



# Vägar mot ömsesidig integration

En informationshandbok om mottagande, etablering och levnadsvillkor för migranter med normbrytande funktionalitet i Sverige

*Vägar mot ömsesidig integration* är en del av Independent Living Institutes projekt Disabled Refugees Welcome som bedrivs med medel av Allmänna Arvsfonden.

Skriften har tagits fram av **Sooz Romero, Ola Linder, Riitta-Leena Karlsson** och **Jamie Bolling**. **Linda Robertsson** har lämnat värdefulla synpunkter och korrekturläst. **Julius Ntobuah Mvenyi** och **Rahel Abebaw Atnafu** har bidragit med värdefullt innehåll i handboken.

ISBN: 978-91-639-7282-9

Layout: Sooz Romero

Tryck: Exellent Print & Design, 2020



**DRW vill tacka alla underbara människor som har bidragit till denna handbok och till projektet!**

*Stockholm, Januari 2020*

Independent Living Institutes hemsida: [independentliving.org](https://independentliving.org)

Disabled Refugees Welcomes hemsida: [disabledrefugeeswelcome.se](https://disabledrefugeeswelcome.se)

# Förord

Tillgång till mänskliga rättigheter sker inte automatiskt. Stat, myndigheter och kommuner har skyldigheter gentemot enskilda, och enskilda behöver ofta på olika sätt stöd och samordning för att få sina rättigheter tillgodosedda i praktiken. Disabled Refugees Welcome, DRW, har mött personer som lämnat berättelser som visar hur samordning mellan myndigheter ibland brister och rättigheter inte tillgodoses. Ett tillgängligt mottagande av migranter med normbrytande funktionalitet på jämlika villkor och utifrån individuella förutsättningar är viktiga faktorer för en lyckad etablering och integration i Sverige. Det gäller både infrastruktur och individuellt stöd och service. Denna handbok har sin utgångspunkt i alla människors lika värdighet och rättigheter oavsett funktionalitet, kön, könsidentitet, sexuell läggning, etnicitet, ålder, ekonomisk status, migrationsstatus eller religion. Grundpelaren för DRW som tagit fram handboken är ett intersektionellt perspektiv som erkänner att maktordningar samspekar och påverkar människors tillgång till makt och resurser. Det gäller inte minst rätten till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen - *independent and community living*<sup>1</sup>. Handboken ska bidra med verktyg till myndigheter och organisationer för ett arbete med utgångspunkt i funktionshinderspersion mot ett tillgängligt mottagande, etablering och en ömsesidig integration av migranter med normbrytande funktionalitet.

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-19-living-independently-and-being-included-in-the-community.html>

# Innehåll

<b>FÖRORD</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUKTION</b> .....	<b>2</b>
<b>1. INDEPENDENT LIVING, MAKTORDNINGAR OCH KRITISKA PERSPEKTIV PÅ SAMHÄLLET</b> .....	<b>3</b>
Independent Living-rörelsen och ILI .....	4
Independent Living-ideologin .....	4
Independent Living Institute .....	5
Disabled Refugees Welcome .....	5
Julius Ntobuahs erfarenheter av den svenska asylmottagningen .....	6
Norm- och maktkritiska utgångspunkter .....	8
Makt .....	8
Intersektionalitet .....	10
Ömsesidig och tillgänglig integration .....	11
<b>2. SYSTEMEN FÖR MIGRATION OCH SOCIALA RÄTTIGHETER I SVERIGE</b> .....	<b>13</b>
Vissa begrepp som används inom migration och funktionsrättsrörelsen .....	14
Migrant .....	14
Nyanländas etablering .....	14
Delaktighet .....	15
Funktionshinderperspektivet .....	15
Funktionsvariation .....	16
Normbrytande funktionalitet .....	16
DRW:s förhållningssätt till begreppet normbrytande funktionalitet .....	17
Tillgänglighet .....	17
Mänskliga Rättigheter - statens ansvar och system för genomförande .....	18
Sveriges grundläggande rättsliga organisering och förhållande till internationell rätt och mänskliga rättigheter .....	18
Sveriges välfärdssystem .....	18
Rättsväsendet som en väg mot ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter .....	19

Sverige, EU, Europarådet och FN .....	20
FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och myndigheterna .....	21
Europakonventionen och myndigheterna .....	22
<b>Olika uppehållstillstånd och asylmottagningsystemet – en översikt .....</b>	<b>22</b>
Migrationsstatus och uppehållstillstånd .....	22
Migrationsstatus påverkar sociala rättigheter i Sverige.....	25
Mottagande av asylsökande och etablering av nyanlända .....	25
Sverige tar emot kvotflyktingar .....	26
Kvotflyktingsystemet .....	26
<b>Sociala rättigheter i Sverige för migranter med normbrytande funktionalitet – en översikt .....</b>	<b>27</b>
Lagar för ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen .....	28
Om kollektivtrafik, färdtjänst och bilstöd .....	29
Om rätten till utbildning .....	30
Om rätten till bostad .....	31
Om rätten till fritidsaktiviteter och kultur .....	31
Om rätten till hälsa .....	32
Särskilt om lagen om mottagande av asylsökande, LMA.....	32
<b>Vem gör vad? .....</b>	<b>33</b>
Migrationsverkets uppdrag .....	33
Skolverkets uppdrag .....	33
Arbetsförmedlingens uppdrag .....	34
Försäkringskassans uppdrag.....	34
Kommunernas och regionernas uppdrag .....	34
Länsstyrelsernas uppdrag .....	34
Sveriges kommuner och landsting - SKR:s uppdrag .....	35
Det civila samhällets och ideella organisationers roll .....	35
Juristernas roll .....	37

<b>3. KRITISK ANALYS AV DET SVENSKA MOTTAGNINGSSYSTEM</b> .....	<b>38</b>
<b>Observationer av det faktiska mottagandet av migranter med normbrytande funktionalitet</b> ....	<b>39</b>
Fördjupning om asylsökandes situation .....	42
Psykosociala konsekvenser av systemet i praktiken .....	44
Berättelser om negativa konsekvenser för individers mänskliga rättigheter .....	44
Hinder för ömsesidig integration .....	46
<b>Nyckelfaktorer att tänka på när en arbetar med migranter med normbrytande funktionalitet</b> ..	<b>50</b>
Självbestämmande och mänskliga rättigheter .....	50
Hälsa och hälsolitteracitet .....	51
Hälsofrämjande arbete .....	51
Bemötande av migranter med normbrytande funktionalitet .....	52
Tillgänglighet i offentliga sammanhang, organisationer och arbetsmarknad .....	54
Förslag till samverkan mellan och inom myndigheter och andra aktörer för en ömsesidig integration.....	56
UNHCR toolkit .....	57
<b>4. REKOMMENDATIONER FÖR BÄTTRE ÖMSESIDIG OCH HÅLLBAR INTEGRATION</b> .....	<b>58</b>
Centrala rekommendationer för en ömsesidig integration .....	59
Rekommendationer för tillämpning av rättigheter .....	60
Rekommendationer för tillämpning av kritiska perspektiv .....	60
Rekommendationer för delaktighet och samordning.....	61
Rekommendationer gällande bemötande.....	62
Tips på strategier för bra bemötande av migranter med normbrytande funktionalitet.....	63
Rekommendationer gällande integrering i arbetslivet.....	63
Rekommendationer gällande mer specifika åtgärder .....	64
<b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b> .....	<b>66</b>
<b>Användbara länkar</b> .....	<b>69</b>





# Introduktion

## Vad är en tillgänglig och ömsesidig integration?

För oss som har arbetat inom DRW är det ett förhållningssätt för hur migranter som har en normbrytande funktionalitet ska mötas, bemötas och behandlas innan, under och efter asylprocessen och integrationen så att de kan bli en del av samhällsgemenskapen med de rättigheter och skyldigheter det innebär. Det betyder också att människor som på grund av exempelvis krig, förföljelse eller stigma, och som utsatts för olika faror och diskriminering, ska kunna hitta en fristad i Sverige där de möts och bemöts med respekt och lyhördhet utifrån en djup förståelse om att de mänskliga rättigheterna ska gälla och säkras för alla. Det ger förutsättningar för att samhället ska kunna ställa rimliga krav på personerna och på så vis skapas en ömsesidighet.

Handboken ska fungera som ett stöd till personer på myndigheter och i organisationer som möter migranter med normbrytande funktionalitet. Myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheter och krav enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter och därför behöver rättigheterna implementeras i många verksamheter. Boken består av tre huvuddelar som kan läsas separat eller i en följd. I den introducerande delen beskrivs en bakgrund till frågorna och norm- och maktkritiska perspektiv som kan användas i olika verksamheter för en ömsesidig integration. Den andra delen av handboken kartlägger olika samhällsprocesser och hur det är tänkt att myndigheterna ska fungera när det gäller mänskliga rättigheter för personer som har en normbrytande funktionalitet och har migrerat till Sverige. I den tredje och sista delen görs en kritisk analys av hur praktiken kan se ut. Hur ser situationen ut för individers tillgång till de mänskliga rättigheterna som en följd av ansvarsfördelningen mellan myndigheter i Sverige? Hur inverkar intersektionen migration och funktionalitet på individens möjligheter till en lyckad etablering och samhällets prioriteringar för en ömsesidig integration?

Rekommendationer för en bättre samordning i politiken och förvaltningen lämnas mot slutet i den tredje delen. Handboken berör frågor om rättigheter för migranter med normbrytande funktionalitet med undantag för EU-migranter. EU-migranternas situation präglas delvis av andra praktiska och juridiska frågor än de som uppstår för personer som sökt asyl eller annat uppehållstillstånd.

# 1. Independent Living, maktordningar och kritiska perspektiv på samhället

Myndigheter och organisationer har generellt för låg kunskap och medvetenhet om hur de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses för migranter med normbrytande funktionalitet. Intersektionen migration och funktionalitet får liten uppmärksamhet. DRW har blivit tillfrågad av flera aktörer, inklusive centrala myndigheter, om hur rättigheterna ska tillgodoses och vilken ansvarsfördelning som gäller.

Det visar på behovet av denna handbok. Detta inledande avsnitt beskriver Independent Living som rörelse, ideologi och rättighet. Kapitlet innehåller också en kort redogörelse för DRW-projektets ursprung och angreppssätt. En förklaring ges av olika begrepp som används, såsom intersektionalitet, empowerment och norm- och maktkritiska perspektiv. DRW:s definition av ömsesidig integration förklaras därefter som bakgrund för att bättre förstå systemet som reglerar migration och socialrätt i Sverige, vilket i sig beskrivs närmare i avsnitt två.

## Independent Living-rörelsen och ILI

Independent Living-rörelsen startades i USA efter polioepidemin under 1950-talet som en reaktion mot samhällets brist på stöd och infrastruktur för människor med normbrytande funktionalitet. Boende på institutioner och andra segregering boendeformer utgör en allvarlig form av diskriminering, vilket var ett av flera missförhållanden som rörelsen tidigt arbetade mot. Rörelsen har spridit sig över världen och har inspirerat idéutvecklingen inom de mänskliga rättigheterna, särskilt vad gäller rätt till ett självbestämt liv och full delaktighet i samhällsgemenskapen för personer med normbrytande funktionalitet. Independent Living är idag mer än en rörelse - Independent Living är också en rättighet och en ideologi, vilket framgår av artikel 19 i Funktionsrättskonventionen<sup>1</sup> och den allmänna kommentaren nummer 5<sup>2</sup>.

## Independent Living-ideologin

Independent Living-ideologin utgår från att alla har rätt till självbestämmande, egna val, egenmakt och att vara en del av samhällsgemenskapen. Självbestämmande, lika rättigheter och jämlika möjligheter att göra livsval är centrala aspekter av independent living-ideologin. De praktiska områden som samhället ska säkerställa för implementeringen av rätten till självbestämmande (rätten till independent living) är bland annat tillgänglighet,

1 <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>  
Översättning till svenska finns, men den innehåller vissa fel som gör budskapet förvrängt. Ett exempel är "personal assistance" som översatts med "personligt stöd".

2 <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-19-living-independently-and-being-included-in-the-community.html>

individuella stödformer som personlig assistans och stödjande beslutsfattande, effektivt arbete mot diskriminering samt universell utformning av samhället när det byggs. Allt detta verkar mot ett mål - att personer med normbrytande funktionalitet har lika möjligheter att fatta beslut i sina liv och ha kontroll som andra. Motsatsen till independent living är diskriminering som har samband med funktionsnedsättning (ordvalet återkommer i diskrimineringslagen), segregation, institutionalisering och medikalisering. Institutionalisering och boende på institutioner handlar i korthet om att personer förlorar val och kontroll över sitt liv och istället är hänvisade till andras beslut, oavsett om de bor kollektivt eller ensamt.

## Independent Living Institute

Independent Living Institute (ILI) är en tankesmedja och projektplattform för medborgarrättsrörelsen Independent Living av personer med normbrytande funktionalitet. ILI är en stiftelse som bildades 1993 för att kunna driva fler frågor med grund i Independent Living-ideologin än vad assistanskooperativet STIL direkt arbetade med. ILI:s grundläggande principer är självbestämmande, självrespekt och empowerment (bemäktigande, bemyndigande och egenmaktstärkande). ILI arbetar för att samhället ska respektera integriteten, kapaciteten och förmågan hos personer med normbrytande funktionalitet och kräver deltagande i samhället på jämlika villkor som alla andra.

## Disabled Refugees Welcome

Disabled Refugees Welcome är ett treårigt projekt ägnat till asylsökande och andra migranter med normbrytande

funktionalitet. DRW är finansierat av Arvsfonden under 2017–2020. Projektet Disabled Refugees Welcome har sitt ursprung och grund i egna erfarenheter som Julius Ntobuah, en person med normbrytande funktionalitet, upplevde som migrant under mottagandet i Sverige. Under långa samtal med Julius Ntobuah om upplevelsen av att leva som asylsökande med fysiskt normbrytande funktionalitet, utvecklade Adolf Ratzka, grundaren av Independent Living Institute, projektidén till DRW och skrev ansökan om dess finansiering. Julius är en av fältarbetarna inom projektet Disabled Refugees Welcome.

DRW arbetar för att aktivt motverka konsekvenserna av frånvaron av ett funktionshinderperspektiv på myndighetsnivå, hos frivilligorganisationer och i samhället i stort gällande migrations- och etableringspolitiska policys samt beslut. Projektet stärks av människor som stödjer DRW:s grundvärderingar om en ömsesidig integration och en tillgänglig etablering av migranter med normbrytande funktionalitet i det svenska samhället. Alla är välkomna - familjemedlemmar, vänner, personer som jobbar med integrations- och funktionshinderfrågor inom en myndighet eller i det civila samhället. DRW:s främsta syfte är att skapa nya och effektiva metoder som ökar möjligheten till en ömsesidig integration och ett tillgängligt mottagande för migranter med normbrytande funktionalitet.

DRW arbetar med empowerment, som handlar om att människor ska garanteras resurser och mandat att ta kontroll över sitt eget liv. Independent Living-rörelsen arbetar med peer-support för att utbyta erfarenheter och lära varandra om strategier för att navigera i

samhället. Ett sätt kan vara att kollektivt agera för förändring av villkor, policys och strukturer för att främja sociala relationer<sup>3</sup>. Enligt WHO är empowerment en process där människor lär sig, handlar och tar kontroll över beslut som påverkar sin egen hälsa. DRW är en plattform där alla tillsammans skapar ett kraftslag mot diskriminering och förutfattade meningar om migranter med normbrytande funktionalitet, en strävan som stärker demokratin i Sverige.

Utifrån det intersektionella perspektivet, som synliggör samspelet mellan olika sociala kategorier av makt och dess konsekvenser, har DRW identifierat missgynnande strukturella ojämlikheter och diskriminering gällande funktionalitet, etnicitet och migration. Inom ramen för funktionshinderperspektivet arbetar DRW främst med ökad delaktighet och empowerment av migranter med normbrytande funktionalitet genom att skapa plats åt egna berättelser, medvetandehöjande insatser till både målgruppen och offentliga aktörer samt förslag på hur mottagandet kan göras bättre.

Människorättsperspektivet präglar DRW:s arbete. Tillgång till de mänskliga rättigheterna och samhällets genomförande av dess skyldigheter samverkar och påverkar människors levnadsvillkor. En avsaknad av att sätta rättigheterna i första hand förekommer i Sverige på olika nivåer trots en god självbild om de mänskliga rättigheternas genomförande. Statliga utredningar, normgivningsprocesser och enskilda beslut har inte alltid med en djup analys av konsekvenserna för de mänskliga rättigheternas genomförande. DRW:s syfte med att använda människorättsperspektivet är att öka

<sup>3</sup> Health Literacy - teori och praktik i hälsofrämjande arbete: av Karin C. Ringsberg, s.28.

alla människors tillgång till grundläggande rättigheter och utmana tankesätt som utgår från andra värden än mänsklig värdighet och progressivt genomförande av rättigheterna.

Ur ett hälsofrämjande perspektiv är hälsa en fråga om makt. Det är viktigt att synliggöra maktdimensioner och de faktorer som bestämmer människors hälsa utifrån socioekonomiska och kulturella aspekter. Hälsan har en stor betydelse för människors möjlighet att delta i samhället, klara skolan, arbeta och leva ett självbestämt liv. Enligt WHO skapas hälsa i den vardagliga miljön<sup>4</sup>. DRW understryker det hälsofrämjande perspektivet eftersom brister i genomförandet av mänskliga rättigheter påverkar hälsan negativt, vilket försvårar en fungerande etablering och ömsesidig integration. DRW:s förhållningssätt är att hälsa inte är statiskt, den finns hos alla människor i olika grad och påverkas av sociala, fysiska och psykiska faktorer. Genom det hälsofrämjande perspektivet vill DRW höja medvetenheten och förståelsen hos målgruppen om egna rättigheter, samhällets strukturer, omgivningens möjligheter, och egen potential, handlande och beslut som främjar den egna hälsan. Detta med ambitionen att tillsammans vidga vårt handlingsutrymme och förbättra vägen till samhällets olika insatser.

### Julius Ntobuahs erfarenheter av den svenska asylmottagningen

Drömmen om att äntligen komma fram till Sverige, ett land som respekterar rättigheter för människor med normbrytande funktionalitet, var drivkraften genom

<sup>4</sup> Health Literacy - teori och praktik i hälsofrämjande arbete: av Karin C. Ringsberg.

min långa resa hit. När jag kom fram möttes jag av okunnighet, fyrkantiga och hårda krav inte alls skapade utifrån tillgänglighetsperspektivet, och en våg av hinder som jag inte föreställde mig skulle vara verklighet här. Sedan jag var liten har jag haft en polioskada som livskamrat och sällskap. Den har gjort att mitt ena ben fungerar annorlunda. I mötet med omgivningen som inte är uppbyggd för personer vars rörlighet skiljer sig från majoritetssamhället blir min rörlighet begränsad.

Efter att jag registrerats på Migrationsverket fick jag åka till den bostad jag tilldelats. Glädjen kunde inte vara större då, det kändes helt enkelt varmt i hjärtat trots minusgrader och den livsfarliga frusna uppførsbacken mot det som skulle bli min bostad. Hjärtat var fortfarande fyllt med tacksamhet och glädje sekunden jag kom fram till porten, för att jag trots mindre katastrofstunder på den hala vägen på väg dit hade klarat mig bra. Jag tar ett djupt andetag och öppnar stolt porten, börjar fundera på om den här promenaden kommer att vara genomförbar på daglig basis. Särskilt funderande blev jag när jag möttes av de branta trappor jag hade framför mig på vägen mot en säng och tak över huvudet. "Hur tar jag mig dit upp" undrade jag, och letade efter en hiss som lyste med sin frånvaro. Sakta tappade kroppen värmen som mot alla odds hade varit så stark och envis att stanna kvar ett tag till.

En man som också var boende såg mig och hjälpte mig att ta mig uppför trapporna. Tankarna ledde mig att intala mig själv att jag trots allt alltid haft tur då det alltid finns någon som sträcker ut sin hand. Världen är fylld av människor som även om de själva befinner sig i svåra livsförhållanden besitter en drivande kraft som kastar

ljus på den empatiska sidan hos människan. I detta fall min rumskamrat som fick hjälpa mig varje gång jag skulle upp eller ner för trapporna. En söndagsmorgon 2015 på väg till kyrkan halkade jag och bröt mitt benstöd på högerbenet. Oh! Då var det verkligen svårt, i synnerhet när jag märkte att jag inte kunde gå alls. Efter en tid fick jag veta att jag skulle flyttas till en annan lägenhet, denna gång lite närmare staden. Happy times! Mitt ansikte strålade vart än jag gick! Efter en lång resa utan stöd för att bära mina väskor var jag äntligen framme på den nya bostaden. Jag kunde inte tro mina egna ögon, en loftsäng! Och jag blev tilldelad den övre sängen med en stege som enda väg upp. "Here we go again", lät det i huvudet. "I den här världen är det bara de som kämpar som kommer fram till mål", viskade hjärnan men kroppen var slut.

Dessa två skapar alltid små tsunamin inombords men det brukar vara hjärnan som driver min vilja. "De som är ansvariga för detta boende kanske inte vet om att mitt ben funkar annorlunda, bättre att uppmärksamma det", tänkte jag genast. Personalen var inte alls tillmötesgående utan bad mig att uppsöka en läkare och be om ett intyg för att bevisa att jag inte kan klättra upp till den övre våningssängen, trots att de kunde se hur min fysiska situation var. Detta är bara några exempel som visar den otillgänglighet som råder och det dåliga mottagandet som människor med normbrytande funktionalitet kan erfara inom Migrationsverket. I varje fall har inte polioskadan bara varit ett besvärligt sällskap, den har också gjort att jag blivit mycket bättre på att se på den enorma potentialen som finns i samhället. Att utveckling mot en värld där alla ska kunna delta på lika villkor och utifrån egen förmåga är möjlig. Mina

erfarenheter väckte idén om ett projekt, men inget i världen skapas av någon ensam, så jag kontaktade Adolf Ratzka på Independent Living Institute. Jag delade med mig av mina tankar och idéer och vi utvecklade tillsammans projektet DRW. Genom DRW-projektet har sådana som jag samlats för att tillsammans bygga en bättre grund och infrastruktur, som banar vägen till en tillgänglig och ömsesidig integration för migranter med normbrytande funktionalitet.

### Norm-ochmaktkritiska utgångspunkter

DRW:s angreppssätt och arbete utgår ifrån ett intersektionellt perspektiv som analytiskt verktyg och maktkritiskt förhållningssätt. Detta innebär ett erkännande av flera maktdimensioner och maktordningar som faktorer med stor påverkan på människors tillgång till resurser, vilka avgör människors möjlighet att ha inflytande över sina egna liv. Dessa perspektiv bidrar till att synliggöra och förstå de makt-asymmetriska förhållanden som utgör grunden till vad DRW anser är indirekt och strukturell diskriminering. Med detta angreppssätt kan källor till ojämlikhet synliggöras och lättare motverkas. DRW utvecklar arbetet inom funktionshinderspolitiken till att även innefatta frågor som rör migrationspolitik. Det är ett sätt att främja delaktigheten av migranter med normbrytande funktionalitet och med syftet att identifiera vilka förutsättningar som möjliggör en ömsesidig och tillgänglig integration på strukturell och individuell nivå.

