

Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare

- EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd
- Möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden
- Ansvar för barn och unga

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till alternativaformat@socialstyrelsen.se

ISBN	978-91-7555-533-1
Artikelnummer	2020-6-6815
Publicerad	www.socialstyrelsen.se , juni 2020

Förord

Socialstyrelsen publicerade en vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare i april 2017. Detta är en uppdaterad version och den ersätter den tidigare upplagan.

Det är många myndigheter och organisationer som berörs av frågor som rör EU/EES-medborgare, framförallt dem som befinner sig i en utsatt situation. Socialstyrelsens vägledning vänder sig primärt till socialtjänsten i landets kommuner och andra utförare av socialtjänstinsatser. Vägledningen är därför avgränsad till frågor som rör socialtjänstens uppdrag, roll och samverkan med olika aktörer i olika situationer.

Uppdateringen har genomförts av utredaren Anette Agenmark och jurister vid myndigheten i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län.

Ansvarig enhetschef har varit Beatrice Hopstadius.

Beatrice Hopstadius
Avdelningen för kunskapsstyrning för socialtjänsten

Innehåll

Förord	3
Inledning.....	7
En uppdaterad vägledning	7
Så har vägledningen tagits fram	7
Så är vägledningen upplagd	9
Förklaringar	9
Del 1 – EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd.....	11
Socialnämndens ansvar för insatser till EU/EES-medborgare	11
Grundläggande principer och begrepp i EU-rätten.....	11
Rätten till fri rörlighet och likabehandling.....	11
Rätten till socialt bistånd i Sverige	11
EU/EES-medborgares rätt att vistas och uppehålla sig i Sverige	13
Rätt att vistas i Sverige upp till tre månader	13
Begreppet uppehållsrätt	13
Upphållsrätt för olika kategorier av EU/EES-medborgare	14
Ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare	15
Arbetstagare	15
Egenföretagare	21
Arbetssökande.....	21
Att bedöma arbetssökandes uppehållsrätt.....	22
Icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare	25
Kravet på tillräckliga tillgångar.....	25
Heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige	26
Familjemedlemmar	27
Familjemedlemmar till svenska medborgare	28
Ändrade familjeförhållanden	29
Nordiska medborgare	31
Regeln om likabehandling (likställdhet)	31
Förutsättningar för att en person ska kunna sändas hem.....	31
Tredjelandsmedborgare	31
Utredning och beslut när EU/EES-medborgare ansöker om bistånd	33
Kriterierna för uppehållsrätt bedöms vara uppfyllda	34
Kriterierna för uppehållsrätt bedöms inte vara uppfyllda	34
Bistånd i en akut nödsituation.....	35

Del 2 – Socialtjänstens möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden.....	37
Viktiga utgångspunkter.....	38
Grundläggande förutsättningar	38
Kartläggning av läget i kommunen	38
Organisering av arbetet	39
Vikten av att samverka.....	40
Samverkan med idéburen sektor	41
Uppsökande och förebyggande arbete.....	42
Otillåtna bosättningar	43
Socialtjänstens roll vid avlägsnanden från boplatser	43
Människohandel, exploatering och våld i nära relationer	44
Om människohandel och exploatering	44
Nationellt stöd för arbetet vid människohandel och exploatering - www.nmtsverige.se	46
Våld i nära relationer	47
Kontakter med socialtjänsten inom EU via respektive lands ambassad.....	48
 Del 3 – Socialtjänstens ansvar för barn och unga	49
Kommunens yttersta ansvar gäller alla barn.....	50
Kontakt via UD gällande barn när Bryssel II-förordningen är tillämplig.....	50
Särskilt om förhandsbedömning och utredning av barn utan uppehållsrätt	51
Omedelbar skyddsbedömning.....	51
Oklarheter om identitet och vårdnadshavare	52
Misstanke om tvång och utsatthet för brott	53
Behov av omedelbart omhändertagande och placering	54
Information om föräldraansvar	54
Specifika situationer.....	55
Gravida.....	55
Barn som föds här	55
Barn som föds här och överges	55
Referenser	57

Inledning

Den fria rörligheten inom EU/EES-området har inneburit att socialtjänsten i handläggning av ärenden och utformning av insatser måste bedöma på vilken laglig grund den enskildes vistelse i Sverige vilar. För att ha rätt till socialt bistånd som inte är akut krävs som regel att EU/EES-medborgare kan visa att de antingen har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i landet.

Ett betydande antal EU/EES-medborgare som saknar arbete och försörjning för sig och sina familjer brukar söka sig till Sverige. I Sverige lever de ofta i hemlöshet under utsatta förhållanden och har i regel inte rätt till socialt bistånd som inte är akut. Det förekommer även att barn tas med till Sverige och vistas här under olämpliga förhållanden med eller utan sina föräldrar.

Socialstyrelsen fick 2016 regeringens uppdrag att utarbeta en vägledning som stöd för socialtjänsten i arbetet med olika kategorier EU/EES-medborgare som vistas i Sverige.

En uppdaterad vägledning

Socialstyrelsens målsättning är att vägledningen ska ge socialtjänsten tillgång till ett aktuellt och behovsanpassat stöd för arbetet med EU/EES-medborgare och deras barn. Förhoppningen är att stödet ska bidra till ett rättssäkert och likvärdigt förhållningssätt i hela landet.

Detta är en uppdaterad version och den ersätter den första upplagan som publicerades i april 2017.¹ De viktigaste förändringarna gäller reglerna för omedelbart omhändertagande i brådskande internationella situationer i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och att det har införts ett nytt brott i brottsbalken som rör människoexploatering.

Så har vägledningen tagits fram

Den ursprungliga vägledningen utarbetades under år 2016 inom Socialstyrelsen i nära samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Den huvudsakliga utgångspunkten för vägledningen är de skyldigheter och möjligheter som EU-rätten och svensk lagstiftning ger socialtjänsten i mötet med EU/EES-medborgare. En genomgång av aktuell lagstiftning, rättspraxis och rättsliga ställningstaganden som kan påverka rätten till socialt bistånd för EU/EES-medborgare och åtgärder som rör barn genomfördes därför.

En annan utgångspunkt är socialtjänstens särskilt utpekade ansvar när det gäller skyddsbehövande som barn, våldsutsatta- eller brottsutsatta personer som vistas i Sverige, oavsett vilken legal status de har.

I övrigt bygger materialet på rapporter² från myndigheter och andra aktörer samt på myndigheters och organisationers kännedom och erfarenheter när det gäller EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden.

¹ Artikelnummer 2017-4-1

² Se avsnittet Referenser

Under arbetet med vägledningen träffade Socialstyrelsen, i vissa fall tillsammans med Länsstyrelsen i Stockholms län och SKL, en rad representanter för socialtjänst, andra kommunala verksamheter, idéburna organisationer³ och statliga myndigheter⁴. Syftet var att samla in erfarenheter och exempel på hur kommuner och andra aktörer arbetar med frågor kring målgruppen och hur frågor kring samverkan kan lösas.

Syftet var även att identifiera svårigheter och frågeställningar som socialtjänsten och andra upplever i arbetet med EU/EES-medborgare.

Den aktuella uppdateringen har genomförts av sakkunniga och jurister vid Socialstyrelsen i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län. Utgångspunkten för uppdateringen har främst varit förändringar i lagstiftningen och den verksamhetsutveckling som skett inom området sedan 2016.

³ Amnesty, Civil Rights Defenders, Crossroads och Unga station (Stadsmissionen i Stockholm), Frälsningsarmén, Operativa nätverket för EU-migranter i Stockholm (ONES) samt organisationer inom FEAD (Fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt).

⁴ Länsstyrelsen i Stockholm, Polisen, Kronofogden, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Skolverket, Migrationsverket och Utrikesdepartementet.

