen". I Heimer, Gun - Sandberg, David (red.) *Våldsutsatta kvinnor - samhällets ansvar*. upp. 2. Lund: Studentlitteratur

OECD = The Organisation for Economic Co-operation and Developments hemsida (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.oecd.org/sweden/> (Hämtad 2014-05-19)

Oskarsson, Marianne. (November 2013) "Kartläggning av våldsutsatta papperslösa kvinnors möjlighet till skyddat boende" *Röda korset* (Elektronisk) Tillgänglig: <http://www.rosengrenska.org/pdfs/SRK.kartlaggning.pdf> (Hämtad 2014-03-30)

Prop. 2006/07:38. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.

Prop. 1997/98:55. Kvinnofrid

Shaffer, Gregory C. – Pollack, Mark A (2010, juni, 01).

“Hard vs. Soft Law: Alternatives, complements, and Antagonists in International Governance” Vol:94 *Minnesota Law Review*

SFS 2005:716 *Utlänningslag*

SRR = Akademieförbundet SRR:s hemsida. (Elektronisk)Tillgänglig:
<https://www.akademssr.se/socionom> (Hämtad 2014-05-20)

Socialstyrelsen1. (2013, januari). *Regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (Elektroniskt)
Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19318/2014-1-7.pdf> (Hämtad 2014-04-27)

Socialstyrelsen 2. (2011, juni) *Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.* (Elektroniskt) Tillgänglig:
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18357/2011-6-9.pdf> (Hämtad 2014-04-27)

Socialstyrelsen 3. (2013, Januari) *Ensam och utsatt Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med utländsk bakgrund.* (Elektroniskt) Tillgänglig:
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19318/2014-1-7.pdf> (Hämtad 2014-04-27)

Socialstyrelsen4 = Socialstyrelsens hemsida. (juli, 5 2013). Socialnämndens underrättelseskyldighet i migrationsärenden har upphävts. (Elektroniskt) Tillgänglig:
<http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2013juli/socialnamndensunderrattelseskyldighetimigrationsarendenharupphort> (Hämtad 2014-04-27)

Socialstyrelsen5. 2008. EG-rätten och socialtjänsten. (Elektronisk) Tillgänglig:
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8774/2008-126-3_20081263.pdf (Hämtad 2014-05-11)

Socialstyrelsen6. Social rapport 2010 (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17957/2010-3-11.pdf>
(Hämtad 2014-05-20)

SOU 2006:37. Khosravi, Shahram. Terrorialiseraad mänsklighet: irreguljära immigranter och det nakna livet. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering

SOU 2011:48. *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet.* Betänkande av Utredningen om vård för paper lösa m.fl.

SPI = Social progress index:s hemsida (Elektronisk) Tillgänglig:
http://www.socialprogressimperative.org/data/spi#data_table/countries/spi/dim1,dim2,dim3,com9 (Hämtad 2014-05-19)

Svenning, Conny. 2000. *Metodboken Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling klassiska och nya metoder i IT-samhället*. Upp.4. Eslöv:Loreny Förlag

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

UN Women = UN Womens hemsida. *FNs Kvinnokonvention* (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://unwomen.se/kvinnors-rattigheter/fns-kvinnokonvention/> (Hämtad 2014-05-04)

WEF. World global gender gap report 2013. (Elektronisk) Tillgänglig:
<http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013> (Hämtad 2014-05-19)

Wilén, Emma. Roks rapport 2/2009. *Täckmantel: äktenskap – kvinnojourernas erfarenhet av fruimport*.

Stockholm: Roks. (Elektroniskt) Tillgänglig:
http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/puffar/Tackmantel_aktenskap_0.pdf (Hämtad 2014-04-27)

Öberg, Nils. 1994. *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? : om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrapolitik*. Göteborg:Graphic Systems

Östling, Karin. 2006. *Socialtjänsten och barn till irreguljära immigranter: en rättsvetenskaplig undersökning*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete