

Kommittédirektiv



Nationell samordnare för arbetet med utsatta
EES-medborgare som vistas tillfälligt i
Sverige

Dir.
2015:9

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2015

Sammanfattning

En särskild utredare som ska fungera som nationell samordnare ska stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som möter utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, och som inte har uppehållsrätt. I samordnarens uppdrag ingår bl.a. att främja erfarenhetsutbyte och samverkan mellan berörda aktörer som inom sina respektive ansvarsområden kommer i kontakt med dessa människor, främja kontakter mellan aktörer i Sverige och aktörer i de utsatta EES-medborgarnas hemländer och sprida kunskap om EES-medborgarnas rättigheter när de vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt. Uppdraget är tidsbegränsat och syftet är att ge aktörerna stöd i deras arbete med att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för samverkan. Genom en förbättrad samverkan kan det tillfälliga stödet till dessa personer utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2016.

Närmare om uppdraget

Främja erfarenhetsutbyte och samverkan

Reglerna om fri rörlighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innebär en långtgående rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att fritt röra sig och uppehålla sig i hela EES. Regeringen värnar den fria rörligheten. Rätten till fri rörlighet för EES-medborgare är av väsentlig betydelse för den europeiska integrationen och ska inte inskränkas.

En sida av den fria rörligheten är att allt fler människor inom EES som lever i svår fattigdom och utanförskap söker sig till Sverige i hopp om att hitta försörjning här. Dessa mycket utsatta kvinnor och män kommer huvudsakligen från Rumänien och Bulgarien och många av dem är fattiga romer som i vissa fall är utsatta för antiziganism. Många kommer till Sverige för att finna möjligheter till försörjning. Det förekommer, om än i mindre omfattning, att de har med sig sina barn i Sverige. De lever ofta under mycket dåliga förhållanden i Sverige och befinner sig i en utsatthet som kan få konsekvenser för hälsan och som innebär en risk för att utsättas för brott. Ibland har även tältläger fungerat som boplatser.

Kommunernas insatser till stöd för dessa personer ser olika ut. Vissa kommuner där utsatta EES-medborgare befinner sig lägger stort fokus på uppsökande arbete, andra ger finansieringsstöd till idéburna organisationer för att de ska kunna ge stöd till gruppen. Några kommuner har i samarbete med idéburna organisationer startat härbärgen särskilt riktade till hemlösa EES-medborgare. Några kommuner har gett akut bistånd i form av biljetter till hemresa. Det civila samhället visar ett stort engagemang till stöd för dessa människor och t.ex. har många trossamfund öppnat sina lokaler för övernattningar och omsorg.

Det finns ett behov av att hitta väl fungerande samverkansformer mellan kommuner, landsting, myndigheter och organisationer som inom sina respektive ansvarsområden kommer i kontakt med dessa socialt och ekonomiskt utsatta EES-medborgare när de vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre

månader, utan uppehållsrätt. Genom en förbättrad samverkan kan det tillfälliga stödet till dessa personer utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Bland de EES-medborgare som befinner sig i en utsatt situation och som tigger kan det även förekomma personer som varit i Sverige längre tid än tre månader och som saknar uppehållsrätt. Det kan även förekomma att de söker arbete och önskar bosätta sig i Sverige. De aktörer som möter utsatta EES-medborgare kommer sannolikt i kontakt med personer vars rättsliga grund för vistelsen i Sverige är oklar. Samordnarens uppdrag gäller emellertid främst de EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, och som inte har uppehållsrätt.

Samordnaren ska

- skapa förutsättningar för att kommuner, landsting, myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med målgruppen ska kunna utbyta erfarenheter i fråga om insatser m.m.,
- sprida exempel på hur socialtjänstens stöd till utsatta kvinnor och män kan utformas under deras tillfälliga vistelse i Sverige,
- särskilt uppmärksamma den utsatthet som barn riskerar att befinna sig i och förmedla exempel på hur socialtjänstens ansvar att ta tillvara barnens rätt till stöd kan utformas,
- sprida exempel på hur kommuner och andra huvudmän på frivillig basis kan erbjuda dessa barn utbildning,
- främja en aktiv samverkan mellan berörda aktörer, vilket kan vara särskilt viktigt i de fall då det sker ett avlägsnande från tillfälliga boplatser,
- lämna förslag till regeringen på hur samverkan mellan de berörda aktörerna kan utvecklas inom ramen för respektive huvudmans ansvarsområde, och
- verka för att kvinnors respektive mäns erfarenheter uppmärksammas och att de blir delaktiga i utformningen av de tillfälliga insatserna.

Främja kontakter mellan Sverige och de utsatta EES-medborgarnas hemländer

Det finns ett stort engagemang i det svenska civilsamhället för att stödja EES-medborgare som befinner sig i en utsatt situation under sin tillfälliga vistelse i Sverige. Flera organisationer arbetar också direkt i exempelvis Rumänien för att ge stöd till människor som lever i fattiga områden och som i vissa fall är utsatta för diskriminering och antiziganism, i syfte att förbättra levnadsvillkoren för dem där. Svenska kommunföreträdare har också varit på besök i målgruppens hemländer och på plats skapat kontakter med lokala myndigheter och organisationer. De kunskaper som inhämtas på detta sätt kan bidra till att stödet i Sverige främjar de utsatta EES-medborgarnas möjligheter att själva positivt påverka sin livssituation när de återvänt till sina hemländer.

Samordnaren ska

- främja och underlätta kontakter mellan svenska idéburna organisationer och kommuner och lokala organisationer och myndigheter i målgruppens hemländer t.ex. i samband med återvändande,
- kartlägga och beskriva målgruppens, kvinnors och mäns, sociala och ekonomiska rättigheter i hemländerna,
- kartlägga och beskriva hur andra medlemsländer arbetar med EES-medborgare som vistas tillfälligt inom en annan medlemsstat och som inte har uppehållsrätt, och
- kartlägga och beskriva vilka kontakter som tas på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna.

Sprida kunskap om enskildas rättigheter

Socialnämnden är enligt socialtjänstlagen (2001:453) skyldig att lämna bistånd till den som vistas i kommunen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det görs alltid en individuell bedömning av behovet. EES-medborgare och deras familjemedlemmar som saknar uppehållsrätt betraktas under de första tre månaderna som turister och har normalt sett inte rätt till bistånd annat än i akuta nödsituationer. Bistånd beviljas då oftast i form av tillfällig logi, pengar till mat och biljett till hemresa.

Den som har uppehållsrätt, t.ex. som arbetstagare eller arbetsökande med en verklig möjlighet att få ett arbete, har däremot samma rätt till bistånd som övriga bosatta i Sverige. Det finns behov av att öka kunskapen om EES-medborgares rättigheter när de vistas tillfälligt i Sverige.

Samordnaren ska

- medverka till att sprida kunskap till allmänheten såväl som till statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer om EES-medborgares rättigheter när de vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, och inte har uppehållsrätt, och
- sprida information om möjligheterna för statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer att ansöka om medel från Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

Bakgrund

Fri rörlighet inom EES

Utgångspunkten för den fria rörligheten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar är att en EES-medborgare får vistas i en annan medlemsstat inom EES i tre månader utan annat krav än giltigt id-kort eller pass så länge han eller hon inte blir en orimlig belastning för den mottagande statens sociala biståndssystem.

För att en EES-medborgare ska ha rätt att vistas i Sverige längre tid än tre månader ställs vissa krav, t.ex. att personen är anställd i den mottagande staten, är arbetssökande med en verklig möjlighet att få anställning eller har tillräckliga tillgångar för sin egen och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring. Denna rätt till vistelse regleras i 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) och benämns uppehållsrätt.

Sveriges Kommuner och Landstings enkät

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skickade i maj 2014 ut en enkät till landets kommuner för att kartlägga kommuner-

nas kontakter med EES-medborgare i akut hemlöshet. Totalt har 204 kommuner besvarat enkäten, vilket innebär ett deltagande på cirka 70 procent. Av dessa svarar cirka en tredjedel att de haft kontakt med gruppen. En majoritet av dessa uppger att gruppen har ökat. Man uppskattar att det totalt rör sig om mellan 800 och 2 000 EES-medborgare. Ett mindre antal kommuner har svarat att barn förekommer. Vanligaste formen av stöd är hjälp till en hemresa följt av akut logi, rådgivning och ekonomiskt bistånd. Drygt hälften av kommunerna uppger att det finns andra aktörer i kommunen, t.ex. frivilligorganisationer och kyrkor som ger stöd och hjälp till akut hemlösa utrikesfödda personer. En lika stor andel är med och finansierar och stöder dessa aktörer.

Förslag på viktiga insatser för att skapa en bättre situation för den grupp av EES-medborgare som nämns i enkäten är stöd till hemlandet, nationell samordning, stöd till basbehov, samverkan mellan kommuner och myndigheter och höjd kunskap om rättsläget.

EES-medborgare som saknar uppehållsrätt har begränsade rättigheter till socialt stöd under sin tillfälliga vistelse i Sverige. I det följande beskrivs rättigheter för EES-medborgare i Sverige inom några för uppdraget relevanta områden.

Samordning av social trygghet inom EES – hälso- och sjukvård

EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige har sin socialförsäkringstillhörighet i ett annat land och tillhör följaktligen det landets socialförsäkringssystem.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen har EES-medborgare som vistas i en annan medlemsstat rätt till nödvändig (icke-planerad) vård i det landet. Mot uppvisande av det europeiska sjukförsäkringskortet har den vårdsökande rätt till vård mot samma patientavgifter som försäkrade i det land där vården ges. Försäkringslandet ansvarar för kostnaderna. Det finns ett administrativt samarbete mellan medlemsländerna för att administrera återbetalningarna.

Rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen

I Socialstyrelsens vägledning Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området (juni 2014) beskrivs socialnämndens ansvar för insatser EES-medborgare samt rättspraxis inom området.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL). Alla personer som vistas i en kommun kan ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd enligt bestämmelserna i SoL och har rätt till en individuell prövning. Rätten att ansöka om bistånd och socialtjänstens skyldighet att pröva en ansökan gäller även för EES-medborgare. Även de regler som gäller för ansvarsfördelningen mellan bosättningskommun och vistelsekommun i 2 a kap. SoL gäller i tillämpliga delar för EES-medborgare.

På samma sätt som socialtjänsten ska göra en bedömning av varje enskilt fall i fråga om personer som bor i Sverige och som ansöker om bistånd i en annan kommun än hemkommunen ska socialtjänsten i varje enskilt fall bedöma om en EES-medborgare som söker bistånd har uppehållsrätt i Sverige eller inte och vilka biståndsinsatser som han eller hon kan ha rätt till. Personer som inte bedöms bosatta i en kommun där de tillfälligt vistas har endast rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. I praktiken innebär det oftast att personen får bistånd till mat, logi eller resa till hemkommunen. Detta resonemang kan föras även i förhållande till EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed inte har sin egentliga hemvist i Sverige. Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall.

Kommunernas socialnämnder har ett särskilt ansvar för barn och unga, vilket kommer till uttryck i SoL. Huvudprincipen är att socialtjänsten ska behandla barn och unga som har uppehållsrätt i Sverige på samma sätt som barn och unga som är bosatta i Sverige. Barn som inte har uppehållsrätt i Sverige har

som huvudregel endast rätt till sådana insatser från socialtjänsten som syftar till att avhjälpa en nödsituation.

Om socialtjänsten inleder utredning och utredningen visar att barnet behöver skydd och stöd, ska socialtjänsten erbjuda insatser. Vilka insatser som ska erbjudas avgörs från fall till fall. Om familjen inte har uppehållsrätt i Sverige men ändå väljer att stanna kvar i Sverige, måste socialtjänsten hantera situationen. Inom ramen för att utreda barnets behov och stöd och skydd kan socialnämnden även behöva kontakta sociala myndigheter i barnets hemland.

Stöd från Arbetsförmedlingen

Bland de EES-medborgare som befinner sig i en socialt utsatt situation och som tigger kan det även förekomma personer som söker arbete. Enligt förordning (EU) 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen har arbetssökande från andra EES-länder rätt att få samma hjälp från Arbetsförmedlingen som svenska medborgare. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd för inskrivning ska Arbetsförmedlingen skriva in alla som har rätt att arbeta i Sverige och som vill bli inskrivna. Därefter ska handläggaren göra en sedvanlig arbetsmarknadspolitisk bedömning av vad som kan erbjudas den sökande i fråga om insatser, program m.m.

Skolgång

Enligt skollagen (2010:800) har den som är bosatt i landet rätt till utbildning i olika skolformer (t.ex. grundskola). Med bosatt i landet avses i skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen.

Även vissa andra personer som inte är folkbokförda ska anses bosatta här och har viss rätt till utbildning enligt skollagen. Dessa är bl.a. asylsökande och personer som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

Den som på grund av EU-rätten har rätt att vistas i Sverige under en viss tid utan att ha uppehållsrätt, och inte ska folkbokföras här enligt folkbokföringslagen (1991:481), har inte rätt till utbildning här under vistelsen.

Kommuner och andra huvudmän för grundskola har befogenhet, men inte skyldighet, att ta emot andra än de som enligt skollagen har rätt till utbildning i grundskolan.

Risk för brottslighet kopplad till utsatta EES-medborgare

Tiggeri som sådant är inte olagligt i Sverige. Ofta har de som befinner sig i Sverige och tigger kommit hit på grund av fattigdom och i vissa fall diskriminering och antiziganism i hemländerna. Det finns dock en risk för att de som tigger blir utnyttjade och utsatta för brott, t.ex. i form av människohandel, för vilket åtminstone två fällande domar har meddelats under de senaste åren. Det kan också finnas en risk för att de utsätts för hatbrott.

