

Massflyktsdirektivet

– två års mottagande av ukrainska flyktingar i Sverige



Innehåll

1. Introduktion	3
2. Rättigheter och skyldigheter	4
Rättigheterna enligt massflyktsdirektivet	4
Röda Korsets skyddsperspektiv	4
3. Behov och utmaningar	5
Dagersättningen	5
Boendet	5
Tillgång till vård och tandvård	6
Att känna till sina rättigheter och skyldigheter	7
4. Slutsatser	8
5. Rekommendationer	9

Titel: Massflyktsdirektivet – två års mottagande av ukrainska flyktingar i Sverige. Sammanfattning av rapporten "Mottagandevillkor för ukrainska flyktingar i Sverige"

Författare: Emma Henriksson

Författare av huvudrapport: Jasmina Dzindic, Svenska Röda Korset

Referenspersoner: Karin Ödquist Drackner, Stephanie Esk

Grafisk form: Sabina Helmola

Produktionsår: 2024

1. Introduktion

I mars 2022, till följd av Rysslands invasion av Ukraina, aktiverades EU:s massflyktsdirektiv för första gången sedan det antogs 2001. Det har nu gått två år, kriget pågår fortfarande och många av de som fick uppehållstillstånd enligt direktivet är kvar i Sverige.

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet att möta flyktingar och skyddsbehövande. I dagsläget finns Röda Korset på plats i 149 kommuner med olika typer av verksamheter för målgruppen. Under 2022 gav Röda Korset hjälp eller stöd på ankomstplatser eller boenden vid 29 000 tillfällen.

HÖSTEN 2023 gjorde Röda Korset en enkät bland ukrainska skyddsbehövande som beviljats skydd i Sverige under massflyktsdirektivet i syfte att ta del av deras erfarenheter. Enkäten besvarades av 374 personer som kommit i kontakt med våra verksamheter. Resultatet redovisas i sin helhet i rapporten *Mottagandevillkor för ukrainska flyktingar i Sverige* där även erfarenheter från Röda Korsets frivilliga och anställda vägs in. Enkätresultaten tillsammans med interna data och djupintervjuer med frivilliga och tjänstepersoner ligger till grund för den bild Röda Korset kan ge av hur mottagandet fungerar för de ukrainare som har fått tillfälligt skydd i Sverige under de senaste två åren.

Fyra centrala punkter som kraftigt påverkar vardagen återkommer både i enkäten och i mötet med målgruppen:

- **Otillräcklig dagersättning.** Vi ser hur den ekonomiska ersättningen är så långt ifrån tillräcklig att inte ens de mest grundläggande basala behoven kan tillgodoses.
- **Tillgång till vård.** Vi ser hur den begränsade rätten till vård skapar onödigt lidande och ökade vårdbehov. Formella hinder försvårar tillgången till vård såväl som insyn och delaktighet i den egna vården.
- **Svårigheter som uppstår när man inte har ett personnummer.** Vi ser att ukrainska flyktingars förutsättningar i Sverige försvåras av avsaknaden av personnummer. I ett land som ligger i digitalise-

ringens framkant blir bristen på personnummer ett hinder där de rättigheter du har enligt lagen hindras av att du inte praktiskt kan komma åt dem.

- **Otrygghet i samband med exempelvis flytt till ett nytt boende.** Vi ser hur barns och familjers trygghet rubbas gång på gång, där traumat från den ursprungliga konflikten förstärks när tillvaron blir tillfällig och påtvingade uppbrott får göras gång på gång.

DET FRAMKOMMER OCKSÅ på flera olika områden att bristerna som uppstår när personerna inte förstår eller känner till sina rättigheter och skyldigheter skapar oro, försämrar förutsättningarna och leder till misstro och ryktesspridning. Att få del av information på ett språk den enskilde förstår är grundläggande både för att kunna ta del av sina rättigheter, för att minska risken för missförstånd som i sig skapar olyckliga situationer och för att kunna fullfölja sina skyldigheter.

DE UKRAINSKA FLYKTINGARNA

Enligt siffror från [Migrationsverkets mottagningssystem](#) som avser 2023-12-31 är totalt 39 810 personer inskrivna enligt massflyktsdirektivet varav 22 298 (56%) kvinnor och 17 512 (44%) män. 10 466 (26%) är barn mellan 0–17 år.

Merparten av de som söker sig till Röda Korsets verksamheter är kvinnor. Många familjer är splittrade där en eller flera familjemedlemmar, inklusive barn, är kvar i Ukraina.

Drygt hälften av de personer som kommer i kontakt med Röda Korset har ingen anställning. Det är vanligare att inte ha ett arbete för de som har barn.

2. Rättigheter och skyldigheter

Rättigheterna enligt massflyktsdirektivet

Massflyktsdirektivet reglerar vilka rättigheter för den enskilde och skyldigheter för staten som gäller för de som beviljas skydd. Där framgår bland annat i artikel 9 att personerna har rätt till information på språk de förstår och enligt artikel 13 framgår att de har rätt att få sina behov tillfredsställda gällande social välfärd, sitt uppehälle, tillgång till viss sjukvård och att staten ska tillhandahålla lämplig inkvartering eller medel att skaffa sig bostad.

Det framgår även av artikel 12 att den som fått tillfälligt skydd under den tid skyddet varar ska ha rätt att utföra arbete som anställd eller egen

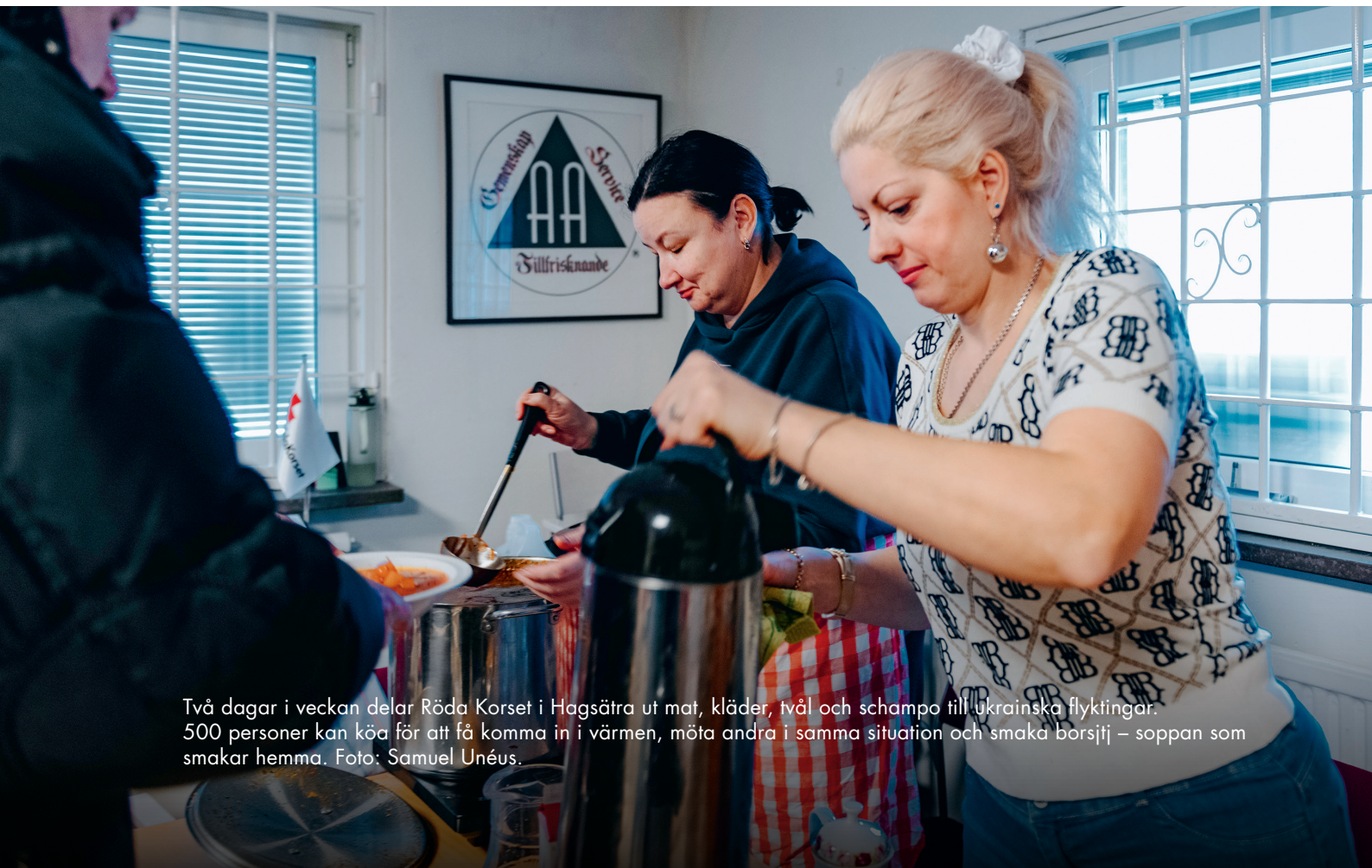
företagare. I artikel 14 fastslås att barn har rätt till utbildning på samma villkor som medborgare.

Dessutom framgår av lagen om mottagande av asylsökande, LMA, 2 § att det är Migrationsverket som har huvudansvaret för mottagandet men att de får uppdra åt andra att driva förläggningar.

Röda Korsets skyddsperspektiv

Utöver de rättsliga bestämmelserna har enkätsvaren och intervjuerna analyserats utifrån ett skyddsperspektiv enligt Röda Korsets skyddsprinciper om [värdighet, tillgänglighet, deltagande och säkerhet \(DAPS\)](#).

”... har inte ens en plats att ställa ett skåp, vi förvarar saker i resväskor och kassar. ... mina barn tillbringar sin barndom i en hundkoja. De kan inte ens ta med leksaker hem på grund av brist på ledigt utrymme.”



Två dagar i veckan delar Röda Korset i Hagsätra ut mat, kläder, tvål och schampo till ukrainska flyktingar. 500 personer kan köa för att få komma in i värmen, möta andra i samma situation och smaka borsjtj – soppan som smakar hemma. Foto: Samuel Unéus.

3. Behov och utmaningar

Dagersättningen

Nivån på dagersättningen är densamma för ukrainska skyddsbehövande som för andra flyktingar och skyddsökande. Nivån på 71 kronor per dag har inte reglerats uppåt sedan 1994. Hade den följt med prisutvecklingen skulle nivån idag ha varit 119 kr. Jämfört med vad som bedöms vara existensminimum för folkbokförda personer i Sverige är nivån därmed betydligt lägre. För särskilda behov som kan medföra extra kostnader för att uppnå ett drägligt levnadssätt kan Migrationsverket betala ut särskilt bidrag. Det kan inkludera sådant som vinterkläder, barnvagnar och glasögon men många upplever att det är ytterst svårt att få tillgång till sådana extra bidrag trots att det avser behov som är av sådan karaktär.

Den låga nivån på dagersättningen är ett av de absolut största problemen för ukrainska skyddsökande och en av de saker som skapar störst oro. Särskilt svårt att klara de grundläggande behoven är det för familjer eller ensamstående med barn. De flesta av de flyktingar som lokalföreningarna möter lever i fattigdom oavsett om de kommer från Ukraina eller andra länder.

Röda Korsets lokalföreningar har svårt att möta ens de största behoven och en ny stor utmaning har blivit att fördela stödet mellan de mest behövande.

Boendet

Enligt svensk lagstiftning ansvarar Migrationsverket för att erbjuda boende till alla som söker skydd i Sverige. Myndigheten har rätt att delegera ansvaret för boende till kommuner vilket de har gjort när det gäller personer som fått uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet.

Initialt är alla flyktingar och asylsökande i Sverige placerade på ett ankomst- eller transitboende,

DAGERSÄTTNING

För familjer med fler än två barn beviljas dagersättning i sin helhet för de två äldsta barnen. Bidraget för varje yngre barn halveras. Det innebär för en familj med två vuxna med tre barn i åldrarna 5,8 och 10 år som bor i ett kollektivt boende med egen mathållning får 229,5 kr om dagen, dvs 6 885 kr i månaden för hela familjens uppehälle.

En familj med försörjningsstöd är berättigad till cirka 17 980 kr i månaden.

därefter flyttas ukrainare till en kommun enligt [fördelningstal för skyddsbehövande](#) om de då inte redan på egen hand har kunnat ordna annat boende. Även om majoriteten av ukrainare i Sverige bor privat, så bor två av tre av de som Röda Korset möter i kommunalt eller statligt boende. Många är relativt nöjda med sitt boende, framför allt enskilt boende. Större svårigheter är det för de som bor i delat boende.

DE ERFARENHETER OCH BERÄTTELSE Röda Korset möter stämmer väl med den bild som forskningen visar; att trångboddhet och tillfälligt boende påverkar psykisk välmående negativt och orsakar konflikter hos asylsökande och flyktingar i anläggningsboenden. Trångboddhet beskrivs som den största utmaningen. Framför allt saknas tillgång till en privat sfär, i trygg miljö med respekt för den personliga integriteten. Från de som bor i kollektivt boende lyfts särskilt frustrationer kring att behöva

”Fem främlingar i en vanlig lägenhet med en toalett med dusch och ett litet kök. En liten frys för alla. På morgonen går det inte att komma i tid till jobbet på grund av kön till toaletten. På natten går det inte att sova när alla i tur och ordning ska gå på toaletten.”

delat toaletten, att det blir kö för toalett och matlagning samt störd nattsömn.

Även praktiska frågor kring boendet skapar utmaningar i vardagen, framför allt för att det är svårt att veta hur eller till vem man ska vända sig till när det rör saker som läckande tak, inomhustemperatur, möblering och köksutrustning.

Svårigheter med boendets avlägsna placering lyfts också. Kombinerat med ukrainska skyddsbehövandes begränsade ekonomi bidrar det till isolering och gör det mycket svårt att använda kollektivtrafik för att få tillgång till stöd och hjälp. Det minskar förutsättningar att aktivt delta i samhället och ha egenmakt över sitt liv.

När boendet ligger långt från en tätort brukar det också vara långt från Röda Korsets lokalföreningar och mötesplatser. Det försvårar för tillgången till det stöd som civilsamhället erbjuder. För att motverka detta bedriver vissa lokalföreningar verksamheter direkt på boenden.

VI NOTERAR OCKSÅ att det finns skillnader mellan kommuner, även mellan kommuner i samma region. Exempelvis har vissa en hög kostnad för internet, medan det ingår i boendet för andra. För den som lever på flykt med familj och anhöriga kvar i ett land mitt i krig är möjligheten till kontakt med hemlandet väldigt värdefull men det är också angeläget med tillgång till uppkoppling för att kunna etablera sig och fungera i vardagen här.

Men även när trångboddheten är stor, platsen ligger isolerat med dåliga kommunikationer eller när standarden är bristfällig uttrycker många en tacksamhet över att ha tak över huvudet.

Tillgång till vård och tandvård

I den här delen har vi fokuserat på de ytterligare strukturella hinder eller andra barriärer som minskar ukrainska flyktingars tillgång till vård och på faktorer som minskar deras egenmakt och förmågan att aktivt delta i sin behandling. Även för personer som är folkbordförda i Sverige är ju exempelvis vårdköer en utmaning, det tas därför inte upp här.

Något som lyfts särskilt av ukrainska flyktingar är svårigheter och utmaningar i att boka en tid hos läkare. De strukturella barriärer som identifierats är svårigheter med bokning genom telesvar, dels på grund av okunskaper i svenska språket, dels på grund av systemens beroende av personnummer.

Det gör vården otillgängligt för ukrainska flyktingar och hindrar dessutom ett aktivt deltagande i den egna behandlingen.

RÖDA KORSETS CENTER för krigsskadade och torterade möter bland annat flyktingar från Ukraina. Även om ukrainska flyktingar inte står inför samma oro som asylsökande när det gäller deras rättsliga status, bidrar ovissheten om tillfälligt skydd och inför framtiden till ett liv utan konkreta framtidsplaner. Förutom de svårigheter ovissheten innebär för att etablera sig i Sverige försvårar det för att delta i behandling. Nära hälften av de tillfrågade uppger dessutom att de inte har någon tillgång alls till psykologiskt stöd.

Även bristande information och kunskap om det svenska sjukvårdssystemet bidrar till frustration. Såväl erfarenheterna från lokalföreningarna som Röda Korsets vårdförmedling och ukrainare själva betonar att kontakten med vården är en av de största utmaningar för ukrainare i Sverige. Ukrainska flyktingars situation påverkas av samma utmaningar som andra flyktingar och papperslösa utan personnummer.

Nekandet av vård, eller vård enbart vid akuta situationer orsakar mycket stress, oro och skapar rädsla och frustration. Hindret kan vara att vården inte bedöms rymmas inom ramen för vård som inte kan anstå men det förekommer även strukturella hinder som gör att den vårdsökande inte kommer fram till en adekvat bedömning.

VAD SOM ANSES VARA vård som inte kan anstå kan variera. Ett exempel på vård som behandlas olika i olika regioner är palliativ vård, det vill säga vård i livets slutskede, som inte alltid bedöms vara ett vårdbehov som inkluderas på grund av att det kan vara ett tidsutsträckt behov.

Utan personnummer kan en person inte logga in i bokningssystem eller läsa sin journal. Uppföljning kan då tappas bort vid flytt till en annan kommun eller region. System baserade på personnummer kan också innebära administrativa bekymmer så som att flyktingar får böter för utebliven betalning för att de inte har tillgång till digitala betalningstjänster.

Språkbarriärer, bristande information och bristande tillgång till digitala tjänster bidrar på så sätt till såväl ekonomiska problem som till minskat självbestämmande och isolering.



”Kommunikation med läkare är förskräcklig. När du ringer till sjukhusavdelningen är det en robot som svarar och det är svårt utan kunskaper i svenska. Men även om du förstår vilken knapp du ska trycka på ber de dig att ange ett personnummer, vilket ukrainska flyktingar inte har.”

Att inte ha information om vad en vanlig behandling inkluderar i Sverige skapar en upplevelse av att inte få tillgång till vård även om det egentligen handlar om en korrekt medicinsk bedömning. Exempelvis bristande insikt i skillnaden i hur antibiotika används i Sverige jämfört med flertal andra länder.

BARN FRÅN UKRAINA ska erbjudas vård på samma grund som folkbokförda barn i Sverige. Det vill säga att ukrainska barn har rätt till vård efter behov inklusive preventiva insatser.

Ukrainska flyktingar har även rätt till tandvård som inte kan anstå. Informationen om vilken rätt till tandvård som finns varierade mellan kommunerna.

Röda Korsets vårdförmedling möter ofta frågor om tandvård. Även om akuta behandlingar enbart kostar 50 kr så är kostnaderna helt osubventionerade när åtgärden efter det akuta ingreppet ska fullföljas. Den kostnaden är mycket svår att bära med den låga dagersättningen.

VÅRDFÖRMEDLINGEN

Röda Korsets vårdförmedling arbetar för att personer ska få tillgång till den vård de behöver och har rätt till. Målgruppen är migranter som helt eller delvis faller utanför det offentliga skyddsnetet, till exempel papperslösa, asylsökande, personer som söker uppehållstillstånd på plats i Sverige samt EU-medborgare/tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i annat EU/EES-land som saknar europeiskt sjukförsäkringskort.

På vårdförmedlingen tar anställda sjuksköterskor och kurator emot patienter och ordnar mottagning med frivilliga läkare, fysioterapeut, psykolog med flera som ger vård och refererar till gynekolog, optiker eller annan vårdgivare.

Att känna till sina rättigheter och skyldigheter

I Röda Korsets verksamheter möter vi ett omfattande behov av både samhällsinformation och av juridisk rådgivning. Frågorna handlar såväl om migrationsprocessen som om frågor som rör allmänna rättigheter och skyldigheter i samhället. Tillgången till information om massflyktsdirektivet upplevs som mer omfattande än tillgången till information om rättigheter och skyldigheter i samhället i övrigt, så som frågor om arbetsrätt och om skollagen.

Ett stort problem är otillräcklig information om boenderättigheter och om flytt till tilldelad kommun. Att med kort varsel behöva flyttas beskrivs som oerhört skrämmande och frustrerande, särskilt när barn finns i familjen. Bristen på tid att förbereda sig inför flytten och bristande information om vart flytten ska gå är något som lyfts återkommande. När en familj börjat etablera sig i en kommun och slits upp från skolan, jobb och samhället skapas hos många ett nytt trauma som för vissa blir starkare än den första flykten.

BRISTEN PÅ INFORMATION är genomgående på flera områden. Information från det offentliga beskrivs som bristfällig, motsägelsefull eller till och med felaktig. Vid bristande information finns stor risk för ryktesspridning vilket kan bidra till minskat förtroende för myndigheter och institutioner. Det framkommer särskilt att socialtjänsten lider av det fenomenet. I samtal med lokalföreningar lyfts att ukrainska flyktingar ofta uttrycker en viss oro om orosanmälan och att socialtjänster i Sverige ”stjäl” ens barn. Felaktig eller bristfällig information är något som Röda Korset försöker motverka genom våra verksamheter.

4. Slutsatser

Då rapporten omfattar ett urval av målgruppen kan vi inte förutsäga trender eller fastställa övergripande slutsatser baserat på uppgifterna i denna rapport, men vi kan lyfta fram utmaningar som de ansvariga myndigheterna alltför ofta inte tar itu med, och som återspeglas i de ukrainska flyktingarnas narrativa svar: skydd innebär inte bara att man tar sig in i ett land; det innebär att tillgång, värdighet och grundläggande levnadsstandard uppfylls med respekt för varje människans värdighet och humanitet.