### Makt

Alla har makt, men alla har inte lika mycket makt. Makt är inte något som en föds med utan något som en får, tar eller förvärvar. Det är ett fenomen som förändras beroende på faktorer såsom tid och kontext. Makt kan variera från situation till situation och det formas i mötet med andra människor i en grupp eller i ett samhälle. Handlingsutrymmet hos en människa påverkas av de socioekonomiska och kulturella förhållanden som en person befinner sig i när det gäller kontext och omgivning. Det vill säga förutsättningarna som avgör om en person riskerar att hamna i en beroendeställning gentemot andra. Till exempel är barn i en beroendeställning till vuxna. Vad som gör att vissa människor har mer makt än andra beror på vilken tillgång dessa personer har till samhällets resurser såsom utbildning, arbete och hälso- och sjukvård. De är mekanismer eller strukturer som möjliggör att vissa människor har mer makt än andra. Hälsa, trygghet och sammanhang är viktiga faktorer för en persons välbefinnande och är ytterst beroende av tillgång till makt, information och resurser.

### Maktordningar

Maktordningar är ett begrepp som används för att förklara en hierarkisk ordning av makt som tilldelas sociala kategorier eller grupper. Det innebär att i ett samhälle finns en ordning i vilken vissa grupper får mindre makt och möjlighet att påverka sina egna liv än andra, och denna ordning styrs av till exempel klass, kön, funktionalitet, sexualitet, etnicitet o.s.v. Könsmaktsordning och funktionsmaktsordning är exempel på maktordningar. Människors chanser i

samhället beror på deras tillgång till makt och resurser. Med denna bakgrund, blir det ytterst viktigt att granska och motverka den diskriminering som gör att vissa människor blir nekade eller får sämre tillgång till makt och resurser utifrån rådande samhällsstrukturer.

## Maktstrukturer

Maktstrukturer är ett begrepp som används för att synliggöra de strukturer i ett samhälle som upprätthåller eller vidmakthåller en systematisk ojämlikhet och missgynnar människor på en strukturell nivå. Det innebär alltså att oavsett en individs egenskaper och vilja är det svårare för vissa personer att få tillgång till utbildning, jobb och tak över huvudet på grund av olika samverkande strukturer såsom rasism, sexism och funkofobi. Det har kunnat konstateras att i Sverige *”ju bättre livsvillkor och ju högre social position i samhället, i förhållande till andra, desto bättre hälsa och längre liv. Och omvänt, grupper med kortare utbildningsnivå har sämre hälsa och lever kortare. En förklaring är att dessa personer oftare har sämre arbetsmiljö och arbetsvillkor, mindre ekonomiska resurser och mindre makt över sin egen livssituation. Människors sociala och ekonomiska förhållanden avspeglas således i deras hälsa.”*<sup>5</sup>

## Strukturell diskriminering

Strukturell diskriminering kan beskrivas som ett förtryckande system och maktutövande på strukturell nivå, alltså maktordningar som är inbyggda i en samhällsstruktur, och som inte tar hänsyn till individers olika förutsättningar och möjligheter

<sup>5</sup> Sammanställning hälsoläget bland nyanlända, s. 7. länken hittas på ”användbara länk”

till självbestämmande. Ett exempel på strukturell diskriminering är nekande av familjeåterförening för vissa personer med normbrytande funktionalitet. Idag är situationen sådan att personer nekas möjligheten till familjeåterförening genom en allmän regel som särskilt missgynnar migranter med normbrytande funktionalitet.

Det finns ett bostads- och försörjningskrav som tagits fram och tillämpas utan ett funktionshinderperspektiv. Arbets- och bostadsmarknaden är svår att få tillgång till, och ännu svårare för migranter med normbrytande funktionalitet. Detta är en följd av att det svenska samhällsbygget inte lyckats skapa infrastruktur som fungerar för alla oavsett funktionalitet och förutsättningar. Dessutom saknas fungerande individuellt stöd och service. Eftersom försörjningskravet utgår från en normativ syn på funktionalitet – både fysisk och psykisk - är det orimligt och mycket svårt att leva upp till. Det innebär att den som inte har full tillgång till arbets- och bostadsmarknaden direkt fräntas rätten till familjeåterförening. I förlängningen skapar familjespliftring psykiskt lidande och sämre förutsättningar för en konstruktiv etablering och fungerande integration. Ett annat exempel på indirekt diskriminerande strukturer är bristen på tillgång till tillgängliga boenden, transport och stöd och service. I lagar som formellt gäller lika för alla kan särskilda konsekvenser uppstå. Asylsökande räknas inte som bosatta i lagens mening, vilket hindrar dem från tillgång till många kommunala tjänster.



## Intersektionalitet

Intersektionalitetsbegreppet kommer från engelskans "intersection" som betyder korsning. Intersektionalitet är ett koncept som illustrerar hur **kombinationen av olika maktordningar påverkar människors förutsättningar till en jämlik fördelning eller tillgång till makt och resurser.** Intersektionalitet som begrepp föddes ursprungligen ur kritiken från den antirasistiska rörelsen i USA som fördömde den vita feministiska kampen på grund av dess avsaknad av en maktanalys utifrån sociala kategorier av makt såsom ras/etnicitet, könstillhörighet, sexualitet, ålder, funktionalitet och klass.

Intersektionalitet som teoretisk ram skapar större förståelse för hur maktobalans kan påverka individen på olika sätt i olika situationer, den synliggör också hur relationen mellan sociala kategorier av makt skapas och upprepas. Intersektionalitetsbegreppet används för att markera att maktrelationer är viktiga för att identifiera osynliga maktdimensioner som kan verka direkt eller indirekt diskriminerande och hindrar människor från att behandlas likvärdigt, vara delaktig i samhället på lika villkor, och kunna fatta beslut för att påverka sitt eget liv. Det intersektionella perspektivet blir ett komplement till det normkritiska perspektivet som endast tittar på normativa föreställningar, medan det intersektionella perspektivet synliggör hur maktordningar formas, interagerar och påverkar människor kontextuellt och situationellt. Svårigheten för migranter med normbrytande funktionalitet att hitta arbete är en vanligt förekommande berättelse. Arbetslöshet kan få långtgående effekter som särskilt drabbar migranter med normbrytande funktionalitet. En deltagare berättar:

*"Jag kan inte förenas med mina barn eftersom de är i ett flyktingläger i ett annat land och Migrationsverket nekade dem uppehållstillstånd på grund av försörjningskravet. Hur ska jag uppfylla det när jag inte kan hitta ett jobb anpassat för min funktionalitet? Dessutom har jag haft svårt att delta i etableringsprogrammet på grund av depressioner och sjukskrivningar eftersom jag inte kan vara med mina barn."*

Enligt Riksrevisionens rapport om jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken<sup>6</sup> är de könsskillnader som framträder mellan kvinnor och män bland migranter oftast till kvinnors nackdel, till exempel svagare arbetsmarknadsanknytning, lägre deltagande i integrationspolitiska insatser och sämre resultat av insatserna. I Arbetsförmedlingens rapport om situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2017 framgår det att arbetslösheten bland personer med funktionsnedsättning är högre än för befolkningen totalt<sup>7</sup>. 2017 var arbetslösheten för personer med funktionsnedsättning 9 procent och i befolkningen totalt var den 7 procent. Bland personer med funktionsnedsättning med nedsatt arbetsförmåga var arbetslösheten 10 procent.

I exemplet från deltagaren ovan kan vi alltså se intersektionen mellan maktkategorierna kön, etnicitet eller migration och funktionalitet. Viktigt för det intersektionella perspektivet är att dessa maktkategorier inte ska behandlas separat utan i samspel med

<sup>6</sup> Riksrevisionens rapport om jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken skr. 20181997, s. 5

<sup>7</sup> Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2017, s. 8

varandra. Individerna befinner sig i mitten av korsningen där kombinationen resulterar i att hon inte kan vara med sina barn, då hon blir påverkad av flera typer av diskriminering samtidigt. I jämförelse skulle en svensk förälder med normbrytande funktionalitet inte behöva visa staten att hen arbetar och har en bostad av tillräcklig storlek för att få rätten att vara med sina barn. Det intersektionella perspektivet är ett effektivt redskap som kan ge nya insikter för att upptäcka dolda maktordningar som kan ligga till grund för nya dimensioner av diskriminering, med syfte att främja demokrati, rättvisa och jämlikhet.

## Ömsesidig och tillgänglig integration

*”Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund<sup>8</sup>.”*

Ett citat som skulle kunna användas mer när det pratas om integrationen i Sverige 2020.

Ordet integration ur en semantisk innebörd definieras som en process som syftar till en förening av skilda delar till en större helhet, utan att någon av dessa innehar någon hierarkisk överlägsenhet. Istället formar delarna tillsammans en större helhet. Utifrån ett normkritiskt perspektiv kan den semantiska definitionen av ordet integration vara utgångspunkten för arbetet med personer som har migrerat till Sverige och har en normbrytande funktionalitet. Sverige representerar ”denna större helheten” med sina traditioner och sin kultur, vilka genom historien har påverkats av en mängd

<sup>8</sup> Riksrevisionens rapport om Skr. jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken 2018/19:97.

andra kulturer och traditioner. Sverige genomsyras som en helhet av influenser utifrån och därför ska inte en hierarkisk ordning stå som utgångspunkt för vad integrationen mellan olika delar ska innebära. Utifrån ett demokratiskt perspektiv bör integration vara **en kombination av olika delar som är föränderliga och i konstant rörelse.**

Människan som social varelse är beroende av sin kontext och historia som avgörande faktorer för vilka värderingar som kommer att forma den sociokulturella medvetenheten av det samhälle hon lever i. För att integrationen ska vara ömsesidig krävs en förståelse för hur livsvillkoren och förutsättningar som migranter med normbrytande funktionalitet ser ut. Det görs genom att se på hur konsekvenserna för en extrem marknadsorienterad politik med brist på hållbara sociala insatser har påverkat migranter och deras familjer. Hållbara sociala, rättighetsbaserade och hälsofrämjande insatser ger bättre förutsättningar för en ömsesidig integration.

För att uppnå detta behövs politik för ökad delaktighet av migranter med normbrytande funktionalitet i samhället. En politik som främjar verklig demokrati, jämlikhet och respekt för alla människors lika värde med mera. En ömsesidig integration gör anspråk på att samhället ska skapa förutsättningar för att alla ska få leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen med de rättigheter och skyldigheter som det medför. En lösningsorienterad inställning skulle vara att göra en analys på en strukturell nivå, till exempel: vilka åtgärder och insatser behövs för ett bra bemötande och behandling av migranter med normbrytande

funktionalitet innan, under och efter asylprocessen och etableringen? Det gäller värdigt bemötande, tillgång till anpassade och åtkomliga transport möjligheter, högkvalitativ SFI, individbaserade insatser inom ramen för etableringsprogrammet<sup>9</sup>, jämlik vård, bättre arbetsvillkor, skola och stöd.

Ett tillgängligt mottagande är en förutsättning för en ömsesidig integration, om grundläggande rättigheter faller på plats kommer skapandet av infrastruktur och etableringsinsatser ge bättre effekt. När samhället möter migranter med normbrytande funktionalitet med mänskliga rättigheter i fokus kommer samhället kunna ställa rimliga krav på individen, precis som den gör på medborgare och på så vis skapas en ömsesidighet i en gemenskap. Människor behöver mötas och bemötas med respekt och lyhördhet utifrån en djup förståelse om att de mänskliga rättigheterna ska gälla och säkras för alla. DRW efterfrågar ett ömsesidigt ansvar och strävan efter en större och gemensam medvetenhet om våra olika kulturer. Det är viktigt att hitta strategier och mötas i våra olikheter med respekt, och finna viljan att erkänna och välkomna olikheter som en del av det svenska samhället.

.....  
<sup>9</sup> Riksrevisionens rapport om uppföljning av deltagare i förberedande och orienterande utbildning inom etableringsuppdraget. Skr.2018/19:13.

## 2. Systemen för migration och sociala rättigheter i Sverige

Avsnitt två beskriver praktisk-juridiska frågor inom migrations- och socialrätt ställt i relation till de mänskliga rättigheterna. En beskrivning av olika begrepp och koncept inom migration, funktionshinderpolitiken och funktionshinderrörelsen inleder avsnittet. Därefter följer en översikt av hur det svenska systemet för migration och socialrätt är uppbyggt som särskilt rör situationen för migranter med normbrytande funktionalitet. Slutligen beskrivs de olika myndigheternas och andra aktörers roll i relation till migranter med normbrytande funktionalitet. Kapitlet ska ge en tillräcklig kunskap för att i del tre kunna problematisera hur systemet fungerar och finna bättre lösningar på många av de problem som uppstår för migranter med normbrytande funktionalitet i Sverige.

### Vissa begrepp som används inom migration och funktionsrättsrörelsen

Det har funnits många olika begrepp för människor med normbrytande funktionalitet. Bland dessa är till exempel sinnesslöa, imbecilla, lytta, handikappade mm. De här uttrycken används inte längre eftersom de innehåller en förlegad och inhuman människosyn. Numera används ofta funktionsnedsättning och funktionshinder i många officiella sammanhang och författningar. Den svenska översättningen av Funktionsrätts-konventionen<sup>10</sup> gäller rättigheter för "personer med funktionsnedsättning." Sverige likt många samhällen utvecklas i en riktning där identitetspolitiken tagit alltmer utrymme som en ambition att inkludera människor utifrån fler kategorier av makt. I den allmänna debatten används allt oftare uttrycket "personer med funktionsvariation".

10 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

Även funktionshinderrörelsen är splittrad om vilket uttryck som ska användas, vilket leder till en svagare kraftsamling. Tolkningsföreträdet om vad funktionalitet innebär återspeglas inte alltid hos de som själva påverkas av frågan. Det är därför viktigt att fler åsikter och synvinklar från målgruppen får ta plats för att definiera frågorna och sig själva.

DRW:s arbete uppmärksammar vikten av att individen själv ska kunna definiera sin egen verklighet och få uttrycka den på det sätt som passar dem bäst utifrån egna erfarenheter och förutsättningar. DRW använder uttrycket "normbrytande funktionalitet" för att flytta fokus från individen till samhällsnormer och strukturer. Det förklaras närmare lite senare i denna del.

### Migrant

En migrant är en person som korsat en landsgräns för en ny bosättning. Begreppet omfattar alla oavsett skäl för förflyttningen. DRW använder uttrycket migrant eftersom migration omfattar förflyttning över en landsgräns för bosättning utan att det preciserar skälet för migrationen. Exempelvis är flykting en person som migrerat på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse, vilket är ett internationellt juridiskt uttryck som inte omfattar alla i DRW:s målgrupp.

### Nyanländas etablering

Etablering handlar om processen efter att uppehållstillstånd har beviljats och ett liv i Sverige mer långsiktigt kan påbörjas. För att skapa förutsättningar för att nyanlända ska komma in i samhället finns ett program för etablering under de två första åren efter

att uppehållstillstånd har beviljats. Enligt regeringens uppdrag handlar nyanländas etablering om att skapa bättre förutsättningar för att nyanlända och andra utrikes födda ska komma i arbete eller utbildning och etablera sig i samhället<sup>11</sup>. Politiken omfattar också ersättning till kommuner och landsting för flyktingmottagande och vissa etableringsinsatser.

## Delaktighet

Att vara delaktig innebär individens rätt till självbestämmande, samt att hens åsikter och behov ska räknas med, alltså att vara med och påverka beslut om situationer eller faktorer som påverkar ens eget liv. Delaktighet innebär också att individen har möjlighet att delta i samhällsengagemang och samhällets olika områden på jämlika villkor, som alla individer i ett demokratiskt samhälle. FN:s barnkonvention understryker att varje barn ska ha rätt att uttrycka sina åsikter och att omgivningen ska ta hänsyn till barnets åsikter. Delaktighet är inte samma sak som tillgänglighet, eftersom tillgänglighet är en förutsättning för individuellt deltagande.

Om något är otillgängligt hindrar det i sin tur faktisk och full delaktighet. Full delaktighet kan inte uppnås om det förekommer diskriminering. Full delaktighet kan med andra ord sägas vara ett faktiskt deltagande av personer i verksamheter och samhällssammanhang, som till exempel, arbete, skolan, fritidsaktiviteter och politiken, efter eget val och på jämlika villkor som för andra. En definition av genuint deltagande är en process som sker när individen genom sitt deltagande utvecklar ett

<sup>11</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/>

meningsfullt kunnande utifrån dess kontext<sup>12</sup>.

## Funktionshinderperspektivet

Funktionshinderperspektivet slår fast att samhället utestänger personer med normbrytande funktionalitet från att få sina rättigheter tillgodosedda. Perspektivet ställer krav på samhället att arbeta bort funktionshinder, inklusive i den byggda miljön, information och brist på personligt stöd. Eftersom normbrytande funktionalitet inte kan eller bör definieras på ett uttömmande sätt ska funktionshinder och rätt till tillgänglighet förstås brett. Personer kan ha olika normbrytande funktionaliteter som avser exempelvis rörelse, kognition, neuropsykiatriska och intellektuella funktioner.

Funktionsnedsättning är ett begrepp som handlar om den individuella och ibland medicinska dimensionen. Engelskans "impairment" överensstämmer med svenskans funktionsnedsättning. Funktionshinder är de hinder som en individ möter från samhällets sida, vilket i samspel med en funktionsnedsättning är det som skapar en missgynnsam situation. Skillnaden mellan funktionsnedsättning och funktionshinder är central för förståelsen av de mänskliga rättigheterna. Det engelska uttrycket "disability" fångar den miljörelativa och samhällseliga dimensionen, vilket lägger ett ansvar på samhället att skapa miljöer som inte hindrar personer från att ta del av samhället och vara delaktiga i olika processer.

I diskrimineringslagen definieras funktionsnedsättning som "varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga

<sup>12</sup> Health Literacy - teori och praktik i hälsofrämjande arbete: av Karin C. Ringsberg, s. 29.

begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.” Det finns ingen uttömmande lista på vad som klassas som funktionsnedsättning, utan det viktiga i begreppet är varaktighet av en begränsning av funktionsförmågan. Den förklaringsmodell som används inom de mänskliga rättigheterna idag fångas av Funktionsrättskonventionen. Dess bestämmelser är tydliga med att funktionshinder uppstår när en person med normbrytande funktionalitet i interaktion med omgivningen möter svårigheter. Därmed innebär de mänskliga rättigheterna och funktionshinderperspektivet att förstå att funktionshinder uppstår genom att samhället inte är skapat med hänsyn till olika personers förutsättningar. Med tillämpning av funktionshinderperspektivet kan många hinder förebyggas och samhället fungera bättre genom att inte stänga ute vissa personer från olika verksamheter enbart på grund av en brist på eftertanke och planering. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att konventionen även innehåller rätten till hälsa och sjukvård, samt habilitering och rehabilitering, vilket skiljer sig något mot mer strikta miljörelativa förklaringar. Funktionshinderperspektivet har över tid stärkts inom juridiken. Anledningarna är många och har samband med teknisk utveckling, idéutveckling inom de mänskliga rättigheterna och politiken. Funktionshinderrörelsens arbete har gjort att perspektivet stärkts i samhället. Inom exempelvis plan- och byggreglerna finns tekniska krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Inom diskrimineringsjuridiken stärktes 2015 lagstiftningen med bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.

### Funktionsvariation

Alla människor har en funktionsvariation. Vi varierar i sättet som våra kroppar fungerar, och ställs i relation till en socialt konstruerad uppfattning av vad normativ funktionalitet är. När människor använder begreppet “funktionsvariation” syftar de till normbrytande funktionalitet eller funktionsnedsättning, men det innefattar mer än så. Funktionsvariation betyder personens funktions sätt oavsett om det är normbrytande funktionalitet eller inte.

### Normbrytande funktionalitet

Funktionalitet är något som kan variera från individ till individ och kontext till kontext. Tolkningen av vad normföljande funktionalitet är utgår ifrån vad majoriteten anser det vara, men bara i relation till sig själva och sin omgivning. Omgivningen formas alltså ofta utifrån majoritetens behov, som i sin tur blir vad som anses normalt, vilket sker över tid och genom upprepning. Detta innebär inte att det är korrekt eller att det är det enda sättet att “fungera” på. I världen finns det ett sätt att uppfatta funktionalitet som något stabilt och konkret när alla i själva verket fungerar olika. När någon avviker från en majoritet bryter den individen mot en norm, men det innebär inte att den personen är fel utan att den av omgivningen inte anses vara normal. Normbrytande funktionalitet är alltså ett brott mot en norm som dikterar vad som anses vara en “normal fungerande” människans funktionalitet.

## DRW:s förhållningssätt till begreppet normbrytande funktionalitet

Inom ramen för det normkritiska perspektivet flyttas fokus från individen och istället läggs ansvar på omgivningen och samhällsstrukturen. Strukturen kring hur ett samhälle ser ut formas av individerna som tillhör detta samhälle. Om ett samhälle är format utifrån majoritetens premisser får i vanlig ordning allt som avviker inte lika mycket plats. Därför vill DRW genom det normkritiska perspektivet ta fasta på vilka normer som gör att vissa människor utestängs eller får begränsat handlingsutrymme. DRW konstaterar att det gängse sättet att se på funktionalitet i vårt samhälle utgår ifrån ett normativt synsätt, och det vill DRW ändra på.

### Tillgänglighet

Tillgänglighet är både en princip och en rättighet. I ett funktionshinderpolitiskt sammanhang betyder det att tillgänglighet ska beaktas i all verksamhet och att det ska vara utkrävbart i enskilda situationer. Ett begrepp nära sammankopplat till "tillgänglighet" är "skälig anpassning". Tillgänglighetskrav innebär att omgivningen ska skapas på ett tillgängligt sätt från början, samt att bristande tillgänglighet ska arbetas bort systematiskt av samhällets olika ansvarsnivåer, som stat, region och kommun. Det gäller exempelvis den byggda miljöns utformning, hur information presenteras i olika format och individuellt stöd i olika situationer. Skälig anpassning syftar till att uppnå tillgänglighet, men till skillnad mot generell tillgänglighet och undanröjande av hinder betyder skyldigheten att tillhandahålla skälig anpassning att vidta åtgärder för att en individ ska kunna tillgodogöra sig verksamheten på liknande villkor som

andra. Både allmän tillgänglighet och skälig anpassning ryms inom bestämmelsen om bristande tillgänglighet som en form av diskriminering i den svenska diskrimineringslagen och funktionsrättskonventionen. Funktionshinderperspektivet innehåller båda delarna och erkänner att oavsett hur samhället konstrueras kommer individuellt stöd sannolikt behövas i viss utsträckning. Diskussionen om tillgänglighet för personer med normbrytande funktionalitet har ofta kommit att omfatta den fysiska miljöns utformning och hur information presenteras i olika format. Mycket finns reglerat i olika lagar och standarder. Däremot är begreppet "access" och "accessibility" även något mer. Huvudprincipen är att inte stänga någon ute. Om någon stängs ute har personen inte tillgång till verksamheten. Redan i FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering från 1966 används begreppet "access" i ett sammanhang av lika rätt till tillträde till offentliga positioner och tjänster som tillhandahålls allmänheten. Skälig anpassning av arbetsvillkor ska även göras avseende religiösa eller andra uttryck på grund av övertygelse under vissa förutsättningar enligt europarätten. Därmed är det tydligt att tillgänglighet och skälig anpassning inte enbart gäller situationer som uppstår för personer med normbrytande funktionalitet, utan även andra grunder.