Länsstyrelsen i Stockholm har i uppdrag att samordna det arbete som bedrivs mot prostitution och människohandel. Polismyndighetens nationella operativa avdelning har i uppdrag att ta fram en nationell lägesbild av brottslighet kopplad till utsatta EES-medborgare. Den nationella lägesbilden förväntas vara klar tidigast i september 2015.

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

EU har beslutat att inrätta en europeisk fond för att ge stöd till personer som har det sämst ställt FEAD (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt). Fonden ska främja den sociala sammanhållningen, förbättra social delaktighet och därmed i slutändan bidra till målet att utrota fattigdomen i unionen genom att bidra till att uppnå Europa 2020-strategins mål att antalet personer som riskerar fattigdom och social utestängning ska minska med minst 20 miljoner. Samtidigt ska fonden komplettera strukturfonderna. Fonden ska bidra till att uppnå det specifika målet att åtgärda de värsta formerna av fattigdom genom att tillhandahålla icke-finansiellt bistånd till dem som har det sämst ställt, genom livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd och åtgärder för social delaktighet i syfte att integrera dessa personer i samhället. Fonden omfattar ca 3,8 miljarder euro

under perioden 2014–2020. Sveriges anslag från fonden är under programperioden 7 miljoner euro. Fonden förutsätter en nationell medfinansiering med 15 procent. Fonden kommer i Sverige således att omfatta ca 13 miljoner kronor årligen under de sju åren. Det övergripande målet för det svenska programmet är att socialt utsatta personers förutsättningar för social delaktighet och egenmakt ska öka. Aktiviteterna inom ramen för det svenska programmet kommer att utgöras av samhällsorienterande och hälsofrämjande insatser. Målgruppen för insatserna i Sverige är de EES-medborgare som är socialt och ekonomiskt utsatta när de vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, utan uppehållsrätt. Svenska EFS-rådet, som är en statlig myndighet vars uppgift är att förvalta bl.a. Europeiska socialfonden, är förvaltande myndighet för det svenska FEAD-programmet. Närmare föreskrifter om fonden finns i förordningen (2014:1374) om förvaltning av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

EU:s arbete med romsk inkludering

I enlighet med ett meddelande om en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020 som beslutades 2011 har alla medlemsstater antagit nationella strategier för romers integrering. Europeiska kommissionen har sedan i maj 2012 årligen utvärderat medlemsstaternas nationella strategier för integrering av romer och deras arbete med att genomföra strategierna. Den 2 april 2014 presenterade kommissionen den senaste utvärderingen som visar på att åtgärder för integrering av romer har vidtagits i alla medlemsstater och att det börjar göras framsteg i de flesta av dessa, även om det fortfarande går långsamt.

Sverige och övriga medlemsstater deltar i kommissionens kontinuerliga uppföljning av medlemsstaternas strategier, bl.a. genom utbyte av erfarenheter. Regeringen för även dialog med den rumänska regeringen för att komma fram till vad som kan göras från Rumäniens sida, men också vad som kan ske inom ramen för EU-samarbetet.

Kommissionen mot antiziganism

Regeringen tillsatta i mars 2014 en kommission mot antiziganism (A 2014:03). Kommissionen ska komplettera och förstärka samhällets insatser på området. Syftet med kommissionen är att åstadkomma en kraftsamling i arbetet mot antiziganism och att överbygga den förtroendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. Kommissionen ska bl.a. samla kunskaperna om antiziganism och i samråd med berörda aktörer bidra till att sprida och förbättra genomslaget av befintlig kunskap och medverka i olika former av utbildnings- och informationsverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 20 maj 2016.

Utgångspunkter för samordnaren

Det skydd som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska beaktas i samordnarens arbete. Vidare ska samordnaren i sitt arbete särskilt beakta barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Samordnaren ska även beakta ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete med uppdraget. Samordnaren ska också inhämta tidigare erfarenheter från den nationella samordnaren för hemlöshet (Bostad sökes - Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren S2014:019).

Samråd och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska utföra uppdraget i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och länsstyrelserna.

Samordnaren ska samråda med Kommissionen mot antiziganism, den nationella samordnaren för sociala barn och ungdomsvården, Länsstyrelsen i Stockholms samordnare mot prostitution och människohandel, Barnrättsutredningen

(S 2013:08), idéburna organisationer och andra relevanta aktörer.

Samordnaren ska också ta del av EES-medborgarnas erfarenheter och främja personernas delaktighet i arbetet med uppdraget. Samordnare ska även, när så är relevant, föra dialog med barn och unga.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Socialdepartementet) informera om arbetet.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 februari 2016. Slutredovisningen ska sammanfatta erfarenheterna och beskriva resultatet av det arbete samordnaren har bedrivit samt de initiativ som har tagits.

(Socialdepartementet)