

PROVOCATIO En flervetenskaplig tidskrift om mänskliga rättigheter

Title:	Rätten till hälsa för papperslösa i Sverige – en fråga om medborgarskap		
Author(s):	John Karlsson		
Language:	Swedish		
Keywords:			
Journal:	Provocatio	Pages	123-133
Year:	2016	ISSN:	2002-1631 (on-line), 2002-164X (print)
Issue:	2	Web:	http://journals.lub.lu.se/index.php/prvc/index

ABOUT PROVOCATIO

Provocatio is published by Human Rights Studies at Lund University (www.mrs.lu.se). Human Rights Studies is part of the Department of History and offers a Bachelor programme and a Phd programme in human rights studies.

Provocatio aims to be a forum for critical and constructive analysis of and debate on human rights. Human rights can be many things: a legal system of principles and rules, a political language, an international practice, a philosophical idea, and a conflicting and evasive historical tradition. Human rights can serve as tools of resistance against oppression, but also as a rhetorical veneer for propaganda. Human rights are a phenomenon that needs to be studied in all this complexity.

The journal has developed out of *Skriftsamling i mänskliga rättigheter*, which was published in seven volumes from 2010 to 2014. Like that earlier publication, *Provocatio* is primarily an opportunity for students to get published. Most of the articles in *Provocatio* are shortened, revised versions of essays and theses by students on the Bachelor programme in Human Rights Studies at Lund University. The journal also welcomes submissions from Phd-students and researchers, as well as students on other study programmes.

The journal is not committed to any political or theoretical position, only to the potential of critical analysis. We welcome submissions with a broad range of perspectives.

EDITORIAL TEAM

The journal has a team of two permanent editors. For each issue, one or two editorial assistants are assigned; these are students on or alumni from the Bachelor programme in Human Rights Studies.

EDITORIAL POLICY

Provocatio is an open access journal, available free of charge online. Customary copyrights restrictions apply. In addition to research articles (some of which are revised student essays and theses) the journal publishes reviews of new academic literature, essays and reflections. *Provocatio* accepts texts in Swedish, English, Danish, and Norwegian. All submissions are reviewed by the editors. See "Instructions for authors" for further information.

CONTACT INFORMATION

Provocatio Human Rights Studies Lund University P.O. Box 192, SE-221 00 Lund E-mail: provocatio@mrs.lu.se Journal web page: <u>http://journals.lub.lu.se/index.php/prvc/index</u> Department web page <u>www.mrs.lu.se</u>

Rätten till hälsa för papperslösa i Sverige – en fråga om medborgarskap

John Karlsson

Rätten till hälsa är en mänsklig rättighet och ska gälla för alla människor oavsett medborgarskap. Det är samtidigt svårt att se hur mänskliga rättigheter i praktiken kan uppfyllas för människor som inte är inkluderade i samhället. Rätten till hälsa för papperslösa i Sverige är för mig ett exempel på hur betydelsefull inkludering i samhället faktiskt kan vara. I den svenska debatten har fokus varit hälso- och sjukvården. Problemet har varit att kunna erbjuda papperslösa hälso- och sjukvård på samma villkor som för svenska medborgare. Men rätten till hälsa borde inte enbart vara en fråga för hälsooch sjukvården.

Denna artikel behandlar uppfyllandet av rätten till hälsa för papperslösa människor i Sverige. Uppfyllandet utifrån definitionen av rättigheten är en fråga om inkludering och medborgarskap. Hälsa är inte bara en fråga om tillgång till hälso- och sjukvård, och definitionen gör anspråk på mer än så. Forskning har även visat hur jämlikhet i samhället påverkar vår hälsa. Det går därför inte att prata om uppfyllandet av rätten till hälsa för papperslösa om de inte är inkluderade i samhället. En förutsättning för uppfyllandet är därför medborgarskap. Papperslös är en direktöversättning från det franska ordet *sans-papier* och syftar till identitetshandlingar. Termen syftar till människor som lever i ett land utan tillstånd och lever under risken att deporteras eller utvisas.¹ Sverige har kritiserats av FN för att hälso- och sjukvården inte är tillgänglig för papperslösa. Den svenska staten lever i det här fallet inte upp till sina internationella åtaganden när det gäller rätten till hälsa. En statlig utredning tillsattes för att reda ut om kritiken stämde och för att presentera en lösning. Lösningen som presenteras är enligt mig ett starkt anspråk, nämligen att rätten till hälsa kan uppfyllas för papperslösa utan medborgarskap. Utredningens lösning är ett positivt steg i rättighetens uppfyllande men inte tillräckligt. Jag menar att rätten till hälsa förutsätter medborgarskap och varför ska förklaras i den här artikeln.

Den statliga utredningens förslag

Den 28 januari 2010 tillsattes en utredning på begäran av Sveriges regering. Detta efter att Sverige mottagit kritik från FN, men även inhemsk kritik från personal inom hälso- och sjukvården. Kritiken baserades på att hälso- och sjukvården inte var tillgänglig för asylsökande och papperslösa på samma villkor som för svenska medborgare. Den mänskliga rättigheten till hälsa ansågs inte leva upp till de internationella krav som ligger på Sverige i detta fall. När utredningen presenterade sin rapport i maj 2011 stod det klart att kritiken mot Sverige var befogad. För att rätten till hälsa skulle uppfyllas för papperslösa och asylsökande i Sverige krävdes ändringar i den nationella lagstiftningen.² Den nya lagstiftningen innehöll just det krav som FN ställde på Sverige. Specifikt var det just en lagändring som skulle få Sverige att fullt

¹ Sigvardsdotter, Erika, Presenting the Absent: *An Account of Undocumentedness in Sweden*. Kultur-geografiska Institutionen, Uppsala, Lic.-avh., 2012, s. 159.

² Statens Offentliga Utredningar: *Vård efter behov och på lika villkor- en mänsklig rättighet*, SOU 2011:48, s. 324.

ut leva upp till sina internationella förpliktelser.³ Den nya lagstiftningen som presenterades skulle innebära att asylsökande och papperslösa skulle erhålla hälso- och sjukvård på samma villkor som svenska medborgare. Innan hade papperslösa endast haft rätt till omedelbar vård där de själva fick stå för kostnaden.⁴ I praktiken innebar lagstiftningen att hälso- och sjukvården inte var tillgänglig för papperslösa personer i Sverige. Kostnaderna för vården blev för höga för att många papperslösa skulle ha råd att betala den. Med omedelbar vård menades också att det var endast i allvarliga eller akuta fall som hälso- och sjukvården blev tillgänglig för papperslösa. Att få vård i tidigare skeden var heller inte möjligt. Vi får även ha i åtanke att papperslösa har starka skäl att undvika myndigheter. De lever som nämnts innan under risk att utvisas.

I utredningens rapport läggs starka skäl fram för den nya lagstiftningen. Först och främst så visade den nya lagstiftningen att hälso- och sjukvården i praktiken inte var tillgänglig för alla människor inom landets gränser. Den nya lagstiftningen skulle innebära att Sverige fullt ut uppfyllde de internationella krav som ställdes.⁵ Vad den statliga utredningen också tryckte starkt på var de klagomål som framförts av människor som arbetade inom hälso- och sjukvården. Det fanns en oklarhet i hur lagarna skulle tolkas och mycket ansvar lades på den personal som kom i kontakt med människorna, vilket gjorde att misstag och godtycklighet uppstod.⁶ Något som saknades var patientbokföring vilket innebar en osäkerhet i hur patienten skulle behandlas vilket kunde innebära att patienten inte fick någon vård alls.⁷ Jag nämnde i

³ Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt: Mission to Sweden, 2007, A/HRC/4/28/Add.2, p. 20.

⁴ SOU 2011:48, s. 178.

⁵ Karlsson, John, Hälsa på (o)jämlika villkor – En analys av statens offentliga utredning – Vård efter behov och på lika villkor en - mänsklig rättighet, Historiska Institutionen, Uppsats, Lunds Universitet, 2014, s 39-40.

⁶SOU 2011:48, s. 268-269.

⁷ SOU 2011:48, s. 268-269.

början av artikeln att det svenska samhället inte är anpassat efter människor utan tillstånd vilket blir tydligt här. Det handlade i många fall av att personal inte var helt säkra på hur de skulle gå till väga när de kom i kontakt med papperslösa personer. Utredningen påpekar att den nationella lagstiftningen inte gjorde det möjligt för vårdpersonal att följa de internationella etiska riktlinjer som satts upp.⁸ En ny lagstiftning skulle innebära att vårdpersonalen skulle ha möjlighet att följa sina etiska principer och rätten till hälsa utifrån FN skulle anses vara uppfylld. Dock så kvarstår frågan om papperslösa har fått rätten till hälsa uppfylld i det svenska samhället, och om rättigheten kan uppfyllas utan medborgarskap.

Vad är rätten till hälsa?

En rättighet förutsätter att det finns någon som har en plikt eller skyldighet att uppfylla den. I fallet med rätten till hälsa ligger skyldigheten på staten. Rättigheter delas vanligtvis upp i positiva och negativa rättigheter. Med en positiv rättighet menas något som aktivt behöver göras för rättigheten ska uppfyllas. Som exempel måste staten se till att det finns ett fungerande hälsooch sjukvårdsystem som kan ta hand om befolkningen. En negativ innebär att staten inte ska hindra någon från att få rättigheten uppfylld. Som exempel här kan vi ta diskriminering. Staten får inte hindra någon eller utestänga människor från att få hälso- och sjukvård. Om diskriminering förekommer har staten en skyldighet att stoppa diskrimineringen.⁹

Dessa exempel på vad en stat får och inte kan göra är inte kontroversiella. Men har staten ett ansvar för att vi håller oss friska? Här blir det svårare. Att människor blir sjuka eller lever ett ohälsosamt liv är i många fall individens ansvar. Det går inte att tvinga på människor en hälsosammare livsstil. Att

⁸ SOU 2011:48, s. 268.

⁹ Ascher, Henry, "Rätten till hälsa för papperslösa migranter i Sverige" i Lundberg, Anna, *Mänskliga rättigheter - juridiska perspektiv*, Liber AB, Malmö, 2010, s. 267.

människor blir sjuka är heller inte något där vi helt och hållet skulle lägga ansvaret på staten. Men det är heller inte det som menas med rätten till hälsa.

FN definierar rätten till hälsa som en inkluderande rättighet som förutsätter andra rättigheter.¹⁰ Med det menas att rätten till hälsa förutsätter att andra mänskliga rättigheter som påverkar vårt välmående också har betydelse i dess uppfyllande. Definitionen syftar också till idén om mänskliga rättigheter som odelbara. Rätten till hälsa kan bara uppfyllas genom uppfyllandet av andra mänskliga rättigheter. En stat måste aktivt skapa förutsättningar för ett hälsosamt liv. Exempel i definitionen är rätten till utbildning och jämställdhet.¹¹ Det handlar alltså inte om att se till att alla människor lever hälsosamt, men att skapa dessa möjligheter för sina invånare. De människor som är sjuka måste också ha tillgång till vård. Exempelvis kan olyckor på arbetsplatser ske, men föreställ dig att en person arbetar under omständigheter där själva arbetsmiljön är farlig för hälsan. Det inte finns någon möjlighet att påverka sin situation eller ställa krav på arbetsgivaren att förbättra arbetsförhållandena. Nu blir det istället en fråga för rätten till hälsa. Bakomliggande förutsättningar finns inte för att ställa krav och göra anspråk på bättre arbetsförhållanden. Vi kan därför argumentera för att denna persons rätt till hälsa inte är uppfylld.

Kan denna rättighet uppfyllas för människor som lever i Sverige utan medborgarskap eller uppehållstillstånd? Svaret beror till stor del på hur vi definierar hälsa. Hur ansvariga är vårt samhälle för att vår bästa möjliga hälsa tillgodoses? Genom att granska den statliga rapporten från 2010-2011 vill jag lyfta fram att det åtminstone i Sveriges fall, blir oerhört svårt att tala om rättighetens uppfyllande för papperslösa. Jag skulle argumentera för att medborgarskap och uppehållstillstånd är ett måste för att rättigheten ska vara uppfylld för människor som lever i Sverige. Därför bör utredningens lösning ses som ett viktigt steg på vägen, men om vi sätter rätten till hälsa i ett större

¹⁰ Rätten till hälsas fulla beteckning är Rätten till bästa möjliga hälsa för alla.

¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/World Health Organization: The Right to Health, Fact Sheet no. 31, p. 3.

perspektiv än vilka möjligheter vi har till hälso- och sjukvård kommer vi få ett annat svar.

Har papperslösa råd att bli sjuka?

Så långt fanns det enbart starka skäl till att förändra lagstiftningen. Det fanns givetvis också andra problem som utredningen fick hantera. Ett av problemen handlade om ekonomi. Har Sverige råd med att erbjuda papperslösa människor samma hälso- och sjukvård? En annan fråga var hur det skulle påverka Sveriges migrationspolitik. Skulle det inte kunna tolkas som en uppmuntran för människor att fortsätta uppehålla sig utan tillstånd i Sverige eller få fler människor att migrera irreguljärt till Sverige?¹² Migrationsfrågan besvarades med att använda sig internationell forskning på migration. Från den forskningen fanns det inga samband att människor migrerar till länder på grund av hälso- och sjukvård utan andra faktorer var betydligt viktigare.¹³ Dessutom så ska migration och vården inte ses som samma myndighet utan de kan arbeta åtskilda från varandra.¹⁴ Så det fanns med andra ord inga starka argument för att hålla kvar i den gamla lagstiftningen ur migrationssynpunkt.

Däremot fanns fortfarande det ekonomiska problemet. Utredningen medger att det inte går att säga vad det skulle kosta att erbjuda alla människor i Sverige vård på samma villkor.¹⁵ Det går i detta fall endast att uppskatta vad kostanden skulle innebära. Då utredningen inte med säkerhet kan svara på vad det skulle kosta staten så ges istället skäl till att kostnaderna inte skulle höjas nämnvärt. Ett av skälen är de förutsättningar som jag tidigare pratat om.

¹² Forskaren Shahram Khosravi, påpekar i sin artikel "Territorialiserad mänsklighet: Irreguljära immigranter och det nakna livet" från 2006 att irreguljär är ett bättre begrepp än illegal invandring. Anledningen har bland annat att göra med de kopplingar ordet illegal har till kriminalitet. Ingår i *Om välfärdens* gränser och det villkorade medborgarskapet: rapport / av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, (red) Paulina de los Reyes

¹³ SOU 2011:48, s. 313.

¹⁴ SOU 2011:48, s. 313.

¹⁵ SOU 2011:48, s. 317.

Utredningen förklarar klart och tydligt att många papperslösa försörjer sig genom *svarta* arbeten.¹⁶ Argumentet kan kort sammanfattas att de flesta inte har råd att sjukskriva sig eller besöka vården mer än vad som sker med den nuvarande lagstiftningen. Detta var för mig en oerhört viktig poäng som utredningen gör i sin argumentation. Hälso- och sjukvården blir tillgänglig, men det finns faktorer som kan påverka hur stor möjligheten är att faktiskt kunna bli sjuk. Samtidigt så innebar den nya lagstiftningen att Sverige gör det som efterfrågades av FN och av vårdpersonal i Sverige. Utredningen har rätt när de menar att rätten till hälsa uppfylls för papperslösa människor i Sverige, just för att det är vad FN faktiskt säger i sin rapport.¹⁷ Dock så kvarstår det faktum att många inte har råd att bli sjuka. Utan de försäkringar och skydd som vi medborgare har så finns det mycket att förlora på att bli sjuk. Eller att tillåta sig bli sjuk.

Rätten till hälsa är mer än hälso- och sjukvård

Jag vill här förtydliga att jag inte är kritisk till resultaten och förslagen som utredningen lägger fram och argumenterar för. Om deras förslag till lagändringar realiseras så skulle det innebära ett positivt steg för människor som lever i Sverige utan medborgarskap. En sjukvård som är tillgänglig för alla på lika villkor oavsett politisk eller social status är en del i uppfyllandet av rätten till hälsa. Vad jag däremot är kritisk till är att rätten till hälsa kan anses vara uppfylld för människor utan medborgarskap i Sverige. Det finns fler faktorer förutom hälso- och sjukvård som är betydande för vår hälsa, och andra förutsättningar som måste realiseras.

Förutsättningarna för människor i Sverige är olika beroende på ens politiska och juridiska status. Det är dessa förutsättningar jag i den här artikeln vill lyfta fram. Jag vill påpeka att jämlikhet och att vara inkluderad i

¹⁶ SOU 2011:48, s. 317.

¹⁷ Hunt, Paul, Mission to Sweden, 2007, p. 20. Punkt. F. 72-75, under asylum seekers and undocumented persons.

samhället har betydelse för rätten till hälsas uppfyllande. Dess betydelse ska jag argumentera för härnäst.

Kate Pickett och Richard Wilkinson presenterade i sin bok The Spirit Level om sambanden mellan vår hälsa och jämlikhet. Genom att jämföra statistik mellan de industrialiserade länderna blev slutsatsen att mer jämlika samhällen hade betydligt lägre nivåer av psykisk ohälsa, missbruk men även en längre levnadslängd.¹⁸ Social status har även den en direkt koppling till vår psykiska hälsa.¹⁹ Jämställdhet mellan människor i samhällen har alltså en stor betydelse för vår hälsa utifrån denna forskning. Något som definitionen av rätten till hälsa också påpekar. Om vi tar denna forskning på hälsa och jämlikhet och sätter det i relation till papperslösas situation så blir rätten till hälsa givetvis mer svåruppfylld. Det är skälet till att jag anser att en jämlik hälso- och sjukvård inte bör ses som uppfyllandet av rätten till hälsa för papperslösa som lever i Sverige. Hur jämlikt samhället är spelar stor roll, vilket förutsätter att människor är inkluderande i samhället. Den nya lagstiftningen som utredningen föreslår och argumenterar för är ur detta perspektiv inte tillräckligt. Papperslösas sociala status är fortfarande att de inte är en del av samhället. Förutsättningarna i samhället skiljer sig för de som är papperslösa gentemot medborgare och de som har uppehållstillstånd. Utan jämlika förutsättningar och möjligheter bör därför rätten till hälsa inte vara uppfylld även med en hälso- och sjukvård på samma villkor. Det grundläggande problemet är kvar då en stor grupp människor inte officiellt inte är en del av samhället, vilket påverkar förutsättningarna för att få möjligheten till bästa möjliga hälsa uppfylld.

 ¹⁸ Wilkinson, Richard & Pickett, Kate, *Jämlikhetsanden: Därför är mer jämlika samhällen nästan alltid bättre samhällen*, Karneval Förlag, 2012, s. 30-40.
¹⁹ Wilkinson & Pickett, 2012, s. 91.

Hälsa blir en fråga om medborgarskap

Filosofen Hannah Arendt presenterade i *The Origins of Totalitarianism* sin teori om mänskliga rättigheter. Med perioden efter första världskriget som bakgrund förklarar hon hur den nya uppdelningen av Europa lämnade miljontals människor utan medborgarskap.²⁰ De hade blivit statslösa. Ironiskt nog påpekade Arendt att de mänskliga rättigheter som skulle finnas för människor oavsett medborgarskap inte kunde uppfyllas för de som inte längre tillhörde en ett samhälle. Vad de statslösa framförallt förlorat var *the right to have rights*, rätten att tillhöra ett samhälle där åsikter räknas och det finns möjlighet att agera. ²¹ Utan *the right to have rights*, vilket innebär medborgarskap, existerar inte mänskliga rättigheter för Arendt.

Det mesta av forskningen som gjorts om papperslösa kretsar kring medborgarskapet. Att vara papperslösa är inte per definition att vara statslös, men likheterna i vad som saknas är tydliga. Forskningen mellan hälsa och (o)jämlikhet i samhällen bekräftar till stor del betydelsen av Arendts *the right to have rights*. Människor mår utifrån deras forskning på många sätt bättre i jämlika samhällen. En förutsättning för jämlikhet är att behandlas lika och ha samma förutsättningar i ett samhälle. När det gäller rätten till hälsa så bör inte dess uppfyllande anses uppfyllt när människor har så pass olika förutsättningar i ett samhälle. Erika Sigvardsdotter förklarade hur den Svenska välfärdsmodellen gör Sverige till ett väldigt svårt land att leva utan tillstånd. Det har blivit väldigt tydligt inom hälso- och sjukvården.

De nya lagförslagen som utredningen presenterade skulle innebära ett viktigt steg i rätt riktning i uppfyllandet av rätten till hälsa om de genomfördes. En hälso- sjukvård som är tillgänglig för alla på lika villkor bör inte ses på något annat sätt. Min tolkning av utredningens bedömning är att de talar om hela rättighetens uppfyllande. Samtidigt så är den nya lagstiftningen det krav som FN ställer för att rätten till hälsa för papperslösa i

²⁰ Arendt, Hanna. *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1968, s. 297.

²¹ Arendt, 1968, s. 286.

Sverige ska vara uppfylld. Men det saknas en tydlighet där utredningen påpekar att deras förslag endast syftar till hälso- och sjukvården och inte till hela rättighetens uppfyllande. Därför kan jag inte tolka det på något annat sätt än att utredningen ser lagförslagen som uppfyllandet av rätten till hälsa i sin helhet för papperslösa i Sverige. Vilket är svårt att hålla med om då rättigheten förutsätter mer än hälso- och sjukvården.

I skrivande stund i mars 2014 har inte utredningens förslag genomförts fullt ut. Om den en dag blir verklighet så är det ett viktigt steg på vägen i rätten till hälsa. Samtidigt så kommer människor fortfarande leva utan medborgarskap. Med tanke på vad jämlikhet och lika förutsättningar i samhället har för människors hälsa, så bör vi inte säga att rätten till hälsa kan eller har uppfyllts för papperslösa människor i Sverige. Rätten till hälsa blir inte bara en fråga om tillgång till hälso- och sjukvård. Det blir också en fråga om medborgarskap och inkludering i samhället.

Referenser

- Arendt, Hanna. *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1968.
- Ascher, Henry, "Rätten till hälsa för papperslösa migranter i Sverige" i Lundberg, Anna, *Mänskliga rättigheter - juridiska perspektiv*, Liber AB, Malmö, 2010.
- de los Reyes, Paulina (red), *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*: rapport / av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, (2006).
- Karlsson, John, *Hälsa på (o)jämlika villkor En analys av statens offentliga utredning Vård efter behov och på lika villkor en mänsklig rättighet*, Uppsats Historiska Institutionen, Lunds Universitet, 2014.
- Khosravi, Shahram, "Territorialiserad mänsklighet: Irreguljära immigranter och det nakna livet" (2006) i de los Reyes, Paulina (red), *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*: rapport / av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, (2006).
- Lundberg, Anna (red.), *Mänskliga rättigheter juridiska perspektiv*, Liber AB, Malmö, 2010.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/World Health Organization: The Right to Health, Fact Sheet no. 31.
- Sigvardsdotter, Erika, Presenting the Absent: An Account of Undocumentedness in Sweden. Kultur-geografiska Institutionen, Uppsala, Lic.-avh., 2012.
- Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt: Mission to Sweden, 2007, A/HRC/4/28/Add.2.
- Statens Offentliga Utredningar: *Vård efter behov och på lika villkor- en mänsklig rättighet*, SOU 2011:48.
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate, *Jämlikhetsanden: Därför är mer jämlika* samhällen nästan alltid bättre samhällen, Karneval Förlag, 2012.