### Mänskliga Rättigheter - statens ansvar och system för genomförande

De mänskliga rättigheterna är universella och gäller för alla. De slår fast att alla människor, oavsett land, kultur och sammanhang är födda fria och lika i värdighet och rättigheter. Myndigheter har ett särskilt ansvar att arbeta med de mänskliga rättigheterna i all verksamhet som rör enskilda. I denna del görs en överblick av centrala aspekter av de mänskliga rättigheternas genomförande för migranter med normbrytande funktionalitet. Ett särskilt fokus ligger på hur myndigheterna kan och ska arbeta med funktionshinderperspektivet och tillämpa rättigheterna.

### Sveriges grundläggande rättsliga organisering och förhållande till internationell rätt och mänskliga rättigheter

Grundlagarna är grunden för vår stat och samhällsbygget. Relationen mellan stat och individ regleras och sätter ramar för vad det offentliga får och kan göra. Sveriges grundlag regeringsformen ger enskilda rättigheter gentemot det allmänna. Däremot är det i andra lagar som rättigheterna blir tydligare och i vissa fall även utkrävbara av enskilda. Beslut inom myndigheter och förvaltningar ska göras enligt gällande lagar och andra författningar. Inom EU-rätten finns omfattande lagstiftning.

Av särskild relevans i sammanhanget är skyddsgrundsdirektivet, asylprocedurdirektivet, och familjeåterföreningsdirektivet. Dessa ska läsas tillsammans med EU-fördragen och EU-stadgan. EU-rätten har direkt tillämplighet i Sverige till skillnad från

internationell rätt i allmänhet, se särskilt EG-domstolens dom i målet Costa mot E.N.E.L (mål 6/64). Ordningen har sin förklaring i att **Sverige har ett dualistiskt rättssystem**, vilket innebär att **internationella överenskommelser inte automatiskt blir en del av den nationella rätten**.

Avtal och konventioner som ingåtts av Sverige måste därför tas in i svensk rätt för att kunna bli direkt verksamma inför svenska domstolar och myndigheter. Just **EU-rätten** är till sin natur sådan att den **har företräde framför nationell rätt**. Ett bra exempel på hur den dualistiska principen fungerat väl i Sverige är Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och fundamentala friheterna. Den har en särställning som inkorporerad i svensk lag (1994:1219) och att riksdagen inte får stifta lagar som står i strid med Europakonventionens bestämmelser, se Regeringsformen 2 kap. 19 §.

### Sveriges välfärdssystem

Sverige har under 1900-talet fram till idag byggt ett samhälle som har ett omfattande system för välfärd. Samhället ska ge insatser och service för att säkra social trygghet. Systemet bygger på att skatt betalas och system skapas för att människor genom hela livet ska kunna få förutsättningar att leva ett värdigt liv. På arbetsmarknaden har facken och arbetsgivarna stort inflytande och myndigheterna har mindre makt än i vissa andra länder. På andra områden, som socialrätt, utbildning och infrastruktur, har staten ofta via kommunerna och regionerna mycket makt och resurser. Förhållandena mellan nivåerna regleras i lagar och andra författningar, samt avtal. Även sjukförsäkringen är en central del av socialförsäkringssystemet och

välfärdsstaten. Funktionshinderspolitiken är till stor del en del av Sveriges välfärdssystem. Frågor om exempelvis personlig assistans och annat särskilt stöd genomförs i huvudsak av den statliga Försäkringskassan, kommuner och regioner. Delvis måste frågorna ses som en del av socialförsäkringen och därmed något som anses så viktigt att var och en har rätt till dem om de uppfyller angivna kriterier från statliga myndigheter. Andra frågor är kommunala ansvarsområden som ingår i socialtjänstens skydd för att kommuninvånarna ska få tillgång till olika samhällstjänster. Som ett yttersta socialt skyddsnetz ska kommunerna garantera de som vistas i kommunen skäliga levnadsvillkor (4 kap 1 § socialtjänstlagen). De som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska tillförsäkras goda levnadsvillkor (7 § 2 st. LSS).

Andra frågor kopplade till funktionshinderspolitiken är färdtjänst och bostads-anpassning. Många ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter) som rätten till hälsa, bostad, arbete och utbildning, är ofta påverkade av offentliga budgetbeslut. Dessa beslut kan i sin tur ha andra syften än att säkra de mänskliga rättigheternas progressiva förverkligande, se ovan om denna princip och om vilka skyldigheter det allmänna har. En viktig del i funktionshinderspolitiken gäller tillgänglighet i den fysiska miljön, vilket till skillnad från de individuella stödformerna gäller samhället i stort som ska genomföras systematiskt utan hänvisning till en särskild person med vissa behov. Socialförsäkringssystemet bygger på regelverk och att inbetalningar görs av medborgarna och andra som bidrar till trygghetssystemen, särskilt via inkomst på grund av arbete, och att medborgarna kan få utbetalningar om de

uppfyller kraven i försäkringsvillkoren. Därför omfattas inte alla som vistas i Sverige, och därför är inte alla försäkrade per automatik.

Försäkringskassan prövar om någon är försäkrad av socialförsäkringssystemet. Det visar på skillnader i skydd och rättigheter enligt svensk rätt, vilket skiljer sig från hur rättigheterna är konstruerade inom FN-systemet för de mänskliga rättigheterna. Det står i grundlagen, regeringsformens 1 kap. 2 §, att "särskilt ska den allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning..." Vidare har kommunerna ett stort ansvar för genomförandet av olika sakfrågor, vilket framgår av bland annat socialtjänstlagens 3 kap. 2 §; "Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning."

## Rättsväsendet som en väg mot ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter

Frågor om antidiskriminering och konceptet om utkrävbara rättigheter har inte förankrats fullt ut som en del av välfärdssystemets struktur. Däremot finns diskrimineringslagen som tydligt förbjuder diskriminering på flera samhällsområden, innefattande delar av välfärdssystemet, såsom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, färdtjänst och bostadsanpassningsbidrag, socialförsäkringssystemet (Försäkringskassans tjänster), arbetslöshetsförsäkring och statligt studiestöd. Se mer i diskrimineringslagens (2008:567) första och andra kapitel.

I Sverige finns oberoende domstolar. De organiseras i förvaltningsdomstolar, allmänna domstolar

och specialdomstolar. De allmänna domstolarna arbetar främst med brott- och tvistemål.

Förvaltningsdomstolarna har under de senaste årtiondena fått en viktigare roll som självständiga domstolar skilda från myndigheterna som traditionellt haft en mycket stark ställning utan att det gått att få en fråga överprövad av domstol. I frågor om migration och särskilt stöd är förvaltningsdomstolarna rätt plats för att få ett myndighetsbeslut överprövat. Specialdomstolarna är specialiserade på olika frågor, som exempelvis arbetsdomstolen som enbart prövar arbetsrättsliga mål.

I ärenden som gäller uppehållstillstånd, skyddsstatusförklaring och individuella stödformer med mera finns möjligheter att överklaga myndighetens beslut till förvaltningsdomstol. Genom den möjligheten finns rätten till domstolsprövning och enskilda kan processa där utan att betala staten. Däremot kan personer behöva juridiskt biträde, och det är endast i undantagsfall som staten tillhandahåller offentliga biträden. Det betyder att det finns en ojämlikhet mellan myndigheternas ställning och personen som processar om sina ekonomiska och sociala rättigheter som regleras inom välfärdssamhället oaktat att de ofta gäller centrala mänskliga rättigheter.

Både domstolar och offentliga organ är skyldiga att genomföra normprövningar när det uppstår tvivel om förenligheten mellan en norm och en högre stående norm. Det betyder att exempelvis en myndighetsföreskrift som står i strid med lagstiftning eller grundlag inte får tillämpas i myndighetens verksamhet. Normprövning har gjorts även mot internationell rätt via Europakonventionen, och särskilt

väglett domstolarnas dömande när det funnits olika tolkningsmöjligheter av lagen, antingen i linje med exempelvis Barnkonventionen eller emot de krav som konventionen ställer upp.

### Sverige, EU, Europarådet och FN

Sverige är medlem i FN och har tillträtt många av FN:s internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna, såsom: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), the Convention of the Child (CRC), the Convention on Rights for People with Disabilities (CRPD), och the Refugee Convention (Flyktingkonventionen). Det betyder bland annat att Sverige har folkrättsliga förpliktelser att garantera rättigheter som regleras i konventionerna för de som befinner sig i landet. Sverige är även medlem i Europeiska unionen och Europarådet, vilket medför förpliktelser gentemot enskilda och andra länder gällande mänskliga rättigheter och andra sakfrågor.

Civila och politiska rättigheter ska genomföras direkt, och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska genomföras fortlöpande, och får bara under mycket svåra omständigheter dras tillbaka. Att myndigheter tillämpar och säkerställer de rättigheter som finns i Funktionsrättskonventionen, Flyktingkonventionen och Europakonventionen är av särskild vikt i de sammanhang som migranter med normbrytande funktionalitet befinner sig i. Eftersom mycket arbete

som kommuner, regioner och myndigheter redan gör är implementering av mänskliga rättigheter, ofta utan att benämnas så, kan det finnas anledning att granska verksamheten utifrån rättigheterna för att fånga upp eventuella brister och missar. Det finns internationella övervakningsmekanismer som granskar efterlevnaden av Sveriges åtaganden, vilket omfattar statens, myndigheternas och kommunernas verksamhet. Barnkonventionen har också blivit lag och gäller sedan 1 januari 2020.

En metod som ska tillämpas är att i ärenden som rör enskilda se till konventionerna och anslutande dokument vad som krävs för att säkra den enskildes mänskliga rättigheter i praktiken. Det är inte en självklarhet att svenska författningar eller interna riktlinjer står i överensstämmelse med de krav som ställs enligt de mänskliga rättigheterna, särskilt gällande principen om progressivt genomförande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Inom ordalydelsen för svensk rättslig reglering ska det så långt det är möjligt göras med vägledning från konventionerna, vilket kallas för fördragskonform tolkning. Regeringen förutsätter i sin strategi för de mänskliga rättigheterna från 2017 att myndigheterna gör detta.

## FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och myndigheterna

Sverige har ratificerat konventionen, vilket innebär ett åtagande gentemot andra stater och enskilda människor att genomföra de rättigheter som regleras av konventionen. Hur Sverige organiserar det spelar mindre roll, och att det finns ett stort utrymme för kommunalt

självstyre ändrar inte att stat, regioner och kommuner har lika skyldigheter att genomföra rättigheterna för de som befinner sig där och på olika beslutsnivåer.

Konventionen är den senaste av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Den har inte tagits fram i syfte att skapa några nya rättigheter, utan innebär en operationalisering av de mänskliga rättigheterna i en kontext av funktionshinder och funktionsnedsättning. Konventionen och dokument från Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som allmänna kommentarer, rekommendationer till staterna och kommunikationer gällande enskilda klagomål, är bra dokument att läsa för att ta reda på vad som krävs för att de mänskliga rättigheterna för personer med normbrytande funktionalitet ska vara implementerade. De finns på kommitténs hemsida<sup>13</sup>. Eftersom myndigheter och kommuner omfattas av konventionens krav så behöver konventionen användas i många verksamheter.

Sverige har 2014 fått kritik från kommittén<sup>14</sup> för att inte uppfylla sina åtaganden, och i dessa återfinns tydligt stora delar av myndigheternas, kommunernas, regionernas och statens ansvar. Kritiken rör flera av konventionsrättigheterna och de skyldigheter som åligger staterna, regionerna och kommunerna. Några viktiga rekommendationer var att garantera finansiering av personlig assistans så att personer kan leva självbestämt i samhällsgemenskapen, garantera ett effektivt och likvärdigt arbete för tillgänglighet över hela landet och skäliga åtgärder när tillgängligheten brister

13 <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>

14 <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx>

för att inte upprätthålla diskriminering av personer med normbrytande funktionalitet i samhället.

### Europakonventionen och myndigheterna

Europakonventionen har Sverige tillträtt 1952. Sedan 1995 gäller konventionen som svensk lag, eftersom den då inkorporerades i svensk lag genom SFS 1994:1219. Ingen svensk lag får stiftas i strid med konventionen, vilket framgår av regeringsformens andra kapitel. I ett sammanhang av migration är förbudet mot non-refoulement i artikel 3 Europakonventionen centralt. Det innebär att en stat inte får utvisa en person till ett land där personen riskerar förföljelse eller omänsklig eller förnedrande behandling.

Europakonventionens artikel 8 om rätten till respekt för privat- och familjelivet gäller fler aspekter av migration och etablering än många tror. Det gäller att ge förutsättningar för personerna att kunna åtnjuta familjelivet, en rätt som löpande utvecklas av Europadomstolen genom sin praxis. Dessutom gäller rätt till familjeåterförening för vissa familjemedlemmar om familjen splittrats till följd av exempelvis förföljelse eller krigssituationer. Då måste staten möjliggöra återförening för familjemedlemmarna.

Det finns ett tydligt samband mellan Europakonventionen och andra internationella konventioner såsom Funktionsrättskonventionen.

I fallet Cam mot Turkiet etablerades att Funktionsrättskonventionen ska användas även i europeisk praxis när Europakonventionen tillämpas. Hur långt denna skyldighet sträcker sig är dock inte helt klart, utan utvecklas kontinuerligt i Europadomstolens praxis.

### Olika uppehållstillstånd och asylmottagningssystemet – en översikt

I denna del beskrivs kort och översiktligt asylmottagningssystemet och olika uppehållstillstånd, i syfte att underlätta en förståelse för de socialrättsliga regleringarna samt deras relation till de mänskliga rättigheterna. Migrationspolitiken ändras ibland mycket fort och regleringar som uppehållstillstånd och sociala rättigheter påverkas av detta. Kolla därför alltid i aktuell lagstiftning och information när något beslut ska fattas.

### Migrationsstatus och uppehållstillstånd

En migrationsstatus klargör vilken rätt en person har att vara eller inte vara i landet, samt vissa nära sammankopplade rättigheter. Det kan även visa var i asylprocessen eller ett migrationsärende en individ befinner sig i. När en person söker asyl i Sverige får personen status som "asylsökande" under sin asylutredning och process. Ett annat exempel är att när en person har fått asyl utifrån flyktingkonventionen blir den personens migrationsstatus "flykting", vilket sker genom förklaring från myndigheterna, som i sin tur ger rätt till internationellt skydd och uppehållstillstånd i Sverige.

När en person som är anhörig till en flykting ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning ingår dessa i systemet för nyanlända när de har fått uppehållstillstånd och kommit till Sverige. Att åka till Sverige för att besöka familj eller vänner under en period av maximalt

90 dagar kallas för turistvisum för besök. En person kan söka uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbete, särskilda hälsoskäl eller utbildning. Detta regleras främst i utlänningslagen (2005:716). Personer kan få uppehållstillstånd i Sverige i olika situationer. Utlänningslagen och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som ofta kallas den tillfälliga lagen, reglerar hur personer kan få uppehållstillstånd. Om en person har asylskäl enligt lagarna så ska uppehållstillstånd beviljas. Den tillfälliga lagen gör att tillfälliga uppehållstillstånd ska beviljas som huvudregel, vilket är en skillnad mot utlänningslagen som gav permanenta uppehållstillstånd som regel. Uppehållstillstånd på grund av anknytning, arbete och utbildning regleras också i utlänningslagen.

### Asylsökande

Att vara asylsökande innebär att en person sökt asyl i Sverige och ger vissa sociala rättigheter jämfört med att enbart vistas i landet. Det ger rätt att vara i landet lagligt och rätt till boende och bistånd via lag (1994:137) om mottagande av asylsökande.

### Flykting och uppehållstillstånd

Att vara flykting i rättslig mening är kopplat till definitionen i flyktingkonventionen. För att få en förklaring om flyktingstatus krävs att personen kan göra sannolikt att personen har en välgrundad fruktan för förföljelse. Det ska handla om individuella skäl, vilket skiljer sig mot situationen att en person flyr från krig och fallande bomber. Innan den tillfälliga lagen spelade det mindre roll om en person fick asyl på grund av flyktingsskäl eller alternativ skyddsgrund. Om en person

får statusförklaring som flykting har personen rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Enligt den tillfälliga lagen får flyktingar uppehållstillstånd i tre år, vilket kan förlängas när tiden är på väg att gå ut.

### Alternativt skyddsbehövande och uppehållstillstånd

Att vara alternativt skyddsbehövande betyder att en person har asylskäl i form av exempelvis att fly från krig, hotas av våld och konflikter, tortyr eller döden. EU:s skyddsgrundsdirektiv reglerar denna skyddsgrund. Innan den tillfälliga lagen spelade det mindre roll om en person fick asyl på grund av flyktingsskäl eller alternativ skyddsgrund. Om en person får statusförklaring som alternativt skyddsbehövande har personen rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Enligt den tillfälliga lagen får alternativt skyddsbehövande uppehållstillstånd i tretton månader, vilket kan förlängas om skyddsskäl kvarstår, genom att individen ansöker om förlängningen själv när tiden är på väg att gå ut, det sker inte automatiskt.

### Ömmande omständigheter, medicinska skäl och uppehållstillstånd

En särskild grund för uppehållstillstånd är det som kallas ömmande omständigheter. Innan den tillfälliga lagen var denna grund mer omfattande. Idag krävs i princip att det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att inte ge sökanden uppehållstillstånd för att grunden ska kunna ligga till grund för ett beviljat uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd kan beviljas på grund av medicinska skäl som utgör fara för livet och därmed hinder för resa.

### Nyanländ

Uttrycket nyanländ används av Arbetsförmedlingen i etableringsprogrammet. Det betyder oftast personer som befinner sig inom de två första åren efter att uppehållstillstånd på grund av asylskäl har beviljats. Utanför Arbetsförmedlingen kan ordet ha en annan innebörd<sup>15</sup>. I Svenska Akademiens ordlista finns adjektivet nyanländ som används ”*särsk. om person som nyligen fått asyl i Sverige*”. Rent semantiskt är en person som precis kommit till Sverige, med eller utan att ha uppehållstillstånd, nyanländ i Sverige.

### Papperslös

En person som inte har laglig rätt att vara i Sverige betraktas som papperslös. Ofta är papperslösa personer tidigare asylsökande som fått avslag, men som av olika skäl inte vill eller kan återvända till sina hemländer.

### Upphållstillstånd på grund av arbete eller studier

Upphållstillstånd kan sökas för arbete och studier. Som huvudregel ska en sådan ansökan göras från ett land där personen har rätt att vara, det vill säga utanför Sverige. Om en person sökt asyl kan personen däremot under vissa omständigheter även ansöka om tillstånd för arbete när den vistas i Sverige, vilket ibland kallas för spårbyte.

Det finns även möjlighet att söka uppehållstillstånd för gymnasiestudier för vissa personer som sökt asyl enligt en mycket komplex och svårtillämpad lagstiftning från 2017 och 2018.

<sup>15</sup> <https://spraktidningen.se/blogg/veckans-nyord-nyanland>

Lagstiftningen har tagits fram hastigt och har inte föregåtts av fullgod utredning, vilket delvis förklarar tillämpningssvårigheter för myndigheter och kommuner.

### Upphållstillstånd på grund av anknytning - familjeåterförening

Personer har rätt till familjeliv med personer som ingår i deras familj. Om en familj splittras som en följd av exempelvis förföljelse eller krig, och minst en person har fått uppehållstillstånd i Sverige, finns det en rätt att söka uppehållstillstånd på grund av anknytning för vissa familjemedlemmar. Mer om detta finns på Migrationsverkets hemsida. Vid förekomst av normbrytande funktionalitet har DRW erfarit att reglerna om försörjningskrav tillämpas strikt och att myndigheternas hänsyn till funktionshinderperspektivet brister, vilket står i strid med de mänskliga rättigheterna. Det är en konsekvens av regelverk som tagits fram utan hänsyn till funktionshinderperspektivet, och särskilt den tillfälliga lagen.

### Återvändande

Om personer inte beviljas asyl eller på annat sätt inte längre har laglig rätt att vara i Sverige kan personen utvisas ur landet. Dessutom kan en person under vissa omständigheter påföras ett återreseförbud som gäller för viss tid. Gränspoliserna och Migrationsverket kan bara undantagsvis och i sista hand besluta om förvar inför verkställighet av ett utvisningsbeslut. Personer som sökt asyl i ett annat land inom EU kan inte söka asyl i Sverige inom vissa tidsramar från det att ansökan gjorts eller uppehållsrätt upphört i ett annat EU-land. Det regleras av Dublinförordningen som är ett större system som

reglerar vilket EU-land som har ansvar att handlägga ett ärende om asyl i olika situationer. När det gäller återvändande av personer som av olika skäl inte har fått uppehållstillstånd i landet och har en normbrytande funktionalitet, finns det relativt lite kunskap om hur det går till vid återvändande.

## Migrationsstatus påverkar sociala rättigheter i Sverige

Den grundläggande principen är att alla är lika inför lagen. Det finns dock en skillnad mellan att vara medborgare och att vara tillfälligt i ett annat land. Detta påverkar vilka rättigheter du har i olika situationer i olika länder. Det gäller även i situationer när du exempelvis är asylsökande, har tillfälligt uppehållstillstånd, permanent uppehållstillstånd, arbetstillstånd, turistvisum, eller har studentvisum. Alla i Sverige bor i en kommun, men det som spelar roll för vilka rättigheter en person har är vilken migrationsstatus personen har i landet.

Vilken migrationsstatus en person har påverkar rättigheterna enligt de svenska lagarna som reglerar bistånd, boende, utbildning, rätt till stöd och service, samt etableringsprogram med mera. Rättigheterna regleras i bland annat i LMA, SoL, LSS. Vissa lagar är bara tillämpliga om du är asylsökande, och andra blir tillämpliga när du är permanent bosatt i landet. Om du har en kommunplacering eller inte får stor effekt på rätten att söka kommunala insatser samt om du omfattas av det kommunala ansvaret för att du ska få vissa behov tillgodosedda av kommunen. Mer om samspelet mellan migrationsstatus och rättigheter diskuteras längre fram i handboken efter att de socialrättsliga lagarna beskrivits närmare.

## Mottagande av asylsökande och etablering av nyanlända

Mottagandet av asylsökande är relativt väl reglerat i jämförelse med andra grupper som anländer till Sverige, som studenter, arbetande och vuxna anhöriga till andra än de som har asylskäl. Det finns rättigheter, såsom rätt till bistånd via lagen om mottagande av asylsökande som är en statlig reglering som administreras av Migrationsverket. När en person fått uppehållstillstånd i Sverige påverkas de sociala rättigheterna. Det är här det blir relevant att prata om tillgång till socialförsäkringssystemet och etablering av personer i samhället. Samtidigt deltar personer med tillfälliga uppehållstillstånd i etableringsprogrammet, trots att de inte vet om de kommer få stanna längre än uppehållstillståndet, vilket för alternativt skyddsbehövande är 13 månader.

En betydelsefull skillnad är att de som fått uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller anknytning till en person med asylskäl har rätt att delta i etableringsprogrammet via Arbetsförmedlingen under en viss period efter beviljat uppehållstillstånd. Etableringsprogrammet har reformerats mycket de senaste åren och syftar främst till att nyanlända snabbt ska komma i arbete eller studier. Programmet administreras av Arbetsförmedlingen och regleras av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Programmet är normalt på heltid och innefattar insatser som språkutbildning för personer som inte har grundläggande kunskaper i svenska, svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering, utbildning för



kompetensutveckling, praktik, stöd i arbetssökande och stöd och rådgivning till den som vill starta eget företag.