Så är vägledningen upplagd

Del 1 – EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd

Denna del innehåller en redogörelse för de rättsliga grunderna för EU/EES-medborgares uppehållsrätt och rätt till socialt bistånd, i olika sammanhang och olika situationer. Centrala lagrum och orienterande domar redovisas och det finns exempel med kommentarer för att förtydliga frågor som kan uppstå i tillämpningen.

Avsnittet om utredning och beslut när EU/EES-medborgare ansöker om bistånd ger socialtjänsten vägledning i vad som särskilt behöver beaktas vid handläggningen av dessa ärenden.

Del 2 – Socialtjänstens möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden

Del 2 beskriver socialtjänstens ansvar och möjligheter att ge stöd i mötet med EU/EES-medborgare som saknar rätt till socialt bistånd. En beskrivning ges av den problematik och utsatthet som kan förkomma i denna grupp och hur socialtjänsten i samverkan med andra aktörer kan arbeta för att kunna ge skydd och stöd i olika situationer. Exempel ges på hur kontakt kan etableras med sociala myndigheter i hemlandet.

Del 3 – Socialtjänstens ansvar för barn och unga

Denna del beskriver socialtjänstens ansvar att utifrån barnkonventionen alltid skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa. Vägledning ges kring vad som särskilt behöver beaktas vid handläggningen av ärenden när barn som är EU/EES-medborgare påträffas, exempelvis då det finns anledning till oro eller misstanke om att de är utsatta för brott.

Hänvisningar till handböcker etc.

Handläggningen av ärenden som rör EU/EES-medborgare i olika situationer följer i stort samma ordning som normalt gäller för socialtjänsten. I dessa fall ges hänvisningar till tillämpliga handböcker och metodstöd. I den här vägledningen anges vad som särskilt behöver beaktas vid handläggningen när det gäller EU/EES-medborgare.

Förklaringar

Socialt bistånd

Här menas insatser som kommunen ger enligt socialtjänstlagen (2001: 453), SoL, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Socialtjänst

Socialtjänsten organiseras och benämns på olika sätt i kommunerna. Det finns många lokala namn på de olika delarna av socialtjänsten. I denna vägledning används genomgående benämningarna *socialtjänsten* och *socialnämnden* för verksamhet som styrs av socialtjänstlagen.

Domar rörande uppehållsrätt och rätt till socialt bistånd

I dagsläget saknas prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som kan ge tydlig vägledning när det gäller att bedöma om en person kan anses ha *uppehållsrätt*. De domar om uppehållsrätt som redovisas i vägledningen är från kammarrätterna och kan endast ge en orientering om vad domstolarna har lyft fram i sina bedömningar.

När det gäller *rätten till bistånd* har HDF i en dom⁵ slagit fast följande: Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för en utlänning som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige men som genomgår rättspsykiatrisk vård här kan inte begränsas till akuta nödsituationer.

EU/EES-länder

EU-länder

Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Österrike⁶

EES-länder

Alla EU-länder samt Island, Liechtenstein, Norge

⁵ HFD 2018 ref. 39, dom den 11 juni 2018 i mål nr 4464-17 och 6418-17

⁶ Storbritannien lämnade EU den 31 januari 2020. Den 1 februari 2020 inleddes en s.k. övergångsperiod, som löper till den 31 december 2020. Under övergångsperioden gäller samma regelverk för privatpersoner och företag som före utträdet.

Förhandlingar mellan Storbritannien och EU om den framtida relationen efter 2020 har inletts. Först när dessa förhandlingar är avslutade kan det stå klart vilka regler som kommer att gälla på olika områden.

(Källa: Sveriges ambassad i Storbritannien)

Del 1 – EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd

Socialnämndens ansvar för insatser till EU/EES-medborgare

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen innebär att EU:s regelverk och EU-domstolens domar ska följas i Sverige. Om svensk rätt och EU-rätt skulle skilja sig åt har EU-rätten företräde.⁷

Genom EES-avtalet gäller det EU-regelverk som tas upp i vägledningen även i förhållande till de EES-anslutna länderna⁸. EU och Schweiz har slutit ett bilateralt avtal som med vissa reservationer utsträcks till att gälla EU/EES-medborgare.

Grundläggande principer och begrepp i EU-rätten

Rätten till fri rörlighet inom unionen⁹ och rätten till likabehandling¹⁰ är två grundläggande principer i EU-rätten.

Rätten till fri rörlighet och likabehandling

År 2004 antog EU det så kallade rörlighetsdirektivet,¹¹ som innehåller bestämmelser om rätten till inresa och vistelse i andra medlemsstater för EU-medborgare. Rörlighetsdirektivet omfattar endast medborgare i EU-länderna, men genom EES-avtalet omfattar direktivet medborgare i alla länder som ingår i EES.¹² Även Schweiz, som inte omfattas av EES-avtalet, har genom särskilt avtal med EU infört delar av rörlighetsdirektivet. Genom bestämmelser i utlänningslagen (2005:716), UtIL, och utlänningsförordningen (2006:97), UtIF, har rörlighetsdirektivet införts i svensk rätt.

Principen om den fria rörligheten innebär en rätt att likabehandlas i fråga om olika förmåner i det nya värdlandet. Likabehandlingsprincipen gäller för personer som har uppehållsrätt i Sverige.¹³

Rätten till socialt bistånd i Sverige

För socialtjänsten innebär EU-rättens likabehandlingsprincip att en EU/EES-medborgare eller familjemedlem som bedömts ha uppehållsrätt i Sverige har rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Principen om li-

⁷ Jämför bl.a. mål C-6/64 Costa v Enel, ECR 1964 s. 1141

⁸ Norge, Island och Liechtenstein

⁹ Artikel 3 i EU-fördraget och artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget

¹⁰ Artikel 18 i EUF-fördraget

¹¹ 2004/38/EG- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgare och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

¹² I utlänningslagen (2005:716) hänvisar man av denna anledning till EES-medborgare och inte till EU-medborgare.

¹³ Artikel 24 i rörlighetsdirektivet

kabehandling innebär också att socialtjänsten kan ställa samma krav på biståndssökande EU/EES-medborgare som på svenska medborgare, exempelvis vad gäller skyldigheten att efter förmåga bidra till sin egen försörjning, att vara arbetssökande och så vidare. Även de regler som gäller för ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun i 2 a kap. SoL gäller för EU/EES-medborgare.¹⁴

Alla som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL. Alla har därför rätt att ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd enligt bestämmelserna i SoL i den kommun där de vistas och få sin sak prövad och avgjord genom ett formellt beslut. Om beslutet innebär avslag på en ansökan, helt eller delvis, finns också en rätt att överklaga beslutet till förvaltningsdomstol.

Socialtjänsten måste i varje enskilt fall bedöma om en biståndssökande EU/EES-medborgare har uppehållsrätt eller inte samt vilka biståndsinsatser personen därmed kan ha rätt till. Personer som vistas tillfälligt i en kommun har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt.¹⁵ Detta kan tillämpas även i förhållande till EU/EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt i Sverige. Det gäller till exempel personer som sökt sig till Sverige utan att ha realistiska möjligheter att göra sig gällande på den svenska arbetsmarknaden och måste tigga för att klara sin försörjning.

Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall. Dock innebär rätten till bistånd för att avvärja en nödsituation i många fall att biståndet kan begränsas till enstaka bistånd för mat, logi eller reskostnader för att kunna ta sig tillbaka till det land som EU/EES-medborgaren kommit ifrån. Om ansökan om bistånd involverar barn ska, i enlighet med barnkonventionen och 1 kap. 2 § SoL, principen om barnets bästa beaktas vid bedömningen.

I de fall barnet eller den unge kan vara i behov av stöd eller skydd i övrigt, se del 3 om socialtjänstens ansvar för barn och unga.

Rätt till omsorgsinsats

Kammarrätten i Stockholms dom den 12 november 2013 i mål nr 2422-13

En äldre EU/EES-medborgare bodde hos sin son i en svensk kommun. Kvinnan ansökte om plats i ett vård- och omsorgsboende för äldre. Kommunen avslog ansökan med motiveringen att kvinnan inte längre skulle ha uppehållsrätt om hon beviljades plats i ett vård- och omsorgsboende, eftersom hon då skulle bli en belastning för det sociala biståndssystemet. Kvinnans son och sonens sambo hade dock intygat att de skulle stå för kvinnans försörjning. Kammarrätten ansåg mot den bakgrunden att kvinnan hade uppehållsrätt och därför hade rätt till lika-behandling av socialtjänsten på samma sätt som svenska medborgare även i fråga om omsorgsinsatser.

¹⁴ Läs vidare i Socialstyrelsens Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2015 sid 98-100

¹⁵ Jämför RÅ 1995 ref. 70.

EU/EES-medborgares rätt att vistas och uppehålla sig i Sverige

2 kap. 5 § UtL

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd.

Rätt att vistas i Sverige upp till tre månader

EU/EES-medborgare omfattas av den generella regeln att något uppehållstillstånd inte krävs av utlänningar för att vistas i Sverige i upp till tre månader. Detta innebär att EU/EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige i upp till tre månader och att det under denna period endast krävs att han eller hon kan visa upp ett nationellt id-kort eller pass.¹⁶ En unionsmedborgare kan dock enligt 8 kap. 9 § UtL avvisas från Sverige under de tre första månaderna efter inresa om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen.¹⁷

3 a kap. 1 § UtL

Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd.

Begreppet uppehållsrätt

I utlänningslagen definieras EES-medborgares uppehållsrätt. Regleringen gäller även för EU-medborgare. Uppehållsrätten grundas inte på något formellt myndighetsbeslut, utan inträder omedelbart när de i lagen uppställda villkoren för olika kategorier av EU/EES-medborgare är uppfyllda. Dessa villkor kan alltså i vissa fall vara uppfyllda redan under den inledande tremånadersperioden. Omvänt har en person inte uppehållsrätt om villkoren inte är uppfyllda¹⁸. Det finns inget som hindrar att EU/EES-medborgare under vistelsen i Sverige har uppehållsrätt på olika grunder, till exempel genom att personen efter en tid som studerande istället övergår till att bli arbetstagare.

En EU/EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt. Detsamma gäller för EU/EES-medborgares familjemedlem som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person från vilken han eller hon härleder sin uppehållsrätt. Den permanenta uppehållsrätten gäller utan villkor och kan endast

¹⁶ Artikel 6 i rörlighetsdirektivet

¹⁷ Med belastning avses mer än enbart ett enstaka anlitanande av det sociala biståndssystemet, se proposition 2005/06:77 sid 193 framåt.

¹⁸ Det följer av 3 a kap. 3 och 5 §§ UtL.

upphöra om EU/EES-medborgaren har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år¹⁹.

EU/EES-medborgares rätt att vistas i Sverige

Vistelse i Sverige 0–3 månader

Alla EU/EES-medborgare har rätt att tillfälligt vistas i Sverige till exempel som turister, i affärer, som arbetsökande, idrottsutövare, kursdeltagare etc. i upp till tre månader.

Vistelse i Sverige mer än 3 månader

För att EU/EES-medborgare ska ha rätt att vistas i Sverige längre än tre månader krävs

- **antingen uppehållstillstånd** (UT) som beslutas av Migrationsverket
- **eller uppehållsrätt** (UR) enligt vissa kriterier som ska vara uppfyllda.

EU/EES-medborgare som inte uppfyller kriterierna för uppehållsrätt måste alltså ha uppehållstillstånd för att ha rätt att vistas i Sverige längre tid än tre månader.

Oavsett rätt att vistas i Sverige eller inte omfattas alla av kommunens yttersta ansvar för den som vistas i kommunen vid behov av

- **akut bistånd** i en nödsituation
- **skydd** för barn, våldsutsatta personer, offer för människohandel eller människoexploatering

Upphållsrätt för olika kategorier av EU/EES-medborgare

3 a kap. 3 § Utl

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

¹⁹ Det följer av 3 a kap. 6, 7 och 9 §§ Utl.

Möjligheterna att få uppehållsrätt skiljer sig åt mellan så kallat ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare och så kallat icke ekonomiskt aktiva. Till ekonomiskt aktiva räknas arbetstagare, egenföretagare, arbetsökande samt deras familjemedlemmar. Till kategorin icke ekonomiskt aktiva hör till exempel studerande och pensionärer, som i denna egenskap inte är yrkesaktiva.

För att icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare ska uppfylla kraven på uppehållsrätt krävs att den enskilde har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och en heltäckande sjukförsäkring. Några sådana krav ställs däremot inte på ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare.

Ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare

Arbetstagare

I EU-rätten har arbetstagarbegreppet fått en bred tolkning. Varje person som utför ett faktiskt och verkligt²⁰ arbete ska betraktas som arbetstagare, om inte arbetet som utförs har så begränsad omfattning att det framstår som ett marginellt komplement. EU-domstolen har angett att en helhetsbedömning ska göras utifrån alla omständigheter som avser arten av arbete och arbetsförhållandena.

I denna bedömning är tre kriterier avgörande och måste uppfyllas för att någon ska anses vara arbetstagare.²¹

- arbete ska utföras åt någon annan,
- personen ska vara under dennes arbetsledning och
- arbetet ska ske mot ersättning.

Den breda tolkningen av dessa kriterier innebär till exempel att även den som arbetar åt någon som praktikant, lärling, hembiträde eller au pair anses som arbetstagare, under förutsättning att ersättning betalas. Även den som avlönas för utfört arbete i form av kost och logi kan betraktas som arbetstagare.²² En mycket låg ersättning är inte heller något hinder. Det avgörande är i stället om det arbete som utförs kan anses vara sådant som normalt hör hemma på arbetsmarknaden.²³

Anställningar av så kallad atypisk karaktär (det vill säga andra anställningar än tillsvidareanställning på heltid), som deltidsanställningar av olika omfattning, tidsbegränsade anställningar och säsongarbeten, är alltså normalt tillräckliga för att personen som utför dem ska anses som arbetstagare. EU-domstolen har godtagit att man beaktar om personen i fråga har arbetat tillräckligt många timmar för att kunna bli förtrogen med arbetet.²⁴

En på förhand tidsbegränsad anställning på två och en halv månader har ansetts tillräcklig för att en person ska anses som arbetstagare.

²⁰ Mål C-53/81, Levin, REG 1982, s. 1035. En skenanställning är inte verklig och kan ses som ett försök till missbruk av den rättighet som tillkommer arbetstagare. EU-domstolen har angett att en person som missbrukat sina rättigheter inte har samma rätt till skydd och en uttrycklig regel om att medlemsstaterna får agera mot missbruk finns i direktiv 2004/38, artikel 35 (rörlighetsdirektivet).

²¹ Mål C-413/01, Ninnie-Orasche, REG 2004, s. I-3187.

²² Mål C-196/87, Steymann, REG 1988, s. 6159.

²³ Mål C-456/02, Trojani, REG 2004, s. I-7573.

²⁴ Mål C-3/90, Bernini, REG 1992, s. I-1071, punkt 16.

Det förhållandet att en person endast arbetar ett begränsat antal timmar kan dock, enligt EU-domstolen, vara en indikation på att arbetet i själva verket är marginellt och sidoordnat²⁵.