De ukrainska flyktingarna uttrycker stor tacksamhet för att de har blivit emottagna och får tak över huvudet men samtidigt beskriver de stora svårigheter i sin vardag. Strukturella barriärer, okunskaper i svenska språket och systemets beroende av personnumret är några av de centrala utmaningarna för ukrainare när det gäller tillgång till vård, samhällsinformation och samhällets tjänster i stort. Tillgången till vården är starkt begränsad, de har svårt att boka tid, ta del av sina journaler och förstå hur svensk vård fungerar. Trångboddhet är det som

skapar mest frustration i vardagen, där det psykiska välbefinnandet tar skada av både isolering och bristen på en egen privat sfär, särskilt för barnen. Ju längre tiden går desto svårare blir det också för dem att klara sina grundläggande behov på den extremt låga dagersättningen.

RESULTATEN VISAR på brister i vårt generella mottagande av människor på flykt. Situationen är särskilt påtaglig för ukrainare som beviljats skydd enligt massflyktsdirektivet då de förvisso har beviljats uppehållstillstånd men omständigheterna gör att de samtidigt inte ges faktiska förutsättningar för inkludering och integration i det svenska samhället.

Mottagandevillkoren, tillgängligheten, fysiska och digitala barriärer och tillgången till information hänger allt samman. Hur dessa delar fungerar tillsammans är avgörande för vilka förutsättningarna slutligen blir för de som vistas i vårt land under massflyktsdirektivet.

”Jag kan inte få sekretessbelagd information eftersom jag inte har ett personnummer och jag kan inte logga in på vilken institution som helst. Till exempel sjukvården, mitt barns skolsystem, skattesystemet etcetera.”



Under våren 2022 anlände färjor från Gdansk i Polen sex dagar i veckan. Varje dag fanns Röda Korset på plats för att dela ut förnödenheter, ge information och medmänskligt stöd. Foto: Marie Sparréus.

5. Rekommendationer

REGERING OCH RIKSDAG

1. Höj dagersättningen till en nivå som täcker de grundläggande humanitära behoven samt se över ytterligare ersättningsbidrag som omfattar målgruppen.
2. Se till att alla personer som har rätt att vistas i Sverige tilldelas ett personnummer eller motsvarande identifikationsnummer som kan användas för identifiering vid digitala tjänster i befintliga system för centrala samhällsfunktioner.
3. Möjliggör folkbokföring för de personer som omfattas av massflyktsdirektivet.
4. Säkerställ att vård ges utifrån behov, oavsett rättslig status.
5. Tydliggör ansvarsfördelningen mellan kommun och Migrationsverket, med fokus på sociala rättigheter, samhällsinformation och särskilt utsatta gruppers behov.

REGION OCH KOMMUN

1. Säkerställ att barns rätt till fullständig vård upprätthålls i praktiken.
2. Öka kunskapen hos vårdpersonal och övrig personal i offentligfinansierade verksamheter om gällande rättigheter inom vård och omsorg, så att asylsökande och flyktingar får den vård de har rätt till.
3. Sänk trösklarna för tillgång till vård genom att tillhandahålla flerspråkiga telefonbokningssystem, ge möjlighet att boka tid på plats i receptionen och erbjud en flexibilitet i kontakten med patienten.
4. Genomför riktade utbildningsinsatser om rätten till tandvård till målgruppen och vårdpersonal.
5. Säkerställ att nuvarande vårdinformation även omfattar praktiska exempel och förklarar vårdens innehåll och riktlinjer, till exempel antibiotikaföreskrivning.

MIGRATIONSVERKET

1. Genomför riktade utbildningsinsatser till personal i syfte att höja kunskapen om asylsökande och flyktingars rättigheter.
2. Utveckla och förbättra nuvarande samhällsinformation till målgruppen både vad gäller innehåll och spridning.
3. Säkerställ att utformningen av samhällsinformationen är anpassad och beaktar deltagarnas behov samt olika bakgrund såsom språk, utbildningsbakgrund, ålder, referensramar och erfarenheter.
4. Säkerställ att nuvarande och kommande boenden under mottagandet håller en god standard och säkerställer ett grundläggande skydd- och barnrättsperspektiv. Åtgärderna bör även ta sikte på hur boendena lokaliseras och hur den fysiska boendemiljön utformas.
5. Se över Migrationsverkets praxis när det gäller särskilt bidrag så att alla människor får sina grundläggande behov tillgodosedda.