Myndigheterna har ett viktigt ansvar att informera alla migranter oavsett migrationsstatus. Vilka rättigheter som människor har måste lämnas, informeras om, på sätt som personerna kan ta till sig. Det kan handla om översättning av skriftlig information och handlingar eller information via tolk. Inom vård och omsorg kan en hitta eller få information om normbrytande funktionalitet och stödformer. Etableringsprogrammet gäller inte för alla, såsom migranter med normbrytande funktionalitet utan asylskäl, eller personer som kommer till Sverige som partners till svenska medborgare. Där kan det till exempel uppstå luckor i stödet för att navigera i det svenska systemet.

### Sverige tar emot kvotflyktingar

Det finns ett särskilt system för mottagande av kvotflyktingar. En kvotflykting är en person som bedöms av UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) vara i stort behov av vidarebosättning. Det vill säga en person som har flytt sitt land och befinner sig i ett värdland, men som på grund av till exempel bristande skydd, eller att den lever i en utsatt situation i värdlandet, och inte har några möjligheter att återvända till sitt hemland, behöver överföras till ett tredje land för att sedan bosätta sig där permanent. Genom vidarebosättning vill UNHCR skapa hållbara lösningar, nya möjligheter och bättre förutsättningar för människor som har tvingats fly och som är utsatta i det land som de har flytt till. Tanken är att dessa människor ska kunna återuppbygga sina liv i en trygg och säker miljö. Kvotflyktingar väljs ut bland människor som redan har

fått flyktingstatus, antingen enligt Flyktingkonventionen eller enligt UNHCR:s definition som innefattar de som till exempel flyr från väpnad konflikt. Det är upp till varje land att bestämma huruvida och hur många de ska erbjuda vidarebosättning till kvotflyktingar, därmed namnet kvotflykting. Sverige har sedan 1950 ett kvotflyktingssystem med målet att ge de mest utsatta skydd i Sverige. I Sverige är det regeringen och riksdagen som bestämmer hur många kvotflyktingar Sverige ska ta emot. I oktober 2016 beslutade regeringen och riksdagen att Sverige ska öka mottagandet av kvotflyktingar till 5 000 per år innan 2018. Enligt Migrationsverkets rapport *“Sveriges flyktingkvot 2018”* tog Sverige emot 3 400 kvotflyktingar under 2017 där 600 platser fylldes av människor med akuta och prioriterade ärenden.

### Kvotflyktingssystemet

Systemet med vidarebosättning av kvotflyktingar sker genom ett samarbete mellan Migrationsverket, UNHCR, International Organisation for Migration (IOM) och den kommun som flyktingen kommer att placeras i. Det kallas för Kvotflyktingssystemet. Ärenden som Migrationsverket prövar för vidarebosättning föreslås av UNHCR, som bedömer vilka länder eller grupper som bör prioriteras inom ramen för årets kvot. De bedömer även vilka flyktingar som har störst behov av vidarebosättning till ett annat land. Förslag och bedömningar presenteras för Migrationsverket som gör en prövning av varje ärende genom en så kallad “delegationsuttagning”, då de åker till ett läger och genomför intervjuer på plats. Migrationsverket kan också göra prövningar på distans genom en så kallad “dossieruttagning”. Då skickar UNHCR dokument och intervjuer för prövning till

Migrationsverket i Sverige, som sen bedömer behovet av skydd i varje ärende enligt svensk lagstiftning. I Sverige får endast personer som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt utlänningslagen uppehållstillstånd via kvotflyktingsystemet.

## **Sociala rättigheter i Sverige för migranter med normbrytande funktionalitet – en översikt**

Utlänningsrätten reglerar asyl och uppehållstillstånd, vilket beskrivits mer utförligt tidigare, och Migrationsverket är primärt ansvarig för prövningar av asylansökningar och ansökningar av uppehållstillstånd. Besluten kan överklagas till migrationsdomstolarna och migrationsprocessen kan ta flera år. Frågor om sociala rättigheter blir ofta aktuella för migranter med normbrytande funktionalitet i Sverige.

Det framgår av grundlagen, regeringsformens 1 kap. 2 §, att *“Det skall särskilt åligga det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning...”*

Olika lagar reglerar olika rättigheter för enskilda och skyldigheter för myndigheter. Systemen för olika rättigheter i Sverige aktiveras främst genom bosättning eller vistelse. Om en person är bosatt i Sverige kan det statliga socialförsäkringssystemet i allmänhet bli tillämpligt. Bosättning ska ske i en kommun när en asylsökande beviljats uppehållstillstånd. De sociala skyddsneten på kommunal nivå, främst genom socialtjänsten, aktiveras genom att en person vistas i kommunen, exempelvis genom att den förra dygnsvilan var i kommunen. Många i gruppen migranter anses inte bosatta, såsom asylsökande och papperslösa, och lagstiftningen har utökats bortom socialtjänstlagen med

särskilda lagar för migranter med olika migrationsstatus. I denna del beskrivs översiktligt vilka rättigheter migranter med normbrytande funktionalitet har enligt svensk rätt och hur situationen skiljer sig beroende på vilken migrationsstatus individen har.

Etableringsprogrammet regleras av lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och anslutande förordningar och Arbetsförmedlingen har ansvar för att samordna genomförandet. Insatserna ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet, för nyanlända under en viss tid efter beviljat uppehållstillstånd, där målet med insatserna är arbete eller studier. Deltagande i etableringsprogrammet ger rätt till etableringsersättning från Försäkringskassan. Socialtjänstlagen, LSS, bosättningslagen och lagen om mottagande av asylsökande reglerar på olika sätt rätten till boendeformer eller bistånd för bostad.

Särskilt lagen om mottagande av asylsökande och socialtjänstlagen reglerar övrigt bistånd i de fall där en person inte kan försörja sig själv utan bistånd från det allmänna, vilket då lagarna ska ge. LSS, socialförsäkringsbalken och socialtjänstlagen reglerar rätten till stöd och service. Självbestämmande främjas mer av vissa stödformer än andra. Ett bra exempel är personlig assistans. Ett generellt problem är att LSS inte gäller för asylsökande, vilket skapar färre vägar till ett självbestämt levnadssätt under asylprocessen, som kan vara i flera år. Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) reglerar den övergripande rätten till vård. För asylsökande finns en särskild lag, Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Därutöver

finns Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. "Vård som inte kan anstå" måste ges till var och en oavsett migrationsstatus.

Färdtjänst, kollektivtrafik och bilstöd är system för ökad rörelsefrihet, vilka regleras på regional eller kommunal nivå, och tillgång till dessa påverkas av migrationsstatus. Kollektivtrafiken kan nyttjas av alla. Däremot är färdtjänsten och rätten till bilstöd, den senare som en del av socialförsäkringen, inte alltid garanterade de som inte är bosatta i landet, det vill säga de som har fått uppehållstillstånd. **Däremot finns inget som hindrar en mer omfattande tillämpning av systemen för även asylsökande.**

### Lagar för ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen

Alla har rätt att leva i samhällsgemenskapen på ett självbestämt sätt. Alla har rätt att inte segregeras eller isoleras. För att åstadkomma detta har flera lagar kommit till som ett resultat av civilsamhällets och politikens samverkan i en strävan att bryta institutionalisering. Nedan beskrivs vissa viktiga lagar som har till syfte att öka människors möjligheter till självbestämmande och delaktighet i samhällsgemenskapen, inklusive lagar som reglerar rätt till social grundtrygghet, bostäder, transportmedel, stöd och service.

### Socialtjänstlagen, SoL

Socialtjänstlagen handlar om insatser som ger ekonomisk och social trygghet såsom försörjningsstöd samt stöd och omsorg i hemmet. Den innehåller regler för hur

samhället ska stödja alla som bor eller vistas inom kommunen och behöver stöd som inte ges av någon annan. Kommunernas socialtjänst ska verka för att personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Kommunen ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Kommunen ska inrätta bostäder med särskild service för målgruppen om det behövs. Det är kommunfullmäktige i varje kommun som bestämmer hur socialtjänsten ska organiseras. Det kan se ut på olika sätt.

En socialnämnd, omsorgsnämnd eller en stadsdelsnämnd kan sköta socialtjänstens arbete och för personer med normbrytande funktionalitet, äldre, barn och ungdomar. I en del kommuner har en barn- och ungdomsnämnd ansvaret för socialtjänstens arbete för barn och ungdomar. Personer som är i behov av socialtjänstens insatser ska kontakta socialkontoret/ socialförvaltningen/socialtjänsten i den kommunen där hen vistas/bor. Kommunens socialsekreterare tar emot ansökan och utreder behoven när det gäller ekonomiskt bistånd, missbruksfrågor och andra sociala frågor i en familj. När det gäller behandling för missbruk/beroende och för insatser inom socialpsykiatri kan de som har kontakt med psykiatrin få stödinsatser av kommunen. En biståndshandläggare tar emot ansökan och utreder behov för den som har normbrytande funktionalitet eller är äldre än 65 år och är i behov av praktiska stödinsatser i sin vardag.

## Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

Personer med stora stödbehov som har samband med normbrytande funktionalitet har rätt att ansöka om stöd för att kunna leva ett så gott och självbestämt liv som möjligt. Det är syftet med LSS. I rätten till ett gott och självbestämt liv ingår till exempel att personer med normbrytande funktionalitet ska ha möjlighet att arbeta, studera eller ha någon annan meningsfull sysselsättning. Det ingår även att delta i samhällslivet genom till exempel kultur- och fritidsaktiviteter på liknande villkor som alla andra. LSS-insatser kan sökas av den som är fast boende/folkbokförd i den aktuella kommunen och tillhör någon av de tre grupper av normbrytande funktionalitet (personkretsar) som LSS-lagen är till för. Personkretsarna avser:

- 1) intellektuellt normbrytande funktionalitet, autism eller autismliknande tillstånd. Begreppet som lagen säger ger personkretstillhörighet är *“utvecklingsstörning.”*
- 2) begåvningsmässigt normbrytande funktionalitet efter en hjärnskada i vuxen ålder. Begreppet som lagen säger ger personkretstillhörighet är *“begåvningsmässigt funktionshinder.”*
- 3) andra stora varaktiga fysiska eller psykiska normbrytande funktionaliteter med stora svårigheter att på egen hand klara daglig livsföring. Begreppet som lagen säger ger personkretstillhörighet är *“fysiska eller psykiska funktionshinder.”*

Det är huvudsakligen kommunen som har ansvar för insatser enligt LSS. Kommunen ska följa upp vilka som

kan få stödinsatser, ta reda på behoven av stöd och service och erbjuda det som behövs för att tillgodose personens behov. Varje stödinsats från kommunen ska ta hänsyn till individuella behov, vilka kan variera genom hela livet. Personen ska ha ett direkt inflytande över hur insatsen utformas och när den genomförs. Om det är ett barn som behöver stöd är det viktigt att barnet får information så att hen förstår. Det ska vara möjligt för barnet att vara delaktig och kunna uttrycka sina egna tankar och önskemål. Barnets bästa ska väga tungt i beslut om vilka insatser som ska sättas in.

## Om kollektivtrafik, färdtjänst och bilstöd

Alla har rätt att nyttja kollektivtrafiken i regionen mot betalning av biljetter. De som av olika skäl inte har tillgång till ordinarie kollektivtrafiken kan ansöka om särskild kollektivtrafik och färdtjänst. Tjänsten ser annorlunda ut och är inte alltid likvärdig med den ordinarie kollektivtrafiken i regionen. För att få tillgång till färdtjänst krävs bosättning i en kommun. Bilstöd är en form av ersättning från Försäkringskassan som ska ersätta merkostnader för bilanpassning till personer som har begränsad tillgång till kollektivtrafik. Precis som med andra ersättningar från socialförsäkringen krävs bosättning för att kunna aktivera detta. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att transportservice enligt Sveriges internationella åtaganden ska utformas så likvärdigt som möjligt med ordinarie kollektivtrafik så att personer med normbrytande funktionalitet kan vara delaktiga i samhällsgemenskapen på liknande villkor som andra.

## Om rätten till utbildning

Skollagen innehåller bestämmelser om skolväsendet som omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. I bestämmelserna ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola och vissa särskilda utbildningsformer.

### Rätten till utbildning för folkbokförda och asylsökande:

Den som är, eller ska vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen, ska anses bosatt. Då har man rätt till all utbildning i det svenska skolväsendet. Om man inte är, eller ska vara folkbokförd, så kan man ha rätt till viss utbildning. En asylsökande har rätt till utbildning i förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola om de har påbörjat utbildningen innan han eller hon har fyllt 18 år.

### Rätt till förskola:

Kommunen ska erbjuda förskola till barn som är bosatta i Sverige och som inte redan har börjat i förskoleklass eller grundskola. Normalt ska barn erbjudas förskola från och med ett års ålder. De ska få gå i förskolan så mycket de behöver med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Ett eget behov kan till exempel vara att barnets föräldrar är långtidssjukskrivna, sjuk- eller förtidspensionerade.

- ☀ Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga med ett annat barn ska erbjudas förskola från och med ett års ålder under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.
- ☀ Barn ska också erbjudas förskola om de behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl.
- ☀ Från och med höstterminen det år då barnet fyller tre år ska kommunen erbjuda förskola i minst 525 timmar om året.
- ☀ Elever som är papperslösa har rätt till förskoleklass, grundskola, grundsärskola, special-skola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola om de påbörjar utbildningen innan de fyller 18 år.

### Rätt till SFI:

Kommunen ansvarar för att erbjuda svenska för invandrare, SFI. Utbildningen ger grundläggande kunskaper i svenska språket, inklusive att tala, läsa och skriva på svenska. Utbildningen är inriktad på användning av språket i vardags- och arbetslivet.

### Rätt till gymnasiestudier:

Asylsökande och nyanlända ungdomar har rätt till att studera på gymnasial nivå. Om studiebehörighet inte finns ska introduktionsprogrammet erbjudas, vilket fokuserar på språk och behörighet till nationella gymnasieprogram. En elev som har påbörjat sin utbildning på ett introduktionsprogram eller ett nationellt program i gymnasieskolan, innan eleven har fyllt 18 år, har rätt att fullfölja sin utbildning i kommunen, även efter 18-årsdagen. Det finns även viss reglering om rätt till uppehållstillstånd för gymnasiestudier när

asylansökan inte är beviljad än eller avslagen. Det är en komplicerad och föränderlig reglering. Mer och uppdaterad information finns hos Migrationsverket, Skolverket och FARR.

### **Rätt till studier vid universitet och högskolor:**

En svårighet med tillträde till universitet och högskolor för nyanlända kan vara att kvalifikationer behöver erkännas för att ingångarna till högskolestudier ska bli fler. Även andra sätt än formella betyg eller liknande kan mäta personers kompetens. Som utgångspunkt har alla som är bosatta rätt till utbildning på högre nivå om rätt kvalifikationer från gymnasial utbildning finns.

### **Om rätten till bostad**

Rätten till bostad är en ekonomisk och social mänsklig rättighet. Oavsett vilken migrationsstatus en person har, eller att en person aldrig migrerat, ska rätten till bostad genomföras progressivt av staten. Samtidigt är hemlöshet ett växande problem i Sverige, och politiken inte förmått hantera frågan med utgångspunkt i välfärd eller mänskliga rättigheter så att det garanteras att alla faktiskt har en bostad. Frågor om progressivt genomförande blir särskilt svåra gällande rätten till bostad. Den svenska staten har lagt mycket av det praktiska ansvaret på kommunerna för att genomföra rätten till bostad. De har ett stort ansvar för genomförandet av tillhandahållandet av bostäder enligt bland annat socialtjänstlagens 3 kap. 2 §; *“Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.”* Skyldigheterna för kommunerna utvecklas i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kommunerna ansvarar även i bostadsfrågan för äldre och de som omfattas av LSS. Bosättningslagen från 2016 reglerar rätten till bosättningskommun för nyanlända, det vill säga kvotflyktingar eller de tidigare asylsökande som fått uppehållstillstånd. Syftet med lagen är att skapa en bra och proportionerlig etablering i alla landets kommuner. Kommunerna ska som huvudregel tillhandahålla permanenta boenden. Kammarrätten i Stockholm dömde den 25 februari 2019 i ett mål om rätten till bostad för personer som omfattas av bosättningslagen. Bakgrunden är att Lidingö stad beslutat att säga upp alla kontrakt som nyanlända haft efter att staden tagit emot dem efter anvisning från och med första mars 2016. Rätten konstaterade att bosättningslagen inte kräver att kommuner garanterar boende efter att etableringsperioden upphört. Därmed faller personerna tillbaka på socialtjänstlagen om det uppstår nöd eller bostadslöshet. Bosättningslagen ger trots domen ett starkt påbud till kommunerna att långsiktiga boendelösningar ska genomföras så långt det är möjligt.

### **Om rätten till fritidsaktiviteter och kultur**

Tillgång till meningsfull fritid och bra motionsvanor påverkar människans välbefinnande och hälsa. Kommuner, landsting och regioner ansvarar för en stor del av den vardagsnära kulturen och fritiden. Det handlar om att ge invånarna möjlighet att skapa sig en meningsfull fritid, kunna utöva idrott och ta del av kultur. Regionerna och landstingen gör i sin tur satsningar för att erbjuda kultur i hela landet. Kommunerna har ett stort ansvar för tillgången till anläggningar för kultur, idrott och fritid.

Många kommuner, föreningar och civilsamhällets organisationer anordnar riktade insatser till personer som riskerar utanförskap såsom migranter och personer med normbrytande funktionalitet. Vid bristande tillgänglighet inom kultur-och fritidsaktiviteter kan sociala stödinsatser såsom ledsagning och kontaktperson motiveras med behovet av stöd för att bryta isolering.

### Om rätten till hälsa

Rätten till hälsa är en mänsklig rättighet, och enligt FN ingår inte bara rätten till sjukvård utan också en skälig levnadsstandard, mat, bostad och kläder. Brist på implementering av andra rättigheter påverkar ofta hälsan negativt. Dessutom påverkas hälsan av andra yttre faktorer såsom miljö, sociala faktorer, levnadsvillkor, tillgång till familjeliv och delaktighet i samhället.

### Hälso- och sjukvårdslagen, HSL

HSL innehåller mål och riktlinjer för all hälso- och sjukvård. Den anger vilken vård som regionen, kommunen och andra vårdgivare är skyldiga att erbjuda. HSL reglerar också vilka åtgärder som medicinskt ska förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Vidare reglerar HSL även rehabilitering, habilitering och tillgång till personliga hjälpmedel. Enligt HSL ska sjukvård erbjudas till alla som är bosatta inom regionen. Utöver de som är svenska medborgare har även de som på olika grunder fått ett uppehållstillstånd tillgång till fullgod svensk sjukvård. Barn, det vill säga de under 18 år, som är asylsökande, papperslösa eller gömda har rätt till sjukvård och tandvård på samma villkor som andra barn i samma region. Asylsökande som inte förstår svenska har även rätt att ha en tolk närvarande under

läkarbesöket<sup>16</sup>.

### Andra lagar om vård

Människor som sökt asyl i Sverige kan ta del av den svenska sjukvården i viss utsträckning. De som håller sig gömda i Sverige samt papperslösa har rätt till viss vård. För asylsökande gäller lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. För de som är papperslösa gäller lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. "Vård som inte kan anstå" måste ges till var och en oavsett migrationsstatus. Det uppstår ofta olika tolkningar av dessa rättigheter och begrepp. Därför ser tillämpningen olika ut över landet och det kan vara svårt att veta om en viss behandling kan ges i en viss situation.

Asylsökande blir erbjudna en kostnadsfri hälsoundersökning vid ankomst till Sverige. Det är viktigt att integrera ett funktionshinderperspektiv i detta steg för att upptäcka behov av insatser som uppstår i samband med normbrytande funktionalitet. Även om patientlagen<sup>17</sup> (2014:821) inte är en rättighetslag är den viktig att tillämpa eftersom den syftar till att stärka och tydliggöra patientens ställning och att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet.

### Särskilt om lagen om mottagande av asylsökande, LMA

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande ger asylsökande vissa rättigheter till boende och bistånd. Den ersätter socialtjänstlagen i de delar som gäller

16 KOMHIT flyktingmaterialet, har samtalskortor med kompletterande bildstöd för olika situationer, dessa är översatta till 10-11 språk.

17 1 § i lagen samt lagens utformning som inte ger rättigheter.

boende och bistånd. Myndigheterna och SKR har ibland haft olika uppfattning om vem som har ansvaret för vissa saker, vilket kan sätta den enskilde i en svår situation och implementeringen av rättigheterna kan ibland därför brista. Regionernas ansvar i relation till målgruppen har diskuterats av SKR och Migrationsverket. Det gäller särskilt vem som ska finansiera bistånd, såsom hemtjänst eller annat stöd, när personer omfattas av LMA. SKR och Migrationsverket har inte alltid samma ståndpunkt, vilket betyder att personer kan komma att falla mellan regleringar när aktörerna försöker skjuta över ansvar till någon annan. LMA kan ses som en lag för grundläggande social trygghet och utjämning mellan kommunalt ansvar för kostnader. Socialtjänstlagen och andra lagar gäller på de områden som LMA inte gäller på.

## Vem gör vad?

Det här avsnittet ska vägleda ideella föreningar och myndigheter att hitta rätt aktör. Dessutom kan informationen öppna för nya samarbetsformer mellan olika aktörer. De offentliga aktörernas uppdrag framgår av rättslig reglering.

## Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverket ansvarar för att pröva ansökningar om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket erbjuder asylsökande bistånd i form av boende, mat och dagersättning under tiden de väntar på besked i sitt ärende samt vissa andra särskilda bistånd. Dessutom anvisar Migrationsverket ensamkommande barn till kommuner som ska ordna boende för dem enligt lagen om mottagande av asylsökande. Migrationsverket

ansvarar över statlig ersättning till kommuner och regioner för vissa kostnader för personer som fått uppehållstillstånd. Migrationsverket anvisar nyanlända till kommuner. Myndigheten har ett ansvar för att se till att boenden och information är tillgänglig för personer med normbrytande funktionalitet. Migrationsverket är ansvarigt att tillhandahålla LMA-kort för asylsökande. De är bevis på att personen sök asyl, och de ska generellt förnyas var sjätte månad. Dessutom ska hjälpmedel tillhandahållas via regionerna, vilket Migrationsverket behöver informera om. LMA-kort eller uppehållstillstånd verkar krävas för att få tillgång till hjälpmedlen.

## Skolverkets uppdrag

Skolverket har i uppgift att stödja, implementera och ge råd kopplade till skollagen, förordningar och föreskrifter, ge ut allmänna råd samt att ge stöd för tillämpningen av skollagen. Skolverkets *"Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever"* beskriver hur huvudmannen och rektorn bör arbeta för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Huvudman och rektor har ansvar för rutiner kring mottagande, placering och planering av den fortsatta utbildningen. Utgångspunkten är den långsiktiga planeringen, uppföljningen av arbetet med mottagandet av och den fortsatta utbildningen för nyanlända elever.



## Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för att sammanföra arbetsgivare med arbetssökande så att fler kommer i arbete. För att genomföra sitt uppdrag har myndigheten ansvar för många arbetsmarknadspolitiska program och insatser. För gruppen nyanlända har Arbetsförmedlingen ett särskilt ansvar att genomföra etableringsprogrammet, vilket syftar till att få nyanlända i arbete eller utbildning i samordning med andra myndigheter.

## Försäkringskassans uppdrag

Socialförsäkringsbalken (2010:110) är en sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag som reglerar de flesta av Försäkringskassans ersättningar till de som är bosatta i Sverige och i övrigt har rätt till dem. Försäkringskassan har till uppdrag att besluta om och betala ut en stor del av de förmåner som ingår i socialförsäkringen. Försäkringskassan har hand om bidrag och ersättningar till barnfamiljer, till sjuka och till personer med normbrytande funktionalitet. För att omfattas av socialförsäkringen krävs att du är bosatt i eller arbetar i Sverige. Generellt kan en inte få ersättning från Försäkringskassan om en får dag ersättning från Migrationsverket under asylprocessen. En person som har flyttat till eller från Sverige, eller arbetar utomlands, kan vara försäkrad för vissa ersättningar från Försäkringskassan men inte för alla. Etableringsersättning till nyanlända som genomför etableringsprogrammet betalas ut av Försäkringskassan.

## Kommunernas och regionernas uppdrag

Det finns 290 kommuner i Sverige. Kommunerna har ett ansvar för att styra det lokala samhället och se till att alla inom kommunen har en skälig levnadsnivå. Det görs genom politiska beslut och att ta in skatt som sedan används för att genomföra olika verksamheter, såsom skola, fritidsaktiviteter och socialtjänst. Det finns 21 regioner i Sverige. Regionernas uppgift är att ansvara för exempelvis hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik och regional utveckling inom sin region. Kommunernas verksamhet präglas av självstyre och en skyldighet att genomföra lagar som riksdagen stiftar. Det gäller exempelvis socialtjänstlagen, LSS och skollagen. Kommunerna har ett särskilt ansvar för att vara tillgängliga för migranter med normbrytande funktionalitet. Det är i lokalsamhället som människor bor och lever. Dessutom är kommunen det yttersta sociala skyddsnetet i välfärdssamhället.

## Länsstyrelsernas uppdrag

I Sverige finns 21 län. Varje län styrs av en länsstyrelse. Länsstyrelsen är alltså den myndighet som ansvarar för den statliga förvaltningen i varje län. I varje länsstyrelse finns en chef, Landshövdingen, som utses av regeringen. Länsstyrelsens övergripande, huvudsakliga, ansvarsområden består bland annat av hantering av socialvårdsfrågor, regional planering och samverkan mellan myndigheter på flera nivåer. Länsstyrelsen fungerar som en länk mellan det nationella och det lokala arbetet.

Länsstyrelsen driver och deltar i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. Detta sker

på både nationell, regional och lokal nivå i samverkan med kommuner, statliga myndigheter, företag, organisationer och föreningar.

Länsstyrelsen ska medverka till att det finns beredskap hos kommunerna att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Länsstyrelsen har i uppdrag att stödja kommuner i samordningen av kommunal verksamhet såsom svenska för invandrare och samhällsorientering. Dessutom fördelar länsstyrelsen statsbidrag till kommuner för att underlätta bosättning, höja kommunernas beredskap och mottagningskapacitet samt för att utveckla verksamheter med flyktingguider och familjekontakter. Länsstyrelsen ska även följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända och ensamkommande barn, både på regional och på kommunal nivå. I en rapport från 2017 konstaterar Länsstyrelserna att det finns mycket kvar att göra på olika nivåer i samhället för att de mänskliga rättigheterna ska vara fullt genomförda.

## Sveriges kommuner och landsting - SKR:s uppdrag

Sveriges kommuner och landsting (SKR) är en intresseorganisation som samlar landets kommuner och regioner. SKR finns för att tillvarata medlemmarnas intressen. En viktig roll som SKR har är att genomföra regeringsuppdrag som kan ges till organisationen. SKR arbetar på olika sätt även med funktionshinderfrågor. De främjar kommunernas och regionernas kunskap och förvaltning gällande frågor som berör bland annat personer med normbrytande funktionalitet. Kommuner har rätt till ersättning från staten för vissa av de kostnader de har för asylsökande. Kommuner har även

rätt till ersättning för vissa kostnader de har för personer som ansökt om eller fått uppehållstillstånd. En del av de statliga ersättningarna betalas ut utan ansökan och en del behöver kommuner ansöka om. En kommun kan i vissa fall få ersättning för bistånd som betalats ut till en person som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av medicinska skäl. En kommun kan få ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd som betalats ut enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen. Politiken hanterar ofta frågor om fördelning av ansvar för kostnader, vilket ofta sätter genomförandet av de mänskliga rättigheterna och ett progressivt synsätt ur fokus.

## Det civila samhällets och ideella organisationers roll

Det civila samhället är ett begrepp som fångar olika ideella krafter och verksamheter i samhället. Det innefattar föreningsliv, intresseorganisationer och andra former av ideellt driven verksamhet. Syftet för organisationerna är ofta att vara en demokratisk plattform för att ta tillvara enskildas intressen, exempelvis genom funktionshinderorganisationer. Samverkan ska ske mellan beslutsfattare och civilsamhället enligt artikel 4.3 i Funktionsrättskonventionen.

Olika former av samverkan sker idag mellan exempelvis kommuner och civilsamhälle för att organisera verksamhet som kommer kommuninvånarna till del. Som individ går det att få stöd och information från olika föreningar för att underlätta integrationen i det svenska samhället. Det finns både risker och stora möjligheter med formaliserat samarbete mellan civilsamhället och det offentliga. En numera vanligt förekommande

form är Idéburet offentligt partnerskap. Civilsamhället ska inte behöva ta statens ansvar för att garantera de mänskliga rättigheterna, samtidigt som de ofta befinner sig närmare personerna som berörs jämfört med det offentliga. Ekonomiska resurser är ofta mindre inom civilsamhället än inom det offentliga. DRW har arbetat med organisationer som t ex Hjärnkoll, BOSSE- Råd, Stöd och Kunskapscenter, LaSse Brukarstödcenter, Hörselskadades Riksförbud Stockholm, Synskadades Riksförbunds branschorganisationer för nyanlända och RG Aktiv Rehabilitering, som alla arbetar med migranter med normbrytande funktionalitet på olika sätt för empowerment och för att stärka rättigheterna.

Många av DRWs deltagare har berättat hur de har klarat sig tack vare olika organisationer i civilsamhället. Röda Korset har bidragit med sin förståelse inom psykisk ohälsa och har varit avgörande för att många asylsökande har fått stöd tidigt. Svenska kyrkan har sett till att flera individer har fått stöd av volontärer som skrivit ansökningar för socialt stöd från det allmänna, inklusive pengar för viktiga mediciner. DHR har slussat flera personer in i integration med hjälp av volontärer som haft ett särskilt funktionshinderperspektiv. Organisationer kopplade till FARR har varit viktiga för att få stöd i att förstå återföreningsprocessen.

Språkcaféer genom Caritas, Svenska Kyrkan och IM med flera har gett möjlighet att lära sig svenska innan en kommer in i systemet, vilket de senaste åren varit långsammare än normalt. Volontärer från Svenska Kyrkan har hjälpt ensamkommande barn att hitta tak över huvudet när de ramlar ur systemet. Hjärnkoll och sitt program för Ambassadörer har stärkt och gett

empowerment till flera som har PTSD. Hörselskadades Riksförbund har stött hörselskadade och döva, särskilt med att klara den mobbing som många unga har utsatts för. DRW har kunnat hänvisa personer till BOSSE- Råd, Stöd och Kunskapscenter och LaSse Brukarstödcenter som är etablerade stödcentrum sedan många år. Med det som DRW, BOSSE och LaSse delar som erfarenheter är att många individer har så stora stödbehov att de inte kan ta del av t ex språkkurser, studiecirklar för empowerment eller ens ta sig till våra verksamheter för stöd. DRW åker ut och träffar folk i mån av resurser. DRW har också fått frågor från kommuner som undrat om man kan träffa människor på plats eftersom de inte kan inte ta sig ut utan stöd.

*"Jag är aktiv i en ideell förening, en Asylkommitté, medlem i FARR. Jag har genom åren kommit i kontakt med många asylsökande med olika fysiska och psykiska handikapp. Min upplevelse är att så länge de är asylsökande vill ingen riktigt ta ansvar och de bollas mellan kommun, landsting och Migrationsverket. Några berättelser följer, och jag vet inte hur jag ska gå till väga för att stödja dem vidare, varför jag vänder mig till er:*

*- En mamma med en flicka med multihandikapp fick adressen till er från en läkare för att be er om hjälp. Mammans fråga till er är om ni ger ekonomisk ersättning vid behov? Vad har de rätt till då det gäller vård och omsorg? Hon får blöjor men inte tvättlappar, salvor och intimitvål. Mamman anser inte att deras dagbidrag räcker till. När hon ansökte om nya vinterkläder fick de avslag då man menar att hon fick lite extra bidrag för två år sedan. Flickan har växt mycket under två år, har spasmer och kramper, vilket*

*gör att hon behöver kläder som är lätta att ta av och på. Flickan har kramper, är psykiskt funktionshindrad, och är opererad för skolios flera gånger. De får hjälp i hemmet tre gånger per dag. Hon går i skola, och har nyligen fått korttidsboende. Men det var mycket svårt innan det beviljades, då hon saknar uppehållstillstånd.*

*- En annan mamma har två söner, en är autistisk och psykiskt funktionshindrad, den andra sonen har svårinställd diabetes. Hon är ensamstående och har det tufft med att hinna och orka med pojkarnas stora behov.*

*- En ung kvinna med cp-skada har varit i Sverige ca fyra år. Svårt att utvisa henne då hon saknar id-handlingar. Hon har svårt att klara sig och behöver komma ut ibland. Vi frivilliga har försökt knyta an till personer och bilda nätverk kring henne. Jag har haft kännedom om henne ca en månad. Finns det extra stöd och hjälp att få? Vad har de rätt till som asylsökande?"*

## Juristernas roll

Myndigheterna har ett stort ansvar för att tillgodose rättigheter. Många frågor och processer är komplicerade och det finns behov av en rättslig företrädare och rättslig rådgivning. Många kommuner och myndigheter har egna jurister i det interna arbetet och i ärenden inför domstol som enskilda. Enligt rättsstatliga principer kan det behövas stöd i rättsprocesser om styrkeförhållandena är till myndighetens fördel. Sverige har som utgångspunkt att en person företräder sig själv och tar initiativ till att ansöka om olika saker hos kommuner och myndigheter.

Stödet i migrationsrättsliga frågor varierar. Staten tillhandahåller offentliga biträden i de flesta processerna om asylansökningar. Däremot görs det inte för ärenden om familjeåterförening. Det gäller även inom socialrätten generellt. Offentliga biträden ges för situationer där staten går in och tvångsvårdar någon, men inte om du söker olika insatser eller bistånd. Kommunernas socialtjänster har i varierande grad rådgivning och stöd för personer som vill ansöka om något hos kommunen. Det är allmänt känt att det finns ett större behov av juridiskt stöd för personer än vad staten garanterar genom lagarna. Dessutom finns tydlig statistik på att den som har ett ombud har större grad av bifall på sin ansökan än den som inte har det. Det går att söka stöd hos advokat- eller juristbyråer, men av förklarliga skäl är deras tjänster inte kostnadsfria, utan ibland även mycket kostsamma för en enskild. De system som finns för att jämna ut risker och kostnadsansvar är däremot svåra att få tillgång till och de utfaller generellt efter att en process är avklarad, vilket skapar ovisshet om systemen kommer skydda innan en process inleds.

Det civila samhället har insett behovet av att anställa egna jurister som kan bistå medlemmar eller hjälpsökande. Däremot är kapaciteten inte alls lika stor som skulle krävas för att möta behoven. Enskilda hör ofta av sig till organisationer, men det är inte alltid de får det stöd de behöver. Några bra exempel på organisationer som kan ge viss kostnadsfri rådgivning eller arbeta med ärenden kopplade till migrationsrätt är Amnesty International, Svenska Röda Korset, Asylrättsbyrån, Stadsmissionen, Caritas, Individuell Människohjälp och Flyktinggruppernas Riksråd FARR. Inom socialrättens område och funktionshinder finns t ex Bosse-råd, stöd & kunskapscenter och LaSSe Brukarstödcenter, samt Barnrättsbyrån.

### 3. Kritisk analys av det svenska mottagningsystem

I denna del problematiseras de olika aktörernas ansvarsfördelning, ansvarstagande och rättighetstillämpning i praktiken. Det görs särskilt med bakgrund av de berättelser som DRW tagit del av från migranter med normbrytande funktionalitet, av vilka ett urval redogörs för att illustrera problemen. Goda exempel ges. Mot slutet ges rekommendationer till bättre lösningar och samordning för att personer ska kunna få sina rättigheter tillgodosedda och leva ett liv präglat av ömsesidig integration.

## Observationer av det faktiska mottagandet av migranter med normbrytande funktionalitet

Under hösten 2017 fram till våren 2019 har DRW-teamet arbetat strategiskt för att kartlägga behov hos migranter med normbrytande funktionalitet i relation till mottagande och etablering.

En deltagare berättar:

*"Vad jag lärde mig är att du måste veta om dina rättigheter om du vill få stöd. Jag var deprimerad och isolerad i hemmet..."*

DRW har kunnat identifiera flera aspekter av vad mottagandesystemet i sin nuvarande form hade för påverkan på migranter med normbrytande funktionalitet och deras möjligheter att etableras i det svenska samhället. DRW har konstaterat att bland de faktorer som påverkar hur effektiva etableringsinsatserna blir hos målgruppen spelar mottagandesystemet en avgörande roll. Bland de berättelser som DRW har tagit emot finns sådana som visar på ett otillgängligt

mottagandesystem som har fört med sig en rad olika konsekvenser för etableringsinsatserna och dess lämplighet hos vissa migranter med normbrytande funktionalitet. Vi kunde till exempel se att även om hälsa är en rättighet, så genomgår inte alla personer i målgruppen den frivilliga hälsoundersökning som erbjuds alla asylsökande. Detta dels på grund av brister i informationen om vad hälsoundersökningen är ägnad till och dels rädslan för negativ påverkan på asylansökan vid upptäckt av normbrytande funktionalitet. Dessutom görs inte hälsoundersökningar med syfte att identifiera normbrytande funktionalitet. Det försvårar möjligheterna att sätta in stödinsatser i ett tidigt skede inför och under etableringstiden. Hälsoundersökningarna genomförs snarare med syfte att identifiera eventuella sjukdomar. Därmed är det svårare att upptäcka om det behöver sättas in olika insatser, som hjälpmedel och stöd och service, för att skapa bra förutsättningar som kan öka chanserna till en lyckad integration.

*En kvinna från Syrien är blind. De första sex månaderna av sin etableringsperiod var hon på SFI. Hon hade ingen tillgång till punktskrift eller hjälpmedel. Hon lyssnade, men framstegen var begränsade. Hon kunde endast fråga människor om det hon har förstått. En läkare var uppmärksam och skickade henne till Syncentralen. Där blev hon hänvisad till en SFI-enhet för människor med synskada och kvinnan fick tillgång till punktskrift, tal-CD och annat som gör att hon nu kan lära sig snabbt och bra svenska.*

Mottagandet har tyvärr i många situationer en brist på ett genomgående funktionshinderperspektiv. Samtidigt finns mycket god kunskap på området.

Särskilt värdefulla är SIOS arbete med funktionshinder i etableringen och Myndigheten för Delaktighets rapport om Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen från 2017. DRW kan konstatera att kunskapen tyvärr inte har tillvaratagits av viktiga aktörer eller implementerats hos myndigheterna över landet. Samverkan sker mellan flera myndigheter, men många av problemformuleringarna som behandlats i rapporterna<sup>18</sup> återfinns i de berättelser som DRW:s deltagare lämnat och myndigheter berättat om.

En deltagare berättar:

*”Jag har en polioskada och trodde att jag skulle få tillgång till bättre vård för mitt ben. Tiden har gått och jag har inte fått varken rehabilitering eller någon behandling.”*

DRW har sammanställt några observationer om situationen för migranter med normbrytande funktionalitet baserat på de berättelser DRW:s projektdeltagare lämnat<sup>19</sup>. I slutet av 2019 hade projektet träffat 84 migranter med normbrytande funktionalitet, varav 19 var kvinnor och 65 män. Majoriteten av fallen gäller fysisk normbrytande funktionalitet och de flesta personerna kommer från Afrikanska länder och mellanöstern. Av dessa har 57 personer deltagit i DRW:s fördjupad intervju. Av de djupare intervjuerna framgår att 34 personer behöver boende, 40 personer behöver ett för dem tillgängligt boende, 44 personer vill arbeta och behöver hitta ett arbete, 32 personer behöver få tillgång till bra vård, 43

18 <https://www.regeringen.se/4acfa2/contentassets/20b5b-3b157714783a90bf56f5361a74e/181901300webb.pdf> s. 4

19 <https://disabledrefugeeswelcome.se/en/2019/03/english-DRW:s-observations-on-the-situation-of-disabled-asylum-seekers-in-sweden/>

personer behöver tillgång till utbildning, och 34 personer behöver få tillgång till bättre transportmöjligheter. Exempelvis har Arbetsförmedlingen fått snäva ramar av den nya politiken vars utgångspunkt är det att *”det är rimligt att ställa samma krav på alla arbetslösa<sup>20</sup>”*. Förlorad inkomst på grund av striktare anmälningsplikt där informationen om vad som gäller personer med normbrytande funktionalitet i etableringen brister, till exempel:

En deltagare berättar:

*”Det är svårt att klara kraven på poäng per termin inom SFI för att inte bli skyldig att betala tillbaka ersättning för studier.”*

Citatet visar på avsaknaden av ett funktionshinderperspektiv i verksamheten. Stockholms stad arbetar genom ett kvot-projekt för att förbättra situationen i mottagandet av kvotflyktingar, vilka direkt omfattas av etableringsprogrammet. Samordningen mellan Migrationsverket, UNHCR och kommunerna vet vi inte fungerar tillfredsställande för att tidigt identifiera normbrytande funktionalitet. UNHCR Resettlement Assessment Tool: Refugees with Disabilities<sup>21</sup> och SIOS verktyg är bra för att förebygga onödiga missar av möjligheter att anordna insatser för kvotflyktingar med normbrytande funktionalitet.

Tyvärr verkar verktygen inte användas. När de inte används försvåras identifiering av normbrytande funktionalitet i etableringen, vilket försenar eller

20 <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/11/fragor-och-svar-om-inforandet-av-det-nya-regelverket-for-etablerings-inatser-for-vissa-nyanlanda-invandrare/>

21 <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/51de6e7a9/refugees-disabilities-unhcr-resettlement-assessment-tool.html>

omöjliggör nödvändiga insatser.

*"Jag har varit här på förläggningen i tre dagar sedan jag kom till Sverige och har inte fått tillgång till en rullstol, eller en stol så jag kan duscha. Jag kan inte stå och duscha. Kan ni hjälpa mig så jag kan få mina stolar?"*

Myndigheten för delaktighet har i sin rapport som beskriver situationen för personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen skrivit om då väntade negativa effekter av den tillfälliga lagen. Nu tyder mycket på att politiken blir mer långsiktig än de tre åren som de tillfälliga lagen gällde. Regeringen har inte tagit hänsyn till funktionshinderperspektivet i denna fråga. En fråga som kan ställas är hur myndigheterna arbetar för att stärka funktionshinderperspektivets genomslag i policyutvecklingen och dess tillämpning?

Det är allmänt känt att Försäkringskassans ersättningssystem, exempelvis för personlig assistans, under asyltiden inte kan nås av migranter med normbrytande funktionalitet trots att de vistas i landet legalt. Detsamma gäller LSS som helhet. Det gör att tillgång till service för ett självbestämt liv blir betydligt svårare, och ibland omöjligt, för asylsökande med normbrytande funktionalitet.

En deltagare berättar:

*"Vi är så trötta. Vi har flyttats 17 gånger under vår tid på Migrationsverket. Vi fick ingen hjälp med vår dotter. Hon är liggande och kan inte göra något för sig själv. Hemma hade vi hela slakten som bidrog med hjälp. Men vi var*

*tvungna att fly kriget. Fabriken som producerade de viktiga mediciner hon behöver bombades. Nu väntar vi på personlig assistans och hoppas att få det. Det har tagit lång tid sedan ansökan. Vi är så trötta."*

Det finns även upplevda, dock stundtals felaktiga, incitament för att inte berätta om en normbrytande funktionalitet. Migranter har uttryckt att de tror sig riskera att etableringsersättningen kan dras om det kommer fram. Samtidigt vet vi att ersättningssystemen inte alltid är tillräckligt anpassade för olika prestationsförmågor, även om det inte är direkt kopplat till myndighetens kunskap om den normbrytande funktionaliteten. Enligt berättelserna DRW tagit emot påverkas den psykiska hälsan inom målgruppen mycket negativt av brister i asylprocessen, mottagandet och etableringen. Några exempel på brister i mottagandet och etableringen som har tydligt samband med brister i tillgängligheten följer.

En blind man har tilldelats en lägenhet på fjärde våningen utan hiss. På grund av minimalt stöd måste mannen gå ut själv, trots riskerna. Han har ramlat i trapporna flera gånger och fått bestående skador.

En mamma med sina två barn bor en trappa upp utan hiss. Mamman har en svår polioskada och har svårt att gå i trappor. Hon måste ändå följa med sina barn och hennes kropp tar skada av överbelastningen, vilket kunde förhindras genom en hiss och stöd och service.

DRW har dessutom konstaterat att nekad familjeåterförening skapar svår psykisk ohälsa och stora hinder för hållbar och ömsesidig etablering



och integration. Den tillfälliga lagens humanitära konsekvenser har dokumenterats väl av Röda Korset och FARR. Ändringar i utlänningslagen, särskilt genom den tillfälliga lagen, har genomgående saknat ett funktionshinderperspektiv, vilket sannolikt haft mycket större negativa effekter än DRW kunnat kartlägga.

*"Jag behöver hjälp. Jag har sökt så min syster kan komma till Sverige, men fick avslag. Hon hjälpte mig mycket hemma. Vi kom isär under tiden vi flydde. Hon blev kvar i Turkiet."*

Ovisshet om sin asylprocess, om tillfälliga uppehållstillstånd ska förlängas samt andra socialrättsliga frågor under och efter det att uppehållstillstånd har bifallits skapar negativa effekter på mående, hälsa och möjligheter att utvecklas i samhället. Tillgång till rättslig rådgivning kan ibland vara en mycket viktig insats för att individer ska kunna fatta välgrundade beslut i sina liv. Det är allmänt känt att information inte alltid lämnas på ett korrekt sätt av myndigheter, vilket DRW erfarit. Även om rättigheterna inte med säkerhet implementeras med stöd av rättsligt ombud visar statistik att utgången i mål som omfattar ett ombud för sökanden oftare är gynnande.

Det är viktigt med en oberoende källa för att kunna ge objektiv information, särskilt när myndigheten är motpart. Mycket hade kunnat lösas om det funnits bättre medvetenhet och tillämpning av mänskliga rättigheter, samt infrastruktur i samhället för målgruppen. Hur kommer det sig att myndigheterna fortsätter att inte samarbeta bättre, trots insikterna som vanns i SIOS projekt Funktionshinder i Etableringen där många centrala myndigheter var med? Varför har situationen

inte förändrats till det bättre?

### Fördjupning om asylsökandes situation

Som genomgått i kapitel 2 har Sverige lagar och förordningar som syftar till att säkerställa att asylsökande garanteras en rättssäker asylutredning. Alla ska få sitt fall grundligt prövat av behöriga myndigheter. Med detta perspektiv kan Sverige ses som ett bra exempel jämfört med andra EU-länder. Erfarenheter som asylsökande med normbrytande funktionalitet delar med sig av till DRW avslöjar dock att systemet misslyckas. Systemet har stora luckor när det gäller ett funktionshinderperspektiv, vilket inte garanterar rättssäkerheten för asylsökande med normbrytande funktionalitet. För det första upptäcker Migrationsverket inte normbrytande funktionalitet i ett tidigt stadium under asylprocessen. Konsekvenserna av denna försumlighet orsakar flera problem såsom:

- ☀ Missförstånd under asylprocessen med någon som har en hörselskada kan innebära att personens skäl till att söka asyl inte kommer fram, vilket påverkar möjligheten till en beviljad asyl.
- ☀ Information som ges är otillgänglig för personer med nedsatt syn, neuropsykiatrisk diagnos och normbrytande intellektuell funktionalitet, vilket innebär att asylsökande inte får nödvändig information om rättigheter, förfarande och tillgång till stöd och service.
- ☀ Brist på tillgänglig information kan innebära att människor inte är medvetna om sin rätt att själva välja handläggare under asylprocessen.

En annan strukturell begränsning är att hälsokontrollerna

inte är utformade för att bedöma asylsökande med normbrytande funktionalitet som inte är synliga. Följaktligen riskerar dessa personer möta hälsorisker och lidande, liksom andra problem som minskad motivation och livskvalitet, såväl som uteblivna stödåtgärder. Asylsökande med normbrytande funktionalitet har också en nackdel i förhållande till den nya politiken för familjeåterförening. Brist på tillgänglig information har orsakat att människor inte uppfyller tidsfristen på tre månader efter beviljad asyl för att ta familjemedlemmar till Sverige.

Att ha missat tidsfristen på tre månader tvingar människor att ansöka om familjeåterförening. Kraven på återförening är då villkorade med inkomstkrav som ska täcka alla familjemedlemmar, sysselsättning och bostad som är tillräckligt stor för alla familjemedlemmar. De är krav som är omöjliga att nå för personer som inte ens har tillgång till tillgängliga svenska språkkurser, tillgängliga anställningsprogram eller tillgänglig samhällsorientering. Detta kan till och med ses som en diskriminerande behandling eftersom andra asylsökande har haft tillgång till och deltagit i de etableringsprogram som erbjuds i Sverige.

Asylsökande har mycket begränsade rättigheter under asylprocessen, till exempel har de inte rätt till LSS eller personlig assistans. Bristen på tillgänglig transport medför konsekvenser som påverkar individens asylärende, såsom missade läkartider eller möten med handläggare. Asylsökande med icke normativa förmågor blir ofta tilldelade bostäder som ligger långt ifrån städer och tillgång till service, samt otillgängliga bostäder som gör deras liv isolerade och outhärdliga. Asylsökande

vittnar om att de inte har tagits på allvar och att de har blivit misstrodda utan anledning när de begär stöd, eller mer information om sina ärenden. Vissa handläggare har inte kunnat förstå de problem som finns på grund av att den som tolkar inte har förmåga att tolka på teckenspråk eller på den asylsökandes modersmål. DRW:s observationer visar ett behov av förändringar i systemet för att garantera migranter med icke normativa förmågor rätten till rättssäkerhet och icke-diskriminering.

Här kommer en summering av hinder uppmärksammas av asylsökande under asylprocessen som kommit till DRW:

- ☀ Brist på samstämmigt samarbete från ett rättighetsbaserat funktionshinderperspektiv mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialtjänsten, kommunerna och hälso- och sjukvården, vilket skapar onödigt lidande och negativa följder för ömsesidig integration.
- ☀ Brist på tillgänglig och sammanhängande information och anvisningar om hälsokontroller, kallelser till möten och beslut om exempelvis asyl och bistånd för asylsökande med normbrytande funktionalitet under hela asylprocessen.
- ☀ Asylsökande med normbrytande funktionalitet har ingen rätt till personligt stöd och service under asylprocessen och eventuell återvandring.
- ☀ Brist på tillgänglig svenskundervisning och yrkesutbildningar av hög kvalitet för asylsökande med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Brist på kompetens och kompetensutveckling kring funktionshinderperspektivet, bemötande och personlig behandling inom personalen

vid Migrationsverket. Många anställda, allt från handläggare till samordnare för boenden, har liten eller ingen utbildning i funktionshinderperspektivet.

- ☀ Det saknas reell tillgång till trygga och tillgängliga boenden för asylsökande med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Det finns brist på tillgänglig transport för asylsökande med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Det finns brist på kompetenta tolkar. Telefontolkning används ofta trots att kvaliteten försämras, och det är alltför vanligt att tolkning görs via en tolk som inte helt behärskar den asylsökandes språk. Det är vanligt att missförstånd uppstår, och ibland är handläggarna inte i stånd att ingripa när det finns tydliga tecken på feltolkning.

### Psykosociala konsekvenser av systemet i praktiken

Migration utgör en stor förändringsprocess och en stresshöjande faktor enligt Stockholms läns landsting - Transkulturellt centrum's handbok "Kultur, kontext och psykiatrisk diagnostik"<sup>22</sup>. Regelbundna sociala aktiviteter och närhet med familjemedlemmar har visat sig ha en positiv inverkan på graden av traumasymtom. Långsiktiga sociala nederlag och stress kan öka risken för psykos, vilket även beskrivs i andra delar av denna handbok. Isolering under asylprocessen är en känd faktor för migranter som sökt asyl.

När det gäller migranter med normbrytande funktionalitet intensifieras isoleringen i de fall där det

<sup>22</sup> [http://dok.siso.sll.se/TC/3\\_Vara\\_kunskapsomraden/TP/Kulturformuleringen/Kulturformuleringen\\_09.pdf](http://dok.siso.sll.se/TC/3_Vara_kunskapsomraden/TP/Kulturformuleringen/Kulturformuleringen_09.pdf)

saknas tillgänglig transport för rullstolsanvändare, tillgänglig svenskundervisning och tillgång till sociala mötesplatser och fritidsaktiviteter. Situationen för asylsökande med normbrytande funktionalitet behöver belysas med ett kritiskt perspektiv. Sverige är ett land präglat av välfärdsstatens idé samtidigt som det finns stora motsättningar för vilken politik som ska få genomslag i lagar som styr. Sverige som rättsstat måste behandla människor likvärdigt och utifrån sina mänskliga rättigheter. Samhällsinsatserna som asylsökande har rätt till ligger i många fall på en miniminivå och är utformade utifrån ett funktionsnormativt perspektiv. Det är särskilt tydligt i de snabba förändringar av migrationsrätten som blivit av de senaste åren. Hinder som uppstår för migranter med normbrytande funktionalitet finns inom såväl asylförfarandet som etableringsprocessen. Därför intensifieras exponeringen för långsiktig osäkerhet, isolering, brist på social trygghet och nätverk på grund av villkoren för migranter med icke normativa förmågor. Det leder till negativa humanitära konsekvenser som kunde ha undvikits genom bättre migrationslagstiftning och mottagningspolitik.

### Berättelser om negativa konsekvenser för individers mänskliga rättigheter

DRW har under projektet vardagligen mött individer som stött på hinder från starten på den nya tiden i Sverige. Först är det osäkerhet om att få stanna och under den tiden kämpar personer ofta utan tillräckligt stöd. De som inte utvecklar ett socialt nätverk upplever ofta situationen som hopplös och ibland outhärdlig. Om personer inte får ett tillgängligt boende tar kroppen stryk, exempelvis när trappor måste klättras eller när

en måste kämpa genom de dagliga behoven. När det brister i transport blir språkundervisningen svår att komma till. När en väl kommer till en affär och köper det som behövs blir det slitsamt att bära kassarna om en ens kan. Hotet att plötsligt kastas ut från sitt boende sätter igång rädsla, vilket ofta ger sömnbesvär och leder till mer och mer psykisk ohälsa. Osäkerhet om att få stanna eller inte, brist i tillgång till tillgängliga och långsiktiga boenden, avsaknad av språkundervisning, att inte tas på allvar, att inte få nödvändigt stöd - allt detta bidrar till stress, sämre och sämre hälsa samt försvårar integrationen. Nedan återges några berättelser om människors situation i Sverige. De berör myndighetskontakter och beslut inom systemen för migration och funktionalitet. Berättelserna kommer från DRW:s deltagare. De illustrerar brister utifrån ett intersektionellt perspektiv, rätten till hälsa och andra mänskliga rättigheter.

#### **Nekad personlig assistans - hindrat familjeliv:**

Denna situation gäller en man med permanent uppehållstillstånd som nekas personligt stöd och service. Han har omfattande behov på grund av en ryggradsskada som medför kroniska smärtor och förflytningsproblem/ fysisk rörelsenedsättning. Mannen isoleras i hemmet till följd av nekad assistans och färdtjänst. Myndigheterna motiverar avslaget i domen med att *"Hjälpbehovet är inte av den omfattning och karaktär som krävs för att ha rätt till personlig assistans."*

#### **Nekat stöd och service:**

Det är ett problem för människor med normbrytande funktionalitet generellt, och innebär extra utsatthet

för migranter med normbrytande funktionalitet. Att kunna utvecklas och få tillgång till familjeliv och fritidsaktiviteter på lika villkor är en rättighet och ska vara en del av det hälsofrämjande arbetet i Sverige.

Nekad assistans för personen leder till en kränkning av rätten till självbestämmande eftersom det inte finns andra serviceformer som säkrar självbestämmandet. Dessutom kränks hans rätt att effektivt kunna vara en del av sin familj genom att vara en aktiv förälder till sina barn. Det innebär också smärtsamma konsekvenser för hans psykiska hälsa, som i sin tur hindrar en ömsesidig etablering.

#### **Nekad familjeåterförening - hindrat familjeliv och försämrad hälsa:**

En nyanländ kvinna med flyktingstatus och normbrytande funktionalitet nekas familjeåterförening. Mamman har sökt uppehållstillstånd för sina två barn som är sju och nio år gamla. Ansökan har avslagits på grund av att hon inte har en inkomst via arbete och en bostad av viss storlek. Myndigheterna motiverar beslutet med att försörjningskraven som ställs upp i den tillfälliga lagen inte är uppfyllda. Under asylprocessen och etableringen skapades inte förutsättningar för att hon skulle få tillgång till arbete och utbildning. Ett par anledningar till att familjen inte fått återförenas är att mamman fått bristande information om hur systemet fungerar och ingen anpassning av etableringsprogrammet, vilket försatt henne i en mycket ofördelaktig situation i Sverige.

Arbetslösheten är hög både bland personer med normbrytande funktionalitet och bland de som

är nyanlända. Dessutom är de arbeten som finns tillgängliga för nyanlända ofta fysiskt krävande och inte tillgänglighetsanpassade. På så vis är utsikterna för familjen att få återförenas mycket små, vilket påverkar den psykiska hälsan mycket negativt, vilket i sin tur kan anses vara diskriminerande och en kränkning av rätten till familjeliv. Familjen har varit skild åt sedan fem år tillbaka.

### **Otillgänglig SFI-undervisning - isolering och sänkt självförtroende:**

En man som är blind har inte fått stöd för tillgänglig SFI-undervisning. Han är därför beroende av andra för att kommunicera, vilket han inte alltid får tillgång till. Resultatet blir, förutom bristande kunskaper i svenska, en ensamhet och isolering i hemmet. Han har på grund av isoleringen utvecklat depression, sömnsvårigheter, förlorat självförtroendet och drastiskt försämrat sin självbild. SFI-undervisning som etableringsinsats saknar ett funktionshinderperspektiv. Det innebär att normbrytande funktionalitet inte tagits i beaktande under utformningen av utbildningen, till exempel genom tillgång till transport, anpassade undervisningsmaterial eller stöd/ledsagning. Situationen visar på att kunskapen om målgruppens levnadsvillkor är bristfällig. Inom samarbetet mellan ansvariga myndigheter för mottagandet av nyanlända saknas funktionshinderperspektivet.

### **”tak över huvudet”- isolering och psykisk påfrestning:**

En kvinna med polioskada var kommunanvisad till Stockholm med sina två barn. Trots att tiden för hennes tvååriga kontrakt inte hade löpt ut har de flyttats till ett

otillgängligt boende i den västernorrländska skogen. Där är det svårt att ta sig till affärer, skolor, läkare och annan samhällsservice utan bil. Resultatet blir isolering och avsaknad av SFI-undervisning för kvinnan och barnen. Sömnsvårigheter, försämrad hälsa och ökade besvär med symptomen av polioskadan följer som en konsekvens av isoleringen. Korta boendekontrakt och avlägsna områden med dåliga transportmöjligheter är vanligt förekommande för nyanlända inom etableringsperioden. Detta leder till svårigheter att etablera ett socialt nätverk och därmed bristande jobbmöjligheter och språkutveckling, särskilt när boendena dessutom blir isolerande.

## **Hinder för ömsesidig integration**

Självbilden av ett svenskt samhälle som välkomnande, jämlikt, demokratiskt och öppet kan få nya dimensioner för en mer verklig och självkritisk bild. Det är en granskning som är viktig för samhällsutvecklingen på lång sikt, och utifrån en ideologisk och politisk utgångspunkt, där demokrati och rättvisa ska utgöra grunden till det svenska samhällsbygget. Integrationen i Sverige som social företeelse innebär i praktiken att människor som är nya i det svenska samhället får sämre förutsättningar till bra levnadsvillkor.

Det råder en obehaglig assimilerings retorik där många personer som har migrerat till Sverige upplever att deras kultur och bakgrund får inte finnas. Hårda krav på olika typer av prestation och meriter ställs ofta som villkor för att personer som är nya i Sverige och har en normbrytande funktionalitet ska kunna etableras, och särskilt om de ska få göra det tillsammans med sina familjer. I den verkligheten som

människor i DRW:s målgrupp har berättat om, och som DRW har konstaterat, är många etablerings- och integrationsinsatser inte anpassade till migranter med normbrytande funktionalitet och saknar funktionshinderperspektivet. Detta riskerar att leda till bland annat utanförskap, isolering och segregation, vilket är motsatsen till vad integration innebär. En insikt värd att uppmärksamma är den avgörande roll som miljön spelar när det gäller att tillgängliggöra eller hindra deltagandet i samhället av migranter med normbrytande funktionalitet. DRW har kunnat identifiera svårigheter som målgruppen har upplevt innan och under asylprocessen samt efter att ha fått uppehållstillstånd, alltså under etablering. De sammanfattas nedan.

### Dåligt bemötande

Förutfattade meningar om migranter med normbrytande funktionalitet består av ett beteende från t ex Migrationsverkets personal som ifrågasätter individer i behov av tillgänglig transport eller färdtjänst liknande tjänster. Det finns bristande kunskap om hur att bemöta människor med psykiskt normbrytande funktionalitet. Det finns även bristande kunskap och infrastruktur för hur att identifiera normbrytande funktionalitet hos migranter under asylprocessen.

*"- Om du tagit dig hela vägen till Sverige kan du ta dig till sjukhuset!"*

### Bristande information

Migranter med normbrytande funktionalitet går, i synnerhet under asylprocessen, igenom en rad svåra omständigheter gällande stödet de behöver från

myndigheterna som är nödvändiga för att uppnå basala levnadsvillkor. Migranter med normbrytande funktionalitet får inte tillgång till tillgänglig information om vilka rättigheter de har. Även personer som har fått uppehållstillstånd har inte tillgång till vård på lika villkor som andra, dels för att informationen som delas till dem är inte tillgänglig så att de kan ta information tillgodo, dels för att många personer som är nya i Sverige inte hanterar den kunskap som krävs för att ansöka om stöd och service.

### Bristande tillgänglighet i omgivningen

Migranter med normbrytande funktionalitet exkluderas från olika sammanhang på grund av språkbarriärer och otillgängliga miljöer. Både särskilda miljöer för migranter, som förläggningar och mottagande av kvotflyktingar, och annan samhällsservice är ofta inte universellt utformat, och därmed inte tillgängliga för migranter med normbrytande funktionalitet.

### Brister i asylprocessens rättssäkerhet påverkar integrationen

Rättssäkerhet i asylprövningar är en viktig faktor för att personer ska få uppehållstillstånd. Osäkerheten kring asylfrågan påverkar individers hälsa särskilt under asylprocessen. Därför är det viktigt att andra faktorer kring sysselsättning och samhällsservice inte lägger på ytterligare bördor på individen. Mottagandeutredningen lade fokus på att tidiga insatser för asylsökande ska öka<sup>23</sup>. Utredningen beskriver väl vissa av de problem som uppstår när brister finns i asylmottagningssystemet, inklusive frågor om arbete, utbildning och bostad.

.....  
23 SOU 2019:23 Styrkraft i funktionshinderspolitiken.

Därutöver behöver information om migrationsrätt, såsom familjeåterförening och försörjningskrav, rätt till personligt stöd för personer med normbrytande funktionalitet och socialtjänstens roll i kommunerna klargöras. Dessa insatser kan på längre sikt ge positiva effekter på integration och skapa förtroende för samhället hos målgruppen.

### Otillräckliga policys och standarder

Mottagningssystemet är inte format utifrån ett funktionshindersperspektiv. Etableringsprogrammet är generellt sagt inte heller utformat så att alla kan delta oavsett funktionalitet, ett exempel är SFI-utbildningen som inte är anpassad för migranter med normbrytande funktionalitet.

### Behov av skydd mot våld

Personer med normbrytande funktionalitet kan också behöva ytterligare skydd då de lever under ökad risk för våld, inklusive sexuellt våld och våld i nära relationer, diskriminering och nekad tillgång till assistans, utbildning, försörjning, hälsovård etc. Kvinnor, äldre, barn och HBTQ-personer med normbrytande funktionalitet riskerar att utsättas för ännu högre risker, därför är det viktigt att tillämpa ett intersektionellt arbetssätt för att säkerställa att dessa grupper inkluderas och får de stöd som de behöver.

### Vissa allmänna politiska strömningar

Motsatsen till integration är segregation. Segregationen i Sverige är som störst nu vilket delvis beror på ändringar i bostadspolitiken<sup>24</sup> som ger lättnader för handel med bostäder. Tecken på detta är att det numera finns det etablerade begreppet "bostadsmarknaden", att det fortsätter ske utförsäljning av hyresrätter, och friare hyressättning. Dessutom byggs inte hyresrätter med rimliga månadshyror i samma utsträckning som de behövs. Många ideella organisationer har länge varnat för en växande fattigdom bland barn. Enligt Rädda barnens barnfattighedsrapport 2018: *"...löper barn som lever med en ensamstående förälder eller har utländsk bakgrund, avsevärt större risk att drabbas av ekonomisk utsatthet än andra barn i Sverige. Avståndet mellan barn tillhörande dessa grupper och de barn som har en bättre levnadsstandard har ökat [...] Barn som växer upp i fattigdom har en mindre aktiv fritid, risk för sämre skolresultat och risk för sämre hälsa som vuxna<sup>25</sup>".*

Inom den offentliga debatten om migration och integration kopplas invandring ofta ihop med kriminalitet och förorten med droghandel. Ansvaret läggs på en grupp människor enbart baserat på deras utomeuropeiska etniska ursprung, genom generaliseringar, stereotypisering och hat. Att lägga skuld, skam och ansvar på en så heterogen grupp människor är att verka för en kulturrasistisk<sup>26</sup> och populistisk retorik som enbart skapar polarisering och riskerar att skapa brist på tillit för myndigheter samt

<sup>24</sup> <https://www.dagensamhalle.se/debatt/segregationen-och-klyftorna-borde-oroa-langt-fler-17594>

<sup>25</sup> Barnfattigdom i Sverige: Årsrapport 2018: [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/14233/pdf/rb\\_rapport\\_2018\\_final.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/14233/pdf/rb_rapport_2018_final.pdf)

<sup>26</sup> <http://www.antirasistiskaakademien.se/kulturrasism/>

öka diskriminering. I politiska sammanhang uttrycks att invandrare ska anpassa sig och lära sig om det rättvisa och demokratiska svenska samhället.

Att ställa krav och lägga ansvar på människor som är nya i Sverige att bli en del av samhället genom språkinläring och deltagande inom arbetslivet innebär en positiv faktor för ökad motivation, känslan av att räknas med, kontinuitet och hållbarhet. Däremot de förutsättningar och den socioekonomiska verkligheten som vissa människor som har migrerat i Sverige lever i försvårar vägen för många att möta de kraven.

### Problematisering av ansvarsfördelningen mellan aktörer

I välfärdsstaten måste det finnas ansvarsfördelning för att kunna skapa effektiva system som garanterar att individers behov tillgodoses. Samtidigt kan slutsatsen dras att ansvarsfördelningen lett till ett behov av samordning mellan myndigheter, och en sådan samordning finns inte inbyggd tillräckligt starkt i systemet. Personer faller tyvärr mellan stolarna och ur systemet. Ibland för att myndigheterna inte längre anser att de har rätt till stödet, men ibland på grund av bristande kunskap och information. För migranter med normbrytande funktionalitet påverkas tillgången till sociala rättigheter direkt av lagstiftningens fragmentering beroende på vilken migrations- status som innehas. Dessutom har migranter generellt svårare att få tillgång till insatser på grund av bristande tillgänglighet i information, både vad gäller format och språk, och otillräcklighet i samhällsorienteringsinsatser som skulle behöva formuleras ur ett individorienterat perspektiv. Något som ännu inte är tillräckligt kartlagt

är hur de beskrivna systemen för sociala rättigheter och migration samverkar, eller inte samverkar, på individnivå. Däremot visar de erfarenheter som DRW samlat att det uppstår en aggregerad utsatthet för migranter med normbrytande funktionalitet i olika situationer. Det kan jämföras med exempelvis personer utan normbrytande funktionalitet som inte migrerat, de som migrerat men inte har normbrytande funktionalitet, eller medborgare i Sverige med eller utan normbrytande funktionalitet. DRW har flera projektdeltagare som har beskrivit sina konkreta situationer, vilket ger en fördjupad förståelse för den situation som exempelvis MFD beskrivit i sin rapport om personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen<sup>27</sup>. Många av de konkreta situationerna innebär att personers mänskliga rättigheter fråntas dem och inte tillgodoses av Sverige. En alltför snäv och strikt ansvarsfördelning leder till en fragmentering av ansvarstagande och implementering av rättigheterna från myndigheternas sida.

Även om myndigheter arbetar med att förbättra sina riktlinjer och strategier för en bättre samverkan och ökad effekt av etableringsinsatserna, har det inte räckt hela vägen. En delförklaring är att ansträngningarna ofta utgår ifrån ett funktionsnormativt angreppssätt. DRW har identifierat svårigheter som nyanlända personer med normbrytande funktionalitet har upplevt innan, under och efter asylprocessen och etableringsprogrammet. DRW:s observationer visar att det finns bristande kunskap gällande intersektionen mellan funktionalitet och migration, både hos myndigheter och andra aktörer. Det förklarar till stora delar varför vissa svårigheter

<sup>27</sup> <http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2017/2017-20-funktionsnedsattning-asyl-etableringsprocessen.pdf>



uppstår i möten mellan myndigheter och migranter med normbrytande funktionalitet.

Ett intersektoriellt samarbete mellan offentliga aktörer, funktionsrättsorganisationer och andra delar av civilsamhället kan skapa en mer långsiktig och hållbar process, samt strategier för implementering av migrations- och funktionsrättigheter inom alla politikområden som berör migranter med normbrytande funktionalitet i Sverige. Det krävs även av artikel 4.3 Funktionsrättskonventionen att samverka med funktionsrättsorganisationer sker i beslut som rör deras intressen. En ökad delaktighet för målgruppen i frågor som berör deras hälsa, arbete, utbildning, familj, migrations- och etableringsrätt, bostad och transport är en viktig strategi för en bättre etablering. Detta skulle göra det lättare för att migranter med normbrytande funktionalitet ska kunna ta del av den svenska arbetsmarknaden på jämlika villkor. Det skulle underlätta egen försörjning och därmed möjligheten att få förutsättningar att återförenas med sina familjer medan begränsningarna enligt den tillfälliga lagen gäller. Att ha tillgång till fritidsaktiviteter och kulturliv, tillgång till väl anpassad SFI-undervisning och framtida studier leder till bättre integration som präglas av förutsättningar för ömsesidighet och samarbete. Ett bra tillfälle som kunde använts för att angripa dessa frågor tydligare var Mottagandeutredningen (SOU 2018:22). Tyvärr visar betänkandet att när staten tog ett helhetsgrepp om asylmottagningspolitiken så lyste funktionshinderperspektivet med sin frånvaro.

### **Nyckelfaktorer att tänka på när en arbetar med migranter med normbrytande funktionalitet**

Inom myndigheter och organisationer är det viktigt att ha kunskaper och strategier för möten mellan personer med olika förutsättningar. Styrkeförhållandena mellan individ och beslutande myndighet är ofta till nackdel för individen, och målgruppen har ofta svårare att på egen hand navigera det svenska systemet som bygger på självrepresentation och kunskap om hur systemet fungerar. Nedan beskrivs några viktiga faktorer som påverkar situationen för personer med normbrytande funktionalitet i möten med myndigheter. Att se dem och aktivt arbeta med dem skapar bättre förutsättningar för ömsesidig integration.

### **Självbestämmande och mänskliga rättigheter**

Att människor ska leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen är en viktig faktor och målbild för funktionshinderpolitiken. Det är även en mänsklig rättighet att få förutsättningar för att kunna leva självbestämt i samhällsgemenskapen enligt artikel 19 Funktionsrättskonventionen. Migranter med normbrytande funktionalitet står inför större utmaningar för att kunna leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen än människor i allmänhet. Därför är det nödvändigt att aktörer har en förståelse för detta i all verksamhet som berör målgruppen. Om en djup förståelse för de mänskliga rättigheterna hade varit en högsta prioritering i alla verksamheter skulle en ömsesidig integration kommit längre i Sverige. Det går att ifrågasätta förenligheten med

Funktionsrättskonventionens artikel 19 och den svenska ordningen där LSS och rätten till assistansersättning inte tillfaller asylsökande, särskilt som handläggningstiderna för asyl kan vara flera år. Därför är det viktigt att tillämpa övrig lagstiftning i enlighet med internationell rätt.

## Hälsa och hälsolitteracitet

Hälsan har en stor betydelse för människors möjlighet att delta i samhället, klara skolan, arbeta och leva ett självständigt liv. Utifrån mänskliga rättigheter ses hälsa som tillhörande en fundamental mänsklig rättighet enligt FNs deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948. Rättigheterna har blivit juridiskt bindande genom FNs konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966<sup>28</sup>. Jämlikhet i hälsa är också relaterat till andra mänskliga rättigheter, fördelning av resurser och andra processer mellan grupper av människor socialt, ekonomiskt, demografiskt och geografiskt. *“Hälsolitteracitet utgör de kognitiva och sociala färdigheter som bestämmer motivation och enskilda individers möjligheter att få tillgång till, förstå och använda information på ett sätt som främjar och vidmakthåller god hälsa.”*<sup>29</sup> Begreppet hälsolitteracitet används i två olika kontexter. Den ena inom ramen för hälso- och sjukvården, där fokus ligger på hur *“patienten”* kan förstå information om sjukdom och läkemedel samt navigera igenom hälso- och sjukvården. Hälsolitteracitet används även inom ramen för den hälsofrämjande kontexten, vilket innefattar hälsans sociala bestämningsfaktorer, det vill säga faktorer som bidrar till ojämlik hälsa

28 <http://www.manskligarattigheter.se/Media/Get/526/lad-da-ner-dokument-pdf>

29 Health Literacy - teori och praktik i hälsofrämjande arbete: av Karin C. Ringsberg.

och förståelse för de underliggande faktorer och komponenter som ökar och förstärker individens och befolkningens hälsolitteracitet. DRW:s förhållningssätt för vad hälsa innebär vilar på den hälsofrämjande kontexten där faktorer som empowerment och genuin delaktighet utgör viktiga aspekter för arbetet med migranter med normbrytande funktionalitet.

## Hälsofrämjande arbete

Hälsofrämjande arbete utgår ifrån rätten till hälsa i praktiken och gör anspråk på en positiv och inkluderande definition där hälsa ses som en bestämningsfaktor för livskvalitet där även psykiskt och spirituellt välbefinnande ingår. Viktigt för detta perspektiv är att arbetet bör följa sju ledande principer, nämligen delaktighet, empowerment, en holistisk hälsosyn, jämlikhet i hälsa, intersektoriell, hållbar och mång-strategisk<sup>30</sup>. Vad som påverkar och styr människors hälsa är komplext. Inom ramen för hälsofrämjande arbete är sociala faktorer som till exempel samhällsorganisationen, en persons livsvillkor, levnadsförhållanden och levnadsvanor<sup>31</sup>, faktorer som bestämmer människors hälsa.

Viktigt i sammanhanget är att lägga fokus på faktorer som har betydelse för hur hälsan hos migranter med normbrytande funktionalitet påverkats av till exempel hur situationen i hemlandet sett ut, upplevelser de varit med om under sin flykt, samt hur processen för mottagandet i Sverige ser ut. Detta är något som även nämns i en sammanställning gjort av nationella

30 WHO, 2005: styrdokument för den globala hälsofrämjande konferens i Bangkok Charter, s.1.

31 Hälsans bestämningsfaktorer (Whitehead and Dahlgren,1991)

arbetsgruppen mellan myndigheterna och SKR som samarbetar kring hälsa och nyanländas etablering 2016<sup>32</sup>. Hälsans bestämningsfaktorer som bidrar till bättre hälsa hos migranter med normbrytande funktionalitet inkluderar väl fungerande samverkan mellan myndigheter, ökad delaktighet för målgruppen när ansvariga myndigheter samordnar insatser, fungerande infrastruktur för verkligt individanpassade åtgärder och övriga livsvillkor såsom levnadsförhållanden och levnadsvanor.

### Bemötande av migranter med normbrytande funktionalitet

Bemötande kan definieras som samspelet mellan människor och den inställning personer har till varandra. Detta kommer till uttryck i kommunikationen genom tonläge, handlingar, ansiktsuttryck etc. Att erbjuda migranter med normbrytande funktionalitet ett mottagande som har individuella behov, rättigheter och individbaserade insatser som utgångspunkt kommer att ge en grundad och trygg start i Sverige. En framtids- och lösningsorienterad inställning med fokus på individens möjligheter bör vara utgångspunkten genom hela kommunikationen med personer med normbrytande funktionalitet. Till exempel inom ramen för arbetsmarknadsinriktade insatser bör offentliga aktörer och arbetsgivaren lyfta upp potentialen hos personen och se till att prioritera en rehabiliteringsinriktad planering genom utbildning och praktik för goda framtidsutsikter.

### Trygghet

32 Nyanländas hälsa – sammanställning utifrån ett urval av rapporter 2016

Tydlig och konsekvent information och stabil infrastruktur för mottagandet skapar trygghet. Myndigheter, offentliga aktörer och civilsamhället bör skapa trygga möten med individen. Detta utifrån kartläggningen av behov för både kommunikationsmetoder, fysisk tillgänglighetsanpassning samt andra aspekter såsom tolk, teckenspråk, tecken som stöd, punktskrift m.m., allt utifrån individens behov. Likaså när det gäller stabila och tillgängliga boenden bör det skapas en långsiktig och grundad kontakt med den kommun som kommer att ta emot individen med normbrytande funktionalitet. Försäkra dig om att personen hänvisas till ett anpassat boende utifrån kartläggningen av behov. Skapa underlag för att kommunen ska vara medveten om vilka insatser som kommer att vara aktuella.

### Kontinuitet

Det bör skapas kontinuitet i kontakten genom att återkoppla med individen, boka flera datum i förväg och se till att personen är delaktig i bokningen. Gå igenom eventuella bokade datum tillsammans med en kontaktperson.

### Genuin delaktighet

Personer med normbrytande funktionalitet är inte en homogen grupp. Den består av individer med olika kapacitet och behov, och som bidrar på olika sätt till sina samhällen. Det är viktigt att skapa förutsättningar för att migranter med normbrytande funktionalitet själva ska kunna uttrycka sina behov, utan mellanhänder eller genom andra filter. Genuin delaktighet innebär att målgruppen själv bestämmer ämnen som är relevanta för

dem utifrån egna erfarenheter, önskemål och förslag.

## Tydlighet och struktur

Migranter med normbrytande funktionalitet bör redan under asylprocessen få information om hur systemet fungerar, vad som personen i egenskap av asylsökande kan förvänta sig av myndigheterna och vilka rättigheter personen har. Information om vilka myndigheter som tar hand om deras ansökningar, hur lång tid processen kommer att vara, vad som kommer att hända under processen bör ges till sökanden. Det är även nödvändigt att berätta för asylsökande om vilka andra offentliga aktörer som kommer att vara i kontakt med asylsökanden, hur kontakten kommer att ske. Det bör även säkerställas att personen får möjlighet att berätta vad som är tydligt och vad som behöver upprepas och på vilket sätt osv.

## Funktionalitet och kulturella skillnader

Om kulturella skillnader ska ses som en möjlig orsak till att migranter med normbrytande funktionalitet inte får sina rättigheter tillgodosedda bör det inkluderas även den svenska kulturella kontexten som en möjlig orsak. Hur medvetna är offentliga aktörer, politiker och myndigheter om egna kulturellt relaterade beteenden för att undvika tolkningsproblem utifrån dessa?

När myndigheter lämnar ansvaret till målgruppen att "berätta om sin egen hälsa" utgår de ifrån föreställningen om att hälsolitteraciteten globalt sett ligger på samma nivå som i Norden. Det vill säga att folk vet om sina rättigheter och tar de förgivet. Att synen på normbrytande funktionalitet varierar utifrån kultur och kontext är ett faktum. Uppfattningen om att synen på

normbrytande funktionalitet i Sverige är öppnare än i andra kontexter kan stämma till en viss del men en sådant argument som sätter andra kulturer som motsats till den egna, riskerar att skapa en uppdelning i "vi och de", vilket begränsar oss. Sverige är en välfärdsstat som har det offentliga ansvaret att ge stöd till personer med normbrytande funktionalitet. Funktionshinderspolitiken i Sverige är baserad på den miljörelativa modellen om funktionalitet. Det innebär att uppmärksamheten läggs på hinder i omgivningen, det vill säga vad i samhällsmiljön som försvårar eller möjliggör för individen att vara delaktig i ett samhälle.

Det funktionshinderspolitiska målet och i sin tur myndigheternas uppdrag är alltså att avskaffa hinder som finns för människor med normbrytande funktionalitets delaktighet i samhället. Dock lever uppfattningen om normbrytande funktionalitet som någonting avvikande och negativt kvar bland den breda allmänheten i Sverige, och kopplas ofta ihop med sjukdom och katastrof<sup>33</sup>.

Ett tydligt exempel på detta är användningen av ordet "handikapp" till vardags, trots att Socialstyrelsen avråder från att använda ordet samt att funktionshinderspolitiken tar avstånd från begreppet. Skam förekommer i alla samhällen. Viktigt att uppmärksamma i sammanhanget är att den svenska synen på hälsa i mötet med olika kulturella och socio-ekonomiska verkligheter inte har lyckats vidgas, utvecklas eller anpassas för att ge ett bättre bemötande. Handboken "Kultur, kontext och psykiatrisk diagnostik" av Transkulturellt Centrum är avsedd att skapa en förståelse för vilken betydelse individens kulturella sammanhang har för att formulera

33 SIOS- Identifiering av funktionsnedsättning/trauma, s. 12

sin egen förståelse av sin situation och sin kontext. Delat ansvar måste understrykas, men inte på individnivå utan på politisk och strukturell nivå.

### Tillgänglighet i offentliga sammanhang, organisationer och arbetsmarknad

Det är viktigt att involvera människor som själva har migrerat och upplevt Sverige ur funktionshinderperspektivet i alla aspekter av samhället. De är experter på sina egna behov. Delaktighet ökar chanserna för att strukturera verksamheter så att olika språk och normbrytande funktionalitet blir värderade lika genom att utvidga rådande normer och dess begränsningar. Medvetenheten om de olika maktstrukturerna inom arbetsplatser och samhället omkring oss, baserat på kön, etnicitet, religion, ålder, sexuell läggning och könsidentitet ökar med aktiva åtgärder mot diskriminering.

### Strukturella förändringar behövs

Svenska civilsamhällets organisationer bör alltid arbeta ur ett intersektionellt perspektiv när de utformar eller strukturerar sin arbetsplanering. Det innebär att minst ha tre av de maktstrukturer vi känner till i åtanke, till exempel: etnicitet/ nationalitet/ språk, funktionalitet, kön/ könsuttryck.

Fråga dig själv:

- ☀ På vilket sätt arbetar vår organisation med dessa frågor?
- ☀ Finns det människor som själva identifierar sig enligt dessa kategorier i vår organisation?

- ☀ Är min organisation tillgänglig och trygg för de människor som söker sig hit?

Detta skulle öka förståelsen för intersektionen mellan situationen för migranter och situationen för personer med icke-normativa förmågor i Sverige. Detta skulle också skapa medvetenhet om de maktstrukturer som finns i alla delar av samhället, vilket i slutändan är vägen att gå för alla.

### Implementera ett funktionshinderperspektiv

Genom att civilsamhällesorganisationer inkluderar funktionshinderorganisationer vid upprättandet av handlingsplaner och stadgar ges en bra grund för frågor som rör funktionalitet. Ett exempel kan vara att öka delaktigheten vid planering av den fysiska miljön.

### Implementera ett antirasistiskt perspektiv

Genom att civilsamhällesorganisationer inkluderar exempelvis Samarbetsorgan för Etniska Organisationer (SIOS) vid upprättandet av handlingsplaner och stadgar ges en bra grund för frågor som rör migranter i Sverige.

### Överkomma språkbarriärer

Civilsamhällesorganisationer kan bryta språkbarriärer genom att:

- ☀ Anta flera språk som arbetspråk under tiden migranter lär sig svenska.
- ☀ Anställa personal med flera språkkunskaper, inklusive braille och teckenspråk. Detta kan minska några av hindren för att engagera nyanlända.

- ☀ Organisationer bör arbeta tillsammans för att driva på regeringen att göra svenskundervisningen mer tillgänglig för migranter med normbrytande funktionalitet.

### Stöd behövs till migranter med normbrytande funktionalitet

Migranter med normbrytande funktionalitet i Sverige, särskilt asylsökande, lever ofta i en utsatt situation på grund av isolering, osäkerhet kring deras asylärende, brist på stöd för deras individuella behov och begränsningar i lagstiftningen, brist på tillgänglig svenskundervisning och skolor m.m. Att få möjlighet att förstå hur arbetsmarknaden fungerar i Sverige och möjliggöra ett aktivt och delaktigt liv i samhällsgemenskapen skulle öka känslan av att vara till nytta för samhället, vilket kan vara ett viktigt stöd för migranter i Sverige.

- ☀ Svenska civilsamhällesorganisationer bör skapa volontärprogram som riktar sig till migranter med normbrytande funktionalitet, speciellt asylsökande. Detta bör göras med ett funktionshinderperspektiv och empowerment i åtanke.
- ☀ Organisationer i det civila samhället bör skapa tillgängliga fritidsaktiviteter, kulturevenemang, program för kreativitetsfrämjande verksamheter och kompetensutvecklingsprogram för att engagera migranter med normbrytande funktionalitet.

### Erfarenheter av fungerande integration

Det finns goda exempel på fungerande relationer mellan individ och samhällets stödfunktioner. Ett mycket bra exempel rör en av DRW deltagarna som kom till Sverige som flykting för ett par år sedan.

*"Jag blev av med mitt ena ben för många år sedan. Då fick jag gå med två kryckor och efter att åren gick så blev mitt fungerande ben mycket ansträngt. När jag kom till Sverige och nu har påbörjat etableringen har jag kommit längse i att vara självständig och självbestämmande i mitt liv. En stor anledning är att jag fått en protes som gör att jag går lättare och har en hand fri när jag använder en istället för två kryckor. Nu kan jag lättare studera, göra praktik och arbeta, och snart hoppas jag få ett heltidsjobb. Jag uppskattar samverkan mellan hälso- och sjukvården med Skellefteå kommun som möjliggjort förändringen i mitt liv. Jag hoppas att andra får samma stöd som jag fått. "*

Ett annat exempel rör kopplingen mellan arbete och samhällsservice. Även om det inte ska vara nödvändigt att ha ett arbete kan det vara bra att understryka arbete för tillgång till sociala rättigheter.

*"Jag fick avslag på min ansökan om färdtjänst. Genom kontakt med DRW:s volontärer skrevs en ny ansökan som fokuserade på behov av transport i arbetet. Då fick jag färdtjänst beviljad."*

Ett annat exempel rör en person som fått permanent boende tack vare DRWs ihärdighet i kommunikation med kommunen i samverkan med andra organisationer. Det gäller längre än etableringsprogrammet, och

stämmer överens med rätten till bostad och kommunens skyldighet att verka för permanenta boendelösningar och social trygghet. Många exempel på bristande och fungerande integrationsprocesser har framkommit för DRW via samarbeten och utbyten med myndigheter, civila samhället och via volontärer. Våra rundabordssamtal har ofta gett nya perspektiv, kontakter och projektdeltagare. Det har hjälpt till att överbrygga glappen i kunskapsbrist mellan migrations- och socialrättsliga frågor. Ett exempel är en DRW-temadag om PTSD som gav nya insikter och fler projektdeltagare ville gå vidare för stöd med sin psykiska ohälsa.

### Förslag till samverkan mellan och inom myndigheter och andra aktörer för en ömsesidig integration

I handboken har det konstaterats på flera ställen att det behövs bättre samverkan inom och mellan myndigheter och andra aktörer, såsom civilsamhällets organisationer, för att skapa förutsättningar för en ömsesidig integration. Det är viktigt att ha breda nätverk och allianser mellan olika organisationer som har kunskap och erfarenhet av olika frågor som rör både migration och funktionalitet. Därför är både asylrättsrörelsen och olika funktionsrättsorganisationer viktiga att ha med i planering av samverkan, eftersom då kan intersektionella maktstrukturer synliggöras och missförhållanden lättare korrigeras. Aktörerna kan dessutom ta bättre tillvara på tidigare erfarenheter som dokumenterats, som exempelvis SIOS arbete i projektet Funktionshinder i etableringen<sup>34</sup>.

Det kan vara svårt att hålla koll på alla system och perspektiv, men med bra samverkan och samordning kommer kunskapen och perspektiven kunna tillämpas även i mindre verksamheter. Ett system för att underlätta samordningen skulle kunna vara en öppen plattform eller forum för att samla material, utbyta erfarenheter och kontaktpuppgifter i enlighet med GDPR-förordningen samt organiserad uppföljning. Det skulle leda till bättre samsyn kring målen med de mänskliga rättigheterna, inklusive prioriteringar för att garantera tillräckliga resurser för att tillgodose rättigheterna och uppfylla målen genom implementeringen av tidiga erfarenheter. Dvs. ett forum där myndigheter på olika sätt kan hålla aktiv kontakt med representanter från olika organisationer som arbetar med funktionspolitiska frågor, där de kommer till tals gällande vilket riktning olika frågor behöver ta, en riktning som är relevant för dessa människor.

Myndigheter borde ha en representant som håller en aktiv dialog med organisationer. Samordning med stöd av individuella planer i situationer som rör enskilda kring planering, ansvarsfördelning och genomförande av insatser kan klargöra samband och luckor. I enskilda situationer vet ofta personen själv vad som fungerar och inte, vilket kan stärkas med samordning, lyhördhet och delaktighet. Rätten till individuell plan (IP) regleras både i HSL och SoL samt LSS. Dessa kan begäras av den som behöver stöd eller erbjudas av personens handläggare, socialsekreterare, biståndshandläggare eller kurator. Beslutsfattare som deltar i möten tillsammans med den berörda personen och dess företrädare ska ta ställning till:

34 <http://fhie.se/>

- ☀ Vad är viktigt på kort sikt och på lång sikt?
- ☀ Vem ska göra vad?
- ☀ Vem är ansvarig för de aktuella insatserna?
- ☀ När ska det vara färdigt?
- ☀ När ska besluten följas upp?

Samordningssystemen som finns kan användas betydligt mer och på ett annat sätt för att skapa förutsättningar för en mer rättighetsbaserad och hälsofrämjande inriktning. Samordningen kan bli bättre med ett integrerat människorättsperspektiv som innefattar funktionalitet, migration och intersektionalitet, samt ett respektfullt bemötande som är rätt utifrån individens behov.

### Ideella sektorn

Ideella sektorn bör lägga resurser på att skapa hållbara och tillgängliga miljöer och infrastrukturer för migranter med normbrytande funktionalitet, där fler kan kopplas in och forma en kunskapsbas och nätverk av människor som tillsammans ser till att tryggheten och delaktigheten utifrån egna förutsättningar blir utgångspunkt för ens arbete.

### UNHCR toolkit

UNHCR ger i sitt toolkit<sup>35</sup> rekommendationer för arbetet med vidarebosättning och mottagande av flyktingar med normbrytande funktionalitet. Denna handbok togs fram av UNHCR:s Resettlement Service Division of International Protection. Handboken är tänkt att främja effektiviteten och harmoniseringen av proceduren ägnad

35 <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/5163f43e4.html>

till bedömning av vidarebosättning gällande flyktingar med normbrytande funktionalitet. Enligt UNHCR riskerar flyktingar med normbrytande funktionalitet att osynliggöras och exkluderas från stöd, service och hållbara lösningar. Flyktingar med normbrytande funktionalitet bör tillförsäkras hållbara lösningar som innefattar även vidarebosättning på lika villkor som andra flyktingar. Det är viktigt för UNHCR att det utvecklas en djupare förståelse för omständigheterna för flyktingar med normbrytande funktionalitet. De vill också se till att flyktingar med normbrytande funktionalitet får en rättvis tillgång till vidarebosättningsprocessen samt att deras behov under vidarebosättningen tillgodoses utan diskriminering. Handboken är uppdelad i två delar. Del ett är "the user guide" som ger information om varje fas i processen för vidarebosättningen för flyktingar med normbrytande funktionalitet. Den gäller särskilt identifiering av individer i behov av vidarebosättning, åtgärder för funktionellt mottagande och integrationsåtgärder hos det nya landet för vidarebosättning. Del två "The Resettlement Assessment Tool: Refugees with Disabilities" förser en steg-för-steg-handledning för att driva en bedömning av vidarebosättning för flyktingar med normbrytande funktionalitet som en hållbar lösning samt identifiera individuella behov under vidarebosättningen hos flyktingar med normbrytande funktionalitet.



## 4. Rekommendationer för bättre ömsesidig och hållbar integration

Här följer en lista med rekommendationer som handboken har resulterat i utifrån de skildringar och förslag som DRW har tagit del av under projektperioden. Dessa kan öka chanserna för personer som har migrerat till Sverige och som har normbrytande funktionalitet att genomgå en rättighetsbaserad, jämlik, hälsofrämjande och rättvis etableringsprocess och integration.

## Centrala rekommendationer för en ömsesidig integration

- ☀ Ökad delaktighet för nyanlända med normbrytande funktionalitet i frågor som berör bland annat hälsa, arbete, utbildning, familj, migrations- och etableringspolitik, bostad och transport.
- ☀ Bättre bemötande hos myndigheter och beslutsfattare med utgångspunkt i att tillgodose människors behov, oavsett migrations- status och funktionalitet.
- ☀ Engagemang och samordning mellan Migrationsverket och kommunerna för att skapa ett gemensamt regelverk i enlighet med UNHCRs Toolkit för bedömning och bemötande av kvotflyktingar inför vidarebosättning.
- ☀ Tillgång till en högkvalitativ och tillgänglig svenskundervisning och arbetsinriktade utbildningar för nyanlända personer med olika typer av normbrytande funktionalitet.
- ☀ En konsekvent samverkan i etableringen utifrån funktionshinderperspektivet mellan Migrationsverket.
- ☀ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänsten, kommunerna och hälso- och sjukvården.
- ☀ Tillämpning av rättighets- och funktionshinderperspektiven i alla nya bestämmelser, policys och beslut som rör nyanlända eller migranter.
- ☀ Etableringsprogrammet bör ha hälsofrämjande och funktionshinderperspektivet som utgångspunkter.
- ☀ Förlängd tvåårsgräns inom etableringsprogrammet och bostadskontrakt tillsvidare för nyanlända människor med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Stabila tillgängliga boenden för migranter med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Tillgänglig och korrekt information och hänvisningar gällande bland annat familjeåterförening, hälsoundersökningar och besked för nyanlända personer med normbrytande funktionalitet under asylprocessen.
- ☀ Tillgänglig information och hänvisningar inom ansökningssystem för stöd och service till migranter med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Riktlinjer för hur samordnare för migrationsboenden ska förbereda, upphandla och se till och kommunicera om tillgängliga migrationsboenden.
- ☀ Slopa försörjningskravet för nyanlända personer med normbrytande funktionalitet så att de kan återförenas med sina familjer.
- ☀ Kompetensutveckling inom funktionshinderperspektiv, bemötande, individ-kultur och kontext, hos personal på Migrationsverket, allt från handläggare till samordnare för migrationsboenden.
- ☀ Asylsökande med normbrytande funktionalitet behöver tillförsäkras sin rätt till personligt stöd och

service under asylprocessen, under överklagande av beslut och inför eventuell återvandring.

### Rekommendationer för tillämpning av rättigheter

- ☀ Myndigheter, kommuner och regioner ska tillämpa och säkerställa de rättigheter som finns i Funktionsrättskonventionen, flyktingkonventionen och Europakonventionen i det arbete som redan görs för att granska om verksamheten uppfyller rättigheterna och kunna fånga upp eventuella brister.
- ☀ Beslut i enskilda fall ska fattas med utgångspunkt i konventionerna om de mänskliga rättigheterna så långt som det går inom ordalydelsen för svensk lag, vilket kallas för fördragskonform tolkning. Regeringen förutsätter i sin strategi för de mänskliga rättigheterna från 2017 att myndigheterna gör detta.
- ☀ Granska de nationella reglerna utifrån internationella dokument om mänskliga rättigheter för att i beslut göra en tillämpning som bäst motsvarar de mänskliga rättigheterna, särskilt gällande principen om progressivt genomförande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.
- ☀ Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som utfärdar allmänna kommentarer/rekommendationer till staterna och kommunikationer gällande enskilda klagomål, är bra dokument att läsa för att ta reda på vad som krävs för att de mänskliga rättigheterna för personer med normbrytande funktionalitet ska vara implementerade. De finns på kommitténs hemsida.
- ☀ Eftersom myndigheter och kommuner omfattas av konventionens krav så behöver konventionen

användas i många verksamheter.

- ☀ Tillämpa krav på tillgänglighet juridiken, vilka möjliggör att omgivningen skapas på ett mer tillgängligt sätt från början, samt att bristande tillgänglighet ska arbetas bort systematiskt av samhällets olika ansvarsnivåer, som stat, region och kommun.

### Rekommendationer för tillämpning av kritiska perspektiv

- ☀ Granska och motverka den diskriminering som gör att vissa människor blir nekade eller får sämre tillgång till makt och resurser utifrån rådande samhällsstrukturer. Människors chanser i samhället beror på deras tillgång till makt och resurser.
- ☀ Inom ramen för arbetet med migranter med normbrytande funktionalitet är intersektionalitet ett användbart analytiskt verktyg eftersom det kan producera ny kunskap om den komplexitet och mångfald som kännetecknar mötet mellan människors sätt att uppfatta sig själva och varandra i dagens globaliserade samhällen, samt relationen sinsemellan.
- ☀ Självbilden av ett svenskt samhälle som välkomnande, jämlikt, demokratiskt och öppet behöver problematiseras. Synsättet kan få nya dimensioner för en mer verklig och självkritisk bild som kan avslöja. Det är viktiga insikter för kunskapsproduktionen ägnad till utveckling.
- ☀ Med tillämpning av funktionshinderperspektivet kan många hinder förebyggas och samhället fungera bättre genom att inte stänga ute vissa personer från olika verksamheter enbart på grund av en brist på eftertanke och planering.

- ☀ Använd ett normkritiskt perspektiv för att ta fasta på vilka normer som gör att vissa migranter utestängs eller får begränsat handlingsutrymme samt ingen tillgång till etableringsinsatser.
- ☀ Myndigheterna har ett viktigt ansvar för att information om rättigheter som människor har måste lämnas på sätt som personerna kan ta till sig, vilket bland annat innebär att översättningar av skriftlig information och handlingar behöver göras eller att information lämnas via olika sorters tolkar, såsom språktolkar, teckenspråkstolkar, samtalsmatta eller Alternativ och kompletterande kommunikation (AKK) som fungerar för personen som söker information.
- ☀ Det behövs tidigare insatser för asylsökande, inkl. information om migrationsrätt såsom familjeåterförening och försörjningskrav, rätt till personligt stöd för personer med normbrytande funktionalitet och ett klargörande av socialtjänstens roll i kommunerna.
- ☀ Det skulle behövas en fördjupad kartläggning över hur systemen för sociala rättigheter och migration samverkar, eller inte samverkar, på individnivå. Detta särskilt när det gäller rätt till stöd och service för personer med normbrytande funktionalitet.
- ☀ En ömsesidig integration kräver att samhället skapar förutsättningar för migranternas delaktighet i samhället, lägger mer resurser på utbildning, hälsa och medvetandegörande insatser där arbetsmarknaden öppnas för både migranter och personer med normbrytande funktionalitet utifrån

ett individperspektiv.

- ☀ Skapa förutsättningar för att omfördela resurser, genom styrning för en prioritering av funktionshinderperspektivet, bemötande och personlig behandling inom ramen för migrationsverkets arbete samt tillämpningen av rättigheter.

## Rekommendationer för delaktighet och samordning

- ☀ Det behövs mer intersektoriellt samarbete och medskapande mellan offentliga aktörer, funktionshinderorganisationer och andra delar av civilsamhället. Förutsättningar, inklusive ekonomi, behöver garanteras så att det inte blir ojämna relationer och ett deltagande för syns skull.
- ☀ Det behövs en bättre samordning mellan myndigheter för att ansvarsfördelningen ska fungera och ingen ska falla mellan stolarna. Den hittills alltför snäva och strikta ansvarsfördelningen leder till en fragmentering av ansvarstagande och implementering av rättigheterna från myndigheternas sida. Varje myndighets riktlinjer och strategier bör utgå från rättighets- och funktionshinderperspektiv.
- ☀ Kunskaps- och kapacitetsutveckling behövs, både hos myndigheter och andra aktörer, gällande intersektionen mellan funktionalitet och migration.
- ☀ Uttrycket full delaktighet bör förstås som ett faktiskt deltagande av personer i olika verksamheter och samhällssammanhang, som till exempel, arbete, skolan, fritidsaktiviteter och politiken, efter eget val. Annorlunda uttryckt handlar delaktighet om att en person är med i beslutsfattande i olika processer.

- ☀ Ett system för att underlätta samordningen skulle kunna vara en öppen plattform för att samla material och utbyta erfarenheter och kontaktuppgifter i enlighet med GDPR-förordningen. Det skulle leda till bättre samsyn kring målen med de mänskliga rättigheterna, inklusive prioriteringar för att garantera tillräckliga resurser för att tillgodose rättigheterna och uppfylla målen genom implementeringen av tidiga erfarenheter.
- ☀ I situationer som rör enskilda kring planering, ansvarsfördelning och genomförande av insatser, kan samordning med stöd av individuella planer klargöra samband och luckor.
- ☀ Samordningssystemen som finns kan användas betydligt mer och på ett annat sätt för att skapa förutsättningar för en mer rättighetsbaserad och hälsofrämjande inriktning. Samordningen kan bli bättre med ett integrerat människorättsperspektiv som innefattar funktionalitet, migration och intersektionalitet, samt ett respektfullt bemötande som är rätt utifrån individens behov. I enskilda situationer vet ofta personen själv vad som fungerar och inte, vilket kan stärkas med samordning och lyhördhet. Motsatsen kan sägas vara besparingskrav, en medikaliserad och paternalistisk syn, snäva förvaltningspolitiska beslut och diskriminering.
- ☀ Aktörerna kan ta bättre tillvara på tidigare erfarenheter som dokumenterats, som exempelvis SIOS arbete i projektet Funktionshinder i etableringen.
- ☀ Det behövs ett mer samstämmigt samarbete från ett rättighetsbaserat funktionshinderperspektiv mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialtjänsten, kommunerna,

hälso- och sjukvården, för att undvika onödigt lidande och negativa följder och istället främja ömsesidig integration.

- ☀ Det behövs kompetensutveckling kring funktionshinderperspektivet, bemötande och personlig behandling inom personalen vid Migrationsverket inklusive i upphandlade verksamheter/personal vid t ex boenden.
- ☀ Det behövs tillgänglig och sammanhängande information och anvisningar om hälsokontroller, kallelser till möten och beslut om exempelvis asyl och bistånd för asylsökande med normbrytande funktionalitet under hela asylprocessen.

### Rekommendationer gällande bemötande

- ☀ **Kunskaper och strategier:** Det behövs kunskaper och strategier för möten mellan personer med olika förutsättningar. Att se och aktivt arbeta med personer med normbrytande funktionalitet skapar bättre förutsättningar för ömsesidig integration.
- ☀ **Inställning:** En framtids- och lösningsorienterad inställning med fokus på individens möjligheter bör vara utgångspunkten genom hela kommunikationen med personer med normbrytande funktionalitet.
- ☀ **Trygghet:** Myndigheter, offentliga aktörer och civilsamhället bör skapa trygga möten med individen. Detta utifrån kartläggningen av behov för både kommunikationsmetoder, fysisk tillgänglighetsanpassning samt andra aspekter såsom tolk, teckenspråk, tecken som stöd, punktskrift m.m., allt utifrån individens behov.

- ☀ **Kontinuitet:** Det bör skapas kontinuitet i kontakten genom att återkoppla med individen, boka flera datum i förväg och se till att personen är delaktig i bokningen. Gå igenom eventuella bokade datum tillsammans med en kontaktperson.
- ☀ **Genuin delaktighet:** Det är viktigt att skapa förutsättningar för att migranter med normbrytande funktionalitet själva ska kunna uttrycka sina behov, utan mellanhänder eller genom andra filter.
- ☀ **Medvetenhet:** Det behövs en ökad medvetenhet bland offentliga aktörer och organisationer om att den svenska kulturella kontexten och egna kulturellt relaterade beteenden påverkar mötet med andra personer, såväl som betydelsen av att inte använda kränkande begrepp.

### Tips på strategier för bra bemötande av migranter med normbrytande funktionalitet.

- ☀ Ta personlig kontakt med nyckelpersoner som har kompetens inom funktionalitetsfrågor samt förståelse för hur migration kan påverka människan ur en psykosocial och ekonomisk synvinkel.
- ☀ Se till att personen inte uppfattar sig själv som en börda eller en passiv mottagare av "hjälp".
- ☀ Undvik ordet hjälp, använd istället ordet stöd. Bemöt individen som en värdefull och viktig tillgång till samhället.
- ☀ Prioritera lyhördhet och aktivt lyssnande. Applicera ett genuint deltagande angreppssätt för bättre bemötande. Visa ett hänsynsfullt agerande genom att kartlägga personens olika behov. Skapa, i

samråd med individen, en stabil plan för samverkan mellan de nyckelaktörer som fungerar som kontaktpersoner under hela etableringstiden.

### Rekommendationer gällande integrering i arbetslivet

- ☀ Involvera människor som har migrerat och upplevt Sverige ur funktionshinderperspektivet på arbetsplatser, och särskilt i verksamheter som riktar sig till migranter med normbrytande funktionalitet, för att erfarenheterna ska kunna omsättas i praktiken och förhindra att göra om misstag som det finns lösningar på.
- ☀ Arbeta med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt diskrimineringslagen och anlägg ett intersektionellt perspektiv i analysen av risker för diskriminering.
- ☀ Alla offentliga aktörer och ideella organisationer bör implementera ett intersektionellt rättighets- och funktionshinderperspektiv i sina handlingsplaner m.m., dvs. det som rör planering, genomförande och uppföljning i både utåtriktad verksamhet och internt på arbetsplatsen.
- ☀ Se flerspråkighet och normbrytande funktionalitet som en styrka för offentliga aktörer, civilsamhällesorganisationer och arbetsplatser där koppling görs till aktiva åtgärder mot diskriminering.

### Rekommendationer gällande mer specifika åtgärder

- ☀ Ideella sektorn bör lägga resurser till att skapa hållbara och tillgängliga miljöer och infrastrukturer för migranter med normbrytande funktionalitet, där fler bör kopplas in och forma en kunskapsbas och nätverk av människor som tillsammans ser till att tryggheten och delaktigheten utifrån egna förutsättningar blir utgångspunkt.
- ☀ Hänsyn till funktionshinderperspektivet behöver tas vid beslut om familjeåterförening för vissa personer med normbrytande funktionalitet utifrån Europakonventionen och rätten till familjeåterförening.
- ☀ Vid förekomst av normbrytande funktionalitet hos migranter som vill återförenas med sina familjer bör funktionshinderperspektivet tillämpas gällande bostads- och försörjningskravet. Detta med utgångspunkt i att samhället erbjuder sämre förutsättningar och inte är anpassat för migranter med normbrytande funktionalitet, vilket står i strid med de mänskliga rättigheterna.
- ☀ Etableringsprogrammet bör gälla även migranter med normbrytande funktionalitet som kommer till Sverige som partners. Detta kan förebygga att det uppstår luckor i stödet för att navigera i det svenska systemet samt höjer chanser för en ömsesidig integration för fler.
- ☀ Det behövs reell tillgång till trygga och tillgängliga boenden för asylsökande med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Det behövs tillgång till färdtjänstliknande insatser för asylsökande med normbrytande funktionalitet.
- ☀ Det behövs fungerande tolkning. Det finns brist på kompetenta tolkar. Telefontolkning används ofta trots att kvaliteten försämras, och det är alltför vanligt att tolkning görs via en tolk som inte helt behärskar den asylsökandes språk. Det är vanligt att missförstånd uppstår, och ibland är handläggarna inte i stånd att ingripa när det finns tydliga tecken på feltolkning.
- ☀ Hälsoundersökningen vid ankomst till Sverige bör integrera ett funktionshinderperspektiv för att tidigt upptäcka behov av insatser som uppstår i samband med normbrytande funktionalitet, inklusive icke synlig sådan.
- ☀ Varje stödinsats från kommunen ska ta hänsyn till individuella behov, vilka kan variera genom hela livet. Personen ska ha ett direkt inflytande över hur insatsen utformas och när den genomförs.
- ☀ Om det är ett barn som behöver stöd är det viktigt att barnet får information så att hen förstår. Det ska vara möjligt för barnet att vara delaktig och kunna uttrycka sina egna tankar och önskemål. Barnets bästa ska väga tungt i beslut om vilka insatser som ska sättas in.
- ☀ **Transportservice:** Transportservice enligt Sveriges internationella åtaganden ska utformas så likvärdigt som möjligt med ordinarie kollektivtrafik så att personer med normbrytande funktionalitet kan vara delaktiga i samhällsgemenskapen på liknande villkor som andra.
- ☀ **Fritidsaktiviteter och kultur:** Vid bristande tillgänglighet inom kultur- och fritidsaktiviteter kan sociala stödinsatser såsom ledsagning och kontaktperson motiveras med behovet av stöd för att bryta isolering och diskriminering.

- ☀ **SFI-undervisning som etableringsinsats** behöver utformas utifrån ett funktionshinderperspektiv. Det innebär att normbrytande funktionalitet ska tas i beaktande under utformningen av utbildningen, t ex genom individuella planer som vid behov ger tillgång till transport, tillgängligt undervisningsmaterial, tillgängliga lokaler m.m.
- ☀ **Självbestämmande:** Migranter med normbrytande funktionalitet står inför större utmaningar för att kunna leva ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen än människor i allmänhet. Därför är det nödvändigt att aktörer har en förståelse för detta i all verksamhet som berör målgruppen.
- ☀ **Boende:** När det gäller boende bör det skapas en stabil och grundad kontakt med den kommun som kommer att ta emot individen med normbrytande funktionalitet. Försäkra dig om att personen hänvisas till ett anpassat boende utifrån kartläggningen av behov. Skapa underlag för att kommunen ska vara medveten om vilka insatser som kommer att vara aktuella.
- ☀ **Samhällsgemenskap:** Kommunen bör inte placera personer där de riskerar att isoleras. Det måste finnas förutsättningar att delta i SFI-undervisning, tillgängliga transportmedel och utbud av kultur- och fritidsaktiviteter och sociala kontaktytor.
- ☀ **Information:** Målgruppen bör redan under asylprocessen få information om hur systemet fungerar, vad som kommer att hända under processen och vilka myndigheter som tar hand om deras ansökningar.



## Sammanfattande slutsatser

Situationen för migranter med normbrytande funktionalitet ses bäst utifrån ett intersektionellt perspektiv. Då identifieras underliggande strukturer som riskerar att diskriminera migranter med normbrytande funktionalitet. Deras rättigheter till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen, goda levnadsvillkor och jämlika rättigheter och möjligheter ska gälla oavsett migrations- status och funktionalitet. Även om Sverige kommit långt i många avseenden finns mycket kvar att göra. För att kunna nå till att mänskliga rättigheter gäller för alla behövs en förbättrad samordning inom både politiken och i individers kontakter med samhällsaktörer. Det behöver investeras mer och långsiktigt i målgruppen för att nå mer jämlika villkor och möjligheter. Att sätta personens preferenser och funktionsrättsrörelsens insikter i centrum gör att en konstruktiv dialog kan uppnås.

Myndigheterna och politikerna bör utgå ifrån rättigheter för personer med normbrytande funktionalitet inför beslut om nya policys eller regelverk i allmänhet, och migrations- och socialpolitiken i synnerhet. Ett människorättsperspektiv ska sättas före ekonomisk vinst eller skattebesparingar för att vara i linje med Sveriges internationella åtaganden och bidra till mänsklig värdighet och frihet. Det gäller både på politisk nivå och när beslut ska fattas av myndigheter i enskilda ärenden. Samhällets olika aktörer bör anta en konstruktiv, långsiktig och solidarisk dialog med personer som har migrerat till Sverige och har normbrytande funktionalitet. Det skapar ökad delaktighet och en ömsesidig integration.

## Användbara länkar

**FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning**

<https://www.regeringen.se/contentassets/0b52fa83450445aebbf88827ec3eecb8/fns-konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionsnedsattning-ds-200823>

**Socialstyrelsen: "Vård och omsorg för asylsökande med flera"**

<http://www.socialstyrelsen.se/vardochomsorgforasylsokandemedflera/halso-ochsjukvardochtrandvard/vilkenvardskaerbjudas>

**Migrationsverket: vårt uppdrag:**

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html>

<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Lagar-och-forordningar.html>

**Skolverket: Organisera nyanlända elevers skolgång**

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-nyanlanda-elevers-skolgang>

<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3576>

**SKR: Svenska för invandrare, SFI**

<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/etableringsinsatsersfi/svenskaforinvandraresfi.7071.html>

**Migrationsinfo: tillgång till vård**

<https://www.migrationsinfo.se/valfard/halsa/tillgang-till-varld/#fn-256-2>

**Länsstyrelserna: Lagstiftning om bosättnings- och etableringsinsatser**

<http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/etablering-av-nyanlanda/Pages/ny-lagstiftning-om-etableringsinsatser.aspx>

**"Nyanländas hälsa"- Sammanställning utifrån ett urval av rapporter**

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26f506e0167c605d569534ce/1552465001957/Sammanst%C3%A4llning%20h%C3%A4lsa%20get%20bland%20nyan%C3%A4nda.pdf>

**MDF:s rapport: "Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen" – situationen i dag och behoven framåt**

<http://www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2017/2017-20-funktionsnedsattning-asyl-etableringsprocessen.pdf>

**Transkulturellt Centrum: "Kultur, kontext och psykiatrisk diagnostik"- Manual för intervju enligt Kulturformuleringen i DSM-iv**

[http://dok.sls.se/TC/3\\_Vara\\_kunskapsomraden/TP/Kulturformuleringen/Kulturformuleringen\\_09.pdf](http://dok.sls.se/TC/3_Vara_kunskapsomraden/TP/Kulturformuleringen/Kulturformuleringen_09.pdf)

**SIOS projekt - "Funktionshinder i etableringen"**

<http://fhie.se/>

Vägar mot ömsesidig integration – en informationshandbok till offentliga aktörer och civilsamhällets organisationer som möter migranter med normbrytande funktionalitet och arbetar med mottagande, etablering och/eller sociala insatser. Handboken ska bidra med verktyg till myndigheter och organisationer för ett arbete med utgångspunkt i funktionshindersperspektivet mot ett tillgängligt mottagande, etablering och en ömsesidig integration av migranter med normbrytande funktionalitet. Denna handbok har sin utgångspunkt i alla människors lika värdighet och rättigheter oavsett funktionalitet, kön, könsidentitet, sexuell läggning, etnicitet, ålder, ekonomisk status, migrationsstatus eller religion. Grundpelaren för DRW som tagit fram handboken är ett intersektionellt perspektiv som erkänner att maktordningar samspelar och påverkar människors tillgång till makt och resurser. Det gäller inte minst rätten till ett självbestämt liv i samhällsgemenskapen.



Independent  
Living Institute  
[independentliving.org](http://independentliving.org)



**ALLMÄNNA  
ARVSFONDEN**