Helt utanför begreppet arbetstagare faller aktiviteter som över huvud taget inte är ekonomiska till sin natur, till exempel utövandet av sport på amatörnivå eller verksamhet som har till syfte att återanpassa personer till arbetslivet.²⁶

Eftersom EU-rätten inte kan åberopas i samband med missbruk eller bedrägerier kan däremot inte svartarbete ge uppehållsrätt som arbetstagare.²⁷

Ersättningens storlek

Ersättningens storlek har ingen betydelse för bedömningen av om kriteriet om ersättning ska vara uppfyllt. En viktig princip har ansetts vara att det inte får göras någon åtskillnad mellan personer som nöjer sig med låga inkomster och dem som kompletterar dessa med inkomster som härrör från tillgångar eller från arbete som utförs av någon annan, till exempel en medföljande familjemedlem.²⁸

Om en arbetstagare ansöker om ekonomiskt eller annat bistånd enligt SoL medför det inte att personen upphör att vara arbetstagare. Han eller hon kan därför inte uteslutas från tillämpningen av bestämmelserna i EU-rätten om fri rörlighet för arbetstagare.²⁹

Tillfällig arbetsoförmåga

Om arbetstagaren drabbas av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall behåller personen sin ställning som arbetstagare och uppehållsrätt under tiden som han eller hon inte kan arbeta³⁰.

När anställningen upphör

När anställningen upphör är utgångspunkten att personen förlorar sin ställning som arbetstagare. Det finns dock vissa undantag, då en person behåller sin ställning som arbetstagare och uppehållsrätt även efter att anställningen har upphört. Detta gäller när en person drabbas av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, eller inleder en yrkesutbildning³¹. Yrkesutbildningen måste ha samband med den tidigare sysselsättningen, förutom i fall då EU/EES-medborgaren har blivit ofrivilligt arbetslös.

²⁵ Mål C-413/01, Ninnie-Orasche, REG 2003, s. I-3187, punkt 32

²⁶ Mål C-344/87, Bettray, REG 1989, s. 1621. Rättsfallet avsåg en person som under drogrehabilitering utförde arbetsprövning mot ersättning.

²⁷ Jämför direktiv 2004/38 artikel 35 samt proposition 2013/14:81 Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande s.27 ff. Se även MIG 2009:11 där Migrationsöverdomstolen fastslog att uppehållsrätt inte föreligger för tredjelandsmedborgare som ingått äktenskap uteslutande i syfte att kringgå bestämmelserna om inresa och uppehälle för medborgare i tredje land. Se för en generell EU-rättslig diskussion även mål C-202/97, Fitzwilliam, REG 2000, s. I-883 och mål C-196/04 Cadbury Schweppes, REG 2006 s. I-7995.

²⁸ Mål C-53/81, Levin, REG 1982, s. 1035, punkt 16.

²⁹ Mål C-139/85, Kempf, REG 1986, s. 1741

³⁰ Detta följer av 3 a kap. 5 a § UtIL.

³¹ 3 a kap. 5 a § UtIL

Ofrivillig arbetslöshet

3 a kap. 5 a § UHL

En EES-medborgare som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egen företagare enligt 3 § 1 anses som arbetstagare respektive egen företagare och behåller sin uppehållsrätt även om han eller hon

5. drabbas av tillfällig arbetsförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, eller
6. inleder en yrkesutbildning.

I fall som avses i första stycket 2 måste utbildningen ha samband med den tidigare sysselsättningen, förutom i fall då EES-medborgaren är ofrivilligt arbetslös.

En EES-medborgare som har uppehållsrätt som arbetstagare enligt 3 § 1 anses som arbetstagare och behåller sin uppehållsrätt om han eller hon är ofrivilligt arbetslös efter mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Har EES-medborgaren fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller inträffar den ofrivilliga arbetslösheten under de första tolv månaderna av en anställning, anses EES-medborgaren under motsvarande förutsättningar i stället som arbetstagare i sex månader och behåller sin uppehållsrätt under samma tid.

Vid ofrivillig arbetslöshet gäller olika regler beroende på om personen har varit anställd längre eller kortare tid än ett år.

En EU/EES-medborgare som haft mer än ett års anställning och har anmält sig som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen får behålla sin uppehållsrätt som arbetstagare. Om EU/EES-medborgaren däremot har haft en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år, eller om den ofrivilliga arbetslösheten inträffar under de första tolv månaderna av en anställning, får EU/EES-medborgaren bara behålla sin uppehållsrätt som arbetstagare i sex månader. En förutsättning är även i detta fall att personen har anmält sig som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen.

Att en person behåller sin uppehållsrätt som arbetstagare innebär rätt till likabehandling med andra arbetstagare i samband med en ansökan om bistånd. För rätt till försörjningsstöd gäller samma förutsättningar som för andra sökande, som exempelvis vad gäller krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Frivillig uppsägning

Om den enskilde själv väljer att sluta sin anställning behåller han eller hon inte sin ställning som arbetstagare. För att ha uppehållsrätt måste personen i stället uppfylla de kriterier som gäller för arbetssökande.

Deltidsarbete och arbete mot mycket låg ersättning

Migrationsöverdomstolens dom MIG 2010:5

En EU/EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige som arbetstagare även om personen utför ett lågavlönat deltidsarbete. Det avgörande är att det utförda arbetet inte framstår som så ringa att det i praktiken är av helt marginell betydelse. Att arbetet är lågavlönat och på deltid utesluter inte att personen kan anses utföra ett verkligt och faktiskt arbete.

EU-domstolen, mål C-456/02, Trojani

I Trojani-målet var frågan om en person som får en så låg ersättning att han måste ansöka om bidrag för att komma upp till existensminimum är att anse som arbetstagare. En person utan tillräckliga tillgångar hade tagits emot på Frälsningsarméns härbärge. I utbyte mot husrum och fickpengar, som skulle täcka hans grundläggande behov, fick han där utföra olika sysslor under cirka 30 timmar per vecka enligt ett individuellt program för social och yrkesmässig återanpassning. EU-domstolen menade att det var tydligt att kraven på att arbetet utfördes under ledning och att ersättning lämnades för arbetet var uppfyllda. Frågan om det var ett verkligt och faktiskt arbete skulle enligt EU-domstolen göras med beaktande av den mottagande institutionens ställning och arbetsmetoder, det sociala återanpassningsprogrammets innehåll, vilket slags sysslor det rör sig om och under vilka villkor de utförs.

Kammarrätten i Stockholms dom den 14 oktober 2014 i mål nr 1276-14

En man från en annan EU-stat hade ett deltidsarbete i Sverige som varade längre än ett år. Mannen uppgav till socialtjänsten att han förlorade sin anställning på grund av hälsoproblem och att han därefter anmälde sig hos Arbetsförmedlingen. Dessa uppgifter ifrågasattes inte av kommunen. Kammarrätten ansåg att mannen behållit sin uppehållsrätt som arbetstagare och att han därmed hade rätt till ekonomiskt bistånd enligt de regler som gäller för svenska medborgare om han i övrigt uppfyller förutsättningarna för sådant.

Upphörande av anställning

Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 januari 2017 i mål nr 4792-16

En kvinna som under år 2015 hade haft uppehållsrätt som arbetstagare blev i augusti samma år arbetslös efter mer än ett års anställning och anmälde sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Under december 2015-februari 2016 följde hon inte Arbetsförmedlingens krav vad gäller rapportering av sökta arbeten och aktivitetsrapporter. Kammarrätten fann därför att hon inte hade behållit sin uppehållsrätt som arbetstagare på denna grund. Inte heller den praktikplats som kvinnan hade under mars 2016 gav henne enligt domstolens bedömning uppehållsrätt som arbetstagare eftersom det kunde ifrågasättas om praktikplatsen utgjorde ett arbete enligt den gemenskapsrättsliga definitionen och kvinnan inte hade visat att så skulle vara fallet.

Exempel med kommentarer

Verkligt och faktiskt arbete

En EU-medborgare har vistats i Sverige i sju månader. Han har arbetat hos olika arbetsgivare som hantlangare och liknande, men får allt mindre arbete. Vid ankomsten hade han kontanta tillgångar, men när de är slut klarar han sig inte längre på sin lön. Han vänder sig till socialtjänsten och ansöker om ekonomiskt bistånd.

Är han arbetstagare enligt EU-rättens regler med rätt till likabehandling med svenska arbetstagare?

Kommentar: EU-domstolen menar bland annat i C-413/01, Ninnie-Orasche, att det är nödvändigt att göra en helhetsbedömning av alla omständigheter som gäller både den aktuella arbetsplatsens verksamhet och arbetsförhållandena. Tidsbegränsade anställningar eller ovanliga anställningsförhållanden behöver inte vara ett hinder för att arbetet ska anses som reellt och personen räknas som arbetstagare. Ett begränsat antal arbetstimmar under en längre period kan dock vara en indikation på att arbetet i själva verket är marginellt och sidoordnat samt att huvudsyftet med vistelsen i Sverige är ett annat.

Eftersom mannen har arbetat mer än ett begränsat antal arbetstimmar är han att betrakta som arbetstagare. Detta gäller även efter det att han förlorat sitt arbete, dock under förbehållet att han anmält sig som arbetssökande. Eftersom tiden för arbete var kortare än ett år behåller han status som arbetstagare i sex månader.

Det innebär att han i fråga om rätten till socialt bistånd ska likabehandlas med en svensk medborgare i en liknande situation. Socialtjänsten ska pröva hans ansökan om bistånd och kan ställa krav på honom på samma sätt som man gör på andra med otillräcklig försörjning så länge uppehållsrätten som arbetstagare kvarstår.

Ofrivillig arbetslöshet och statusen som arbetstagare
En EU-medborgare har kommit till Sverige för att arbeta inom hotell- och restaurangbranschen. Efter diverse arbeten under ett halvår arbetar hon nu bara tio timmar i veckan som servitris på en lunchrestaurang. Hon är inte med i a-kassan, kan inte försörja sig på sin lön och riskerar att inom kort bli arbetslös. Hon ansöker om ekonomiskt bistånd till försörjningen.

Vad händer med hennes status som arbetstagare om hon blir arbetslös?

Kommentar: Enligt rörlighetsdirektivet kan en person som arbetat i Sverige men blir arbetslös behålla sin status som arbetstagare och rätten till full likabehandling. Om anställningen varat kortare tid än ett år gäller det för sex månader. En förutsättning är att personen är anmäld som arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande.

Personen i exemplet har haft uppehållsrätt i Sverige som arbetstagare. Ett halvår är tillräcklig tid för att anses ha en reell anknytning till den svenska arbetsmarknaden. Hon behåller sin status som arbetstagare i sex månader och har den tiden på sig att skaffa nytt arbete. Under denna period har hon rätt till likabehandling med andra arbetslösa sökande. Socialtjänsten kan kräva att hon är anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och visar att hon söker arbete.

Arbetslös efter att en längre tid ha arbetat i Sverige

En EU-medborgare har under en längre tid arbetat i Sverige som byggnadsarbetare. Han har därefter ofrivilligt blivit arbetslös och söker aktivt nytt arbete. Under tiden ansöker han om ekonomiskt bistånd på grund av låg arbetslöshetsersättning.

Vad har EU/EES-medborgare som arbetat i Sverige en längre tid och sedan blir arbetslösa rätt till?

Kommentar: Vid ofrivillig arbetslöshet behåller personen sin status som arbetstagare i sex månader eller längre beroende på hur länge personen har haft arbete. Statusen som arbetstagare innebär full likabehandling vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd, rätten till arbetslöshetsersättning och andra sociala förmåner.

Om anställningen varat i mer än tolv månader behåller personen sin ställning som arbetstagare och har uppehållsrätt så länge vederbörande befinner sig i Sverige och står till arbetsmarknadens förfogande.

Efter att lagligen vistats här i fem år får personen permanent uppehållsrätt. Den gäller utan villkor och upphör endast om han eller hon vistas utanför Sverige i mer än två år. Mannen i exemplet har rätt till likabehandling med andra arbetslösa i Sverige.

Arbeta svart innebär inte ett verkligt och faktiskt arbete. Ett par med tre gemensamma barn har bott i Sverige i två år. Mannen har arbetat svart i restaurangbranschen. Kvinnan har varit hemma och skött om barnen. Mannen har blivit sjuk och kan inte arbeta. Familjen söker därför ekonomiskt bistånd.

Är mannen arbetstagare och har familjen uppehållsrätt i Sverige?

Kommentar: Mannen har arbetat svart och definieras därför inte som arbetstagare. Att arbeta svart innebär inte att ha ett verkligt och faktiskt arbete. Eftersom varken mannen eller kvinnan kan anses vara arbetstagare skulle de endast ha uppehållsrätt om de hade tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Detta krav har, med tanke på vad paret berättat, aldrig varit uppfyllt. De har därför inte uppehållsrätt i Sverige och har aldrig haft det.

Egenföretagare

Egenföretagare har samma rättigheter som arbetstagare. För att fastställa en persons status som egenföretagare kan socialtjänsten begära registreringsbevis för företaget eller F-skattsedel, samt i förekommande fall ytterligare dokumentation. Det kan vara exempelvis hyreskontrakt för nödvändiga lokaler, marknadsplan, fakturor och kvitton på utförda tjänster och inköpt material.

Om verksamheten upphör

Till skillnad från vad som gäller för arbetstagare finns det inte några bestämmelser om bibehållen uppehållsrätt för en EU/EES-medborgare som har upphört att bedriva verksamhet som egenföretagare eller med att tillhandahålla tjänster.³² Om en EU/EES-medborgare som har upphört med sin verksamhet i fortsättningen ägnar sig åt att söka arbete i Sverige ska hans eller hennes uppehållsrätt och rätt till bistånd bedömas utifrån de förutsättningar som gäller för arbetssökande.

Arbetssökande

Med arbetssökande EU/EES-medborgare menas en person som beger sig till ett annat EU-land och aktivt söker arbete.³³ Arbetssökande omfattas generellt av den grundläggande rätten till fri rörlighet och rätten att vistas i Sverige under tre månader utan uppehållsrätt. Så länge personen kan styrka att han eller hon fortfarande söker arbete och har en verklig möjlighet att få anställning har personen rätt att vistas i Sverige utöver de tre månaderna, det vill säga har uppehållsrätt.

³² Egenföretagare får om verksamheten upphör, i stället förlita sig på EUF-fördragets bestämmelser om fri tjänsterörlighet och fri etablering i artiklarna 49 och 56.

³³ Jämför direktiv 2004/38 art 14.4 b. Det är viktigt att skilja arbetssökande från en arbetstagare som blir ofrivilligt arbetslös och av den anledningen söker arbete. Vid ofrivillig arbetslöshet behåller en person under vissa förutsättningar nämligen sin status som arbetstagare och är ur ett EU-rättsligt perspektiv inte arbetssökande.

Verklig möjlighet att få anställning

I Antonissen-målet fastslog EU-domstolen att en tid av sex månader normalt sett är tillräcklig tid för att den arbetsökande ska ha en verklig möjlighet att hitta ett arbete. Samtidigt påpekade domstolen att om personen efter sex månader fortfarande söker arbete och har en reell chans att få en anställning, kan han eller hon inte tvingas lämna värdmedlemsstaten.³⁴ Det är denna tolkning som numera finns uttryckt i 3 a kap. 3 § 2 UtIL.

För medlemsstaterna betyder detta att arbetsökande från andra medlemsstater lagligen får uppehålla sig i Sverige under åtminstone sex månader, och under vissa omständigheter under en längre period. Det finns alltså ingen absolut tidsgräns för hur länge en EU/EES-medborgare kan betraktas som arbetsökande och därmed ha uppehållsrätt. Avgörande är om den arbetsökande verkligen söker arbete och om det finns en verklig möjlighet att få anställning. Det måste avgöras från fall till fall.

Att bedöma arbetsökandes uppehållsrätt

I dagsläget saknas prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen som kan ge tydlig vägledning när det gäller att bedöma om en person kan anses ha uppehållsrätt som arbetsökande. För att ge en orientering återges några domar från Kammarrätterna som berör saken.³⁵

Uppehållsrätt som arbetsökande har inte ansetts föreligga

Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 april 2015 i mål nr 4223-14

Ett par som var EU-medborgare ansökte om ekonomiskt bistånd till uppehälle. De hade befunnit sig i Sverige i cirka fyra månader. Mannen uppgav att han sålde tidningen Faktum och därigenom fick en viss inkomst. Kammarrätten bedömde att mannen inte hade uppehållsrätt som arbetstagare, då försäljning av tidningen Faktum inte är av sådan karaktär att det faller inom den gemenskapsrättsliga arbetstagardefinitionen. Han hade inte heller uppehållsrätt som arbetsökande, då han saknade utbildning, hade ytterst begränsade kunskaper i svenska språket, begränsade kunskaper i engelska samt begränsad arbetslivserfarenhet och därmed inte kunde anses ha en verklig möjlighet att få anställning.

³⁴ Mål C-292/89, Antonissen, REG 1991, s. I-745

³⁵ Se även domar

Kammarrätten i Stockholms dom den 10 september 2012 i mål nr 7678-11

Kammarrätten i Göteborgs dom den 4 februari 2016 i mål nr 568-569-15

Kammarrätten i Stockholms dom den 3 juni 2016 i mål nr 8774-15

Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2016 i mål nr 285-16

En EU-medborgare som hade varit arbetslös i mer än fyra år ansökte om bistånd. Han var aktivt arbetssökande och inskriven vid Arbetsförmedlingen. Kammarrätten ansåg att, även med beaktande av att mannen deltagit i SFI-undervisning och genomgått en arbetslivsinriktad utbildning, han inte visat att han hade en verklig möjlighet att få anställning och därmed inte hade uppehållsrätt som arbetssökande.

Kammarrätten i Jönköpings dom den 3 november 2016 i mål nr 1022-15

En EU-medborgare ansökte om ekonomiskt bistånd för december 2014. Kammarrätten ansåg inte att kvinnan hade uppehållsrätt som arbetstagare eftersom hon inte hade visat att hon faktiskt hade utfört arbete som servitris eller haft anställning som jordgubbsplockare. Att kvinnan genomgått en arbetsmarknadsutbildning med aktivitetsstöd från Försäkringskassan kunde inte heller medföra att hon skulle räknas som arbetstagare. Kvinnan hade inte visat att hon aktivt sökt arbete, att hon hade någon utbildning eller hur omfattande hennes tidigare arbetslivserfarenhet var. Att hon påbörjat en arbetsmarknadsutbildning till lokalvårdare visade inte att hon vid tiden för ansökan haft en verklig möjlighet att få en anställning. Detta gjorde att domstolen inte heller ansåg att kvinnan hade uppehållsrätt som arbetssökande.

Uppehållsrätt som arbetssökande har ansetts föreligga

Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 september 2007 i mål nr 3248-07

En EU/EES-medborgare hade bosatt sig och vistats i Sverige i mer än tre månader utan att hitta något arbete. Han ansökte om bistånd men socialnämnden avslag hans ansökan med motiveringen att han inte hade uppehållsrätt. Personen påpekade att han hade en teknisk utbildning och arbetslivserfarenhet, att han studerade svenska och att han hade fått en praktikplats genom Arbetsförmedlingen. Han var även inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Kammarrätten ansåg att mannen hade en verklig möjlighet till anställning och därför hade uppehållsrätt som arbetssökande.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 oktober 2009 i mål nr 5917-09

En EU-medborgare ansökte om ekonomiskt bistånd. Socialnämnden avlog ansökan med motiveringen att den sökande inte hade uppehållsrätt i Sverige, bland annat med hänvisning till att sökanden hade en omfattande funktionsnedsättning på grund av psykisk sjukdom. Personen överklagade och hävdade att hon hade uppehållsrätt som arbetssökande och påpekade att Arbetsförmedlingen hade gett henne en praktikplats med rätt till aktivitetsstöd från Försäkringskassan, motsvarande heltidsarbete under sex månader. Kammarrätten ansåg med hänvisning till att kvinnan hade fått en praktikplats att hon hade uppehållsrätt som arbetssökande med verklig möjlighet att få anställning.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 november 2010 i mål nr 1600-09

En EU-medborgare började i januari 2008 arbeta i Sverige. Anställningen upphörde i mars 2008. Han var arbetssökande fram till juli 2008 då han blev föräldraledig och fick föräldrapenning. Mannens fru och två barn hade flyttat till Sverige i juni 2008 och familjen ansökte om ekonomiskt bistånd för november och december 2008. Socialnämnden avlog ansökan med motiveringen att familjens möjlighet till försörjning var störst i hemlandet och nämnden bedömde att det i övrigt inte fanns några skäl för att bevilja bistånd. Socialnämnden ansåg vidare att mannen inte kunde anses ha uppehållsrätt som arbetstagare med hänvisning till att det gått mer än sex månader sedan hans anställning upphörde. Kammarrätten ansåg att socialnämnden inte visat att mannen saknade uppehållsrätt vid ansökningstillfället. Kammarrätten ansåg inte heller att nämnden haft fog för att beakta parets möjligheter att snabbare kunna försörja sig i hemlandet.

Kommentar

Det är inte möjligt att dra några entydiga slutsatser av domarna eftersom det är domar från Kammarrätterna, dessa är inte vägledande utan ska ses som bedömningar i enskilda fall.

När det gäller domarna där uppehållsrätt som arbetssökande inte har ansetts föreligga är det dock antingen på grund av att personen inte stått till arbetsmarknadens förfogande och sökt arbeten i tillräcklig utsträckning eller för att personen inte bedömts ha en verklig möjlighet att få anställning. Faktorer som har lyfts fram i bedömningarna i det senare fallet har främst varit att personerna haft bristande utbildning och erfarenhet samt bristande språkkunskaper.

I de fall uppehållsrätt som arbetssökande har ansetts föreligga har personerna inte endast varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen utan har även fått del av ett arbetsmarknadspolitiskt program i form av praktikplats.

När det gäller att bedöma arbetssökandes uppehållsrätt och rätt till socialt bistånd är det alltså centralt att socialtjänsten samverkar med Arbetsförmedlingen.

Exempel med kommentar

Det utlovade arbetet blev inte av eller fanns inte
En medborgare uppger att hon har blivit lovad arbete inom en mindre hotellrörelse i Sverige. Vid ankomsten visar det sig att hon har blivit lurad och att arbetet inte finns. Hon saknar annan anknytning till orten. Hon har ingen möjlighet att klara sig ekonomiskt eller omedelbart hitta ett annat arbete och ansöker om ekonomiskt bistånd.

Hur långt sträcker sig kommunens yttersta ansvar i den här typen av situation?

Kommentar: Kvinnan påbörjar aldrig något arbete i Sverige. Eftersom hon saknar koppling till den svenska arbetsmarknaden och inte kan svenska kan hon knappast bedömas ha en verklig möjlighet att få anställning här. Hon saknar därför uppehållsrätt som arbetssökande. Eventuellt bistånd enligt SoL kan därför begränsas till vad som krävs för att undvika en akut nödsituation, till exempel enstaka bidrag till mat, logi eller resa hem.

Icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare

Grundläggande krav

De som räknas som icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare ska för att ha uppehållsrätt ha tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.³⁶ Till den kategorin hör exempelvis studerande, turister och pensionärer.

Personer som sökt sig till Sverige utan att ha realistiska möjligheter att göra sig gällande på den svenska arbetsmarknaden och måste tigga hör också till kategorin icke ekonomiskt aktiva.

Kravet på tillräckliga tillgångar

Vad som avses med tillräckliga tillgångar är inte närmare reglerat. Medlemsstaterna får inte bestämma något fast belopp, utan måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Beloppet får inte heller överstiga respektive medlemsstats beloppsgräns för socialt bistånd.³⁷

³⁶ Bestämmelser om migrerande EU/EES-medborgares sjukförsäkring finns i förordning om samordning av de sociala trygghetssystemen 883/04 som anger vilket lands lagstiftning som ska gälla i fråga om social trygghet, vilket även innefattar hälso- och sjukvård.

³⁷ Artikel 8.4 i direktiv 2004/38.

Det krävs inte att de medel som finns för försörjningen ska vara personens egna, utan medlen kan tillhöra till exempel en i värdlandet bosatt förälder eller partner.³⁸

Annat stöd än sådant som beviljas enligt socialtjänstlagen, såsom äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg från Försäkringskassan, har inte heller ansetts medföra att en person bedömts sakna tillräckliga tillgångar för sin försörjning.³⁹

Exempel på handlingar som kan styrka att en person har tillräckliga tillgångar kan vara banktillgodohavanden, pensionsbevis eller andra handlingar som visar på en löpande inkomst. Om det är någon annan person som ställer tillgångarna till förfogande kan detta styrkas genom intyg samt uppgift om vilken inkomst eller vilka tillgångar den personen har.

Heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige

Kravet på heltäckande sjukförsäkring innebär krav på tillgång till hälso-och sjukvård⁴⁰ för personen och dennes familjemedlemmar. EU/EES-medborgare kan i normalfallet uppfylla kravet på heltäckande sjukförsäkring, det vill säga tillgång till hälso-och sjukvård, genom att visa upp ett europeiskt sjukförsäkringskort eller någon annan av de utfärdade blanketter som styrker att personen omfattas av ett annat lands sociala trygghetssystem.⁴¹

En EU/EES-medborgare som inte har tillgång till en offentligt finansierad sjukförsäkring kan alternativt visa att den har en motsvarande privat heltäckande sjukförsäkring.⁴²

Tillfälliga svårigheter och att sakna tillgångar för sin försörjning

EU-domstolen, mål C-184/99, Grzelczyk-målet
EU-domstolen har i mål C-184/99 menat att EU-rätten inte hindrar att en person med tillfälliga svårigheter beviljas socialt stöd.¹ En studerande hade gått en utbildning i värdlandet i drygt fyra år och hade inte långt till examen. Domstolen uttalade att ett enstaka fall av bistånd inte automatiskt bör leda till att personen inte längre ska anses ha uppehållsrätt.

³⁸ Mål C-200/02, Chen, REG 2004, s. I-9925 och mål C-408/03, Kommissionen mot Belgien, REG 2006, s. I-2647.

³⁹ MIG 2011:19

⁴⁰ MIG 2012:15

⁴¹ Blanketterna utfärdas enligt Förordning 883/2004 (S1, S2, S3 eller DA1). Jämför KOM (2009) 313 slutlig s. 9–10

⁴² Gällande kravet på heltäckande sjukförsäkring se MIG 2015:15.

Exempel med kommentarer

Kvinna utsatt för våld

Ett par som lever i hemlöshet och saknar försörjning har en ansträngd situation. Mannen misshandlar kvinnan vid upprepade tillfällen och kvinnan vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp.

Socialtjänsten tar emot ansökan och inleder en utredning av kvinnans situation.

Utredningen visar att kvinnan inte har uppehållsrätt eftersom hon varken har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning eller en heltäckande sjukförsäkring. Hon är inte heller arbetssökande med möjlighet att få arbete i Sverige.

Vad är socialtjänstens ansvar?

Kommentar: Eftersom socialtjänsten i sin utredning konstaterat att kvinnan inte har uppehållsrätt kan socialtjänstens ansvar som huvudregel begränsas till att erbjuda kvinnan akuta insatser, såsom exempelvis pengar till hemresa, trygg och säker logi i avvaktan på resa (till exempel skyddat boende) samt pengar till nödvändigt uppehälle.

Kvinnan kan även få hjälp med att kontakta hälso- och sjukvården för sina skador efter misshandeln. Inom ramen för socialtjänstens skyldighet att utreda kvinnans situation och bedöma vilket behov hon har av stöd och skydd kan socialtjänsten även behöva undersöka vilka möjligheter som finns att få skydd och stöd i hemlandet och hänvisa kvinnan till sådana möjligheter.

Familjemedlemmar

För familjemedlemmar gäller huvudprincipen att deras uppehållsrätt är beroende av anknytningen till en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt, så länge familjemedlemmarna inte själva har fått permanent uppehållsrätt.

En familjemedlem som har uppehållsrätt och vistas i Sverige har rätt till likabehandling av socialtjänsten på samma sätt som svenska medborgare. Det har ingen betydelse om familjemedlemmen är medborgare i ett land utanför EU/EES.

Familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU regleras inte uttryckligen i EUF-fördraget⁴³. Rätten härleds istället ur familjens enhet samt att en förutsättning för att EU-medborgare ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet är att även familjemedlemmar bör beviljas denna rätt, oavsett medborgarskap.⁴⁴

⁴³ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

⁴⁴ Skäl 5 till direktiv 2004/38

3 a kap. 2 § Utl

Med familjemedlem till EES-medborgare avses en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som är

1. make eller sambo till EES-medborgaren,
2. släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år,
3. släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning, eller
4. annan familjemedlem, om familjemedlemmen i det land som han eller hon har kommit från är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att EES-medborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen.

Med familjemedlem till EES-medborgare avses även en utlänning med sådan familjeanknytning som anges i första stycket till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet och som utlänningen har följt med eller anslutit sig till när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

3 a kap. 4 § Utl

En sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § första stycket har uppehållsrätt om EU/EES-medborgaren har uppehållsrätt enligt 3 §.

En sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § andra stycket har uppehållsrätt.

Upphållsrätt enligt första eller andra stycket föreligger inte om ett äktenskap ingåtts, ett samboförhållande inletts eller en utlänning adopterats uteslutande i syfte att ge utlänningen uppehållsrätt.

En familjemedlem till en EU/EES-medborgare (person 1) som har uppehållsrätt⁴⁵ har alltså också uppehållsrätt så länge person 1 har det. Vid en ansökan om socialt bistånd behöver socialtjänsten ta ställning till om personen i fråga kan anses uppfylla förutsättningarna för uppehållsrätt som familjemedlem.⁴⁶

Familjemedlemmar till svenska medborgare

En svensk medborgare som har haft uppehållsrätt, exempelvis som arbetstare, i annat EU/EES-land kan under denna tid ha etablerat ett förhållande

⁴⁵ Enligt 3 a kap. 3 § Utl

⁴⁶ Enligt 3 a kap. 2 § Utl

med en person som uppfyller förutsättningarna för att betraktas som familjemedlem. Om den svenska medborgaren återvänder till Sverige tillsammans med den nya familjemedlemmen får den nya familjemedlemmen uppehållsrätt i Sverige oavsett medborgarskap.

Uppehållsrätt på grund av familjeanknytning gäller inte om det rör sig om ett så kallat skenäktenskap eller motsvarande samboskap.

Ändrade familjeförhållanden

Under de fem år som det i normalfallet tar för en familjemedlem att få permanent uppehållsrätt kan de personliga förhållandena förändras.

Även om uppehållsrätten som familjemedlem är beroende av en annans uppehållsrätt leder inte alla förändringar av familjesituationen till att familjemedlemmar förlorar uppehållsrätten. I vissa fall kan personer med status som familjemedlemmar behålla sin uppehållsrätt även om de inte själva är EES-medborgare eller saknar egna tillgångar⁴⁷. Dessa situationer framgår av nedanstående lagrum.

3 a kap. 5 b § UtL

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare behåller sin uppehållsrätt om den person från vilken han eller hon härlett sin uppehållsrätt avlider, under förutsättning att familjemedlemmen då har vistats i Sverige som familjemedlem under minst ett år och

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
3. är medlem i en familj som redan är bildad i Sverige av en person som uppfyller villkoren i 1 eller 2.

3 a kap. 5 c § UtL

En EES-medborgares familjemedlem som är släkting i rakt nedstigande första led till EES-medborgaren och som är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige behåller sin uppehållsrätt om den förälder från vilken han eller hon härlett sin uppehållsrätt avlider eller reser ut ur Sverige. Detsamma gäller en person som har vårdnaden om familjemedlemmen. Uppehållsrätten kvarstår till dess att familjemedlemmen har avslutat studierna.

⁴⁷ 3 a kap. 5 b – 5 d §§ UtL.

3 a kap. 5 d § Utl

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare behåller sin uppehållsrätt om anknytningen till den person från vilken han eller hon härlett sin uppehållsrätt upphör genom äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskapet eller upphörande av samboförhållandet, under förutsättning att han eller hon uppfyller vad som föreskrivs i 5 b § 1, 2 eller 3 och

1. äktenskapet eller samboförhållandet har varat i minst tre år, varav minst ett år i Sverige, när förfarandet för äktenskapsskillnad eller ogiltigförklaring av äktenskapet eller upplösning av samboförhållandet inleds,
2. vårdnaden av EES-medborgarens barn har överlåtits på familjemedlemmen,
3. det är befogat med hänsyn till särskilt svåra omständigheter i förhållandet, eller
4. familjemedlemmen genom överenskommelse mellan föräldrarna eller genom domstolsbeslut har rätt till umgänge med ett barn och denna umgängesrätt måste utövas i Sverige.

Exempel med kommentarer

Arbetstagare med familjemedlem från tredje land

En EU-medborgare har under en längre tid varit arbetslös i hemlandet men har nu fått en deltidsanställning i Sverige. Han fortsätter att få a-kassa på deltid från hemlandet. Hans kanadensiska hustru har flyttat med honom till Sverige. Hon har tre barn sedan tidigare. Efter 90 dagar kommer mannen inte att få någon a-kasseersättning från hemlandet. Han planerar att fortsätta arbeta deltid och läsa svenska (SFI) för att öka sina chanser till heltidsanställning. Hustrun är sjukskriven men saknar sjukpenning. Familjen söker ekonomiskt bistånd.

Vad gäller för denna familj?

Kommentar: Mannen har ställning som arbetstagare genom sin deltidsanställning. Hustrun och barnen har enligt rörlighetsdirektivet och Utl uppehållsrätt som familjemedlemmar. Att hon är tredjelandsmedborgare har i detta fall ingen betydelse. Familjens ansökan om bistånd ska behandlas enligt SoL. Ansökan måste bedömas från fall till fall, men det är inte självklart att socialtjänsten kompletterar med ekonomiskt bistånd om mannen väljer att endast arbeta deltid. Socialtjänsten kan också kräva att mannen söker mer arbete och förlägger sina studier i svenska till fritiden.

När det gäller kvinnan ska hon så snart hon blir arbetsför ställa sig till arbetsmarknadens förfogande.

Socialtjänsten kan uppmana familjen att ansöka om barnomsorg och de bosättningsbaserade förmåner hos Försäkringskassan som de kan ha rätt till, till exempel bostadsbidrag och föräldrapenning.

Nordiska medborgare

Nordiska medborgare har rätt att uppehålla sig i ett annat nordiskt land utan krav på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Det gäller även för vistelser längre än tre månader.

I den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster⁴⁸ finns bestämmelser som påverkar tillämpningen av de nordiska ländernas lagstiftning om socialt bistånd och sociala tjänster.

Regeln om likabehandling (likställdhet)

Konventionen innehåller en regel om likabehandling (likställdhet). Den innebär att en medborgare i ett nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt, eller är lagligen bosatt i ett annat nordiskt land, ska likställas med landets egna medborgare när landet tillämpar lagstiftning som omfattas av konventionen. Likställdheten enligt artikel 4 gäller för allt socialt bistånd och alla sociala tjänster.

I artikel 6 i konventionen regleras rätten till socialt bistånd och sociala tjänster vid tillfällig vistelse i ett annat nordiskt land. En person som omfattas av konventionen och som under en laglig tillfällig vistelse i ett annat nordiskt land behöver omedelbart socialt bistånd och sociala tjänster från vistelselandet, ska få sådant bistånd som enligt landets lagstiftning svarar mot hjälpbehovet.

Förutsättningar för att en person ska kunna sändas hem

Enligt artikel 7 i nordiska konventionen med vägledande kommentar kan det endast i vissa situationer bli aktuellt att sända hem någon med anledning av att denne får socialt bistånd. Det är när det är fråga om hjälp till försörjning över en längre period samt att den hjälp som ges utgör den väsentligaste delen av personens inkomster. En person kan inte bli hemsänd på grund av ekonomiskt bistånd vid enstaka tillfällen.

En nordisk medborgare kan enligt artikel 7 inte heller sändas hem till sitt eget land på grund av behovet av socialt bistånd om hon eller han har speciell anknytning till bosättningslandet, till exempel familjeanknytning, och i vart fall inte om personen lagligen har varit bosatt där tre år eller längre.

Tredjelandsmedborgare

Inom EU kompletteras det nationella medborgarskapet med ett unionsmedborgarskap. Unionsmedborgare är den som är medborgare i en EU-medlemsstat. Införandet av unionsmedborgarskapet i EUF-fördraget⁴⁹ har skapat skillnad mellan unionsmedborgare och så kallade tredjelandsmedborgare.

⁴⁸ Lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster

⁴⁹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Med tredjelandsmedborgare menas en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat. Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare⁵⁰ som har vistats i en medlemsstat under en längre tid har en särskild rättslig ställning och särskilda rättigheter.

Svensk socialtjänst ska behandla tredjelandsmedborgare på samma sätt som svenska medborgare om de har beviljats ställning som varaktigt bosatta.⁵¹ En tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt i ett annat EU-land och vill stanna längre tid än tre månader i Sverige behöver uppehållstillstånd.⁵² Även tredjelandsmedborgare som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare när de har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.⁵³

En tredjelandsmedborgare ska beviljas status som varaktigt bosatt i Sverige av Migrationsverket om personen vistats inom EU:s medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år⁵⁴. För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska tredjelandsmedborgaren fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel, så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda.⁵⁵ En person som får status som varaktigt bosatt får ett uppehållstillståndskort av Migrationsverket.⁵⁶

När en person beviljats status som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare kan den inte återkallas eller på annat sätt gå förlorad med hänvisning till att kravet på försörjningsförmåga inte längre är uppfyllt. Prövningen skiljer sig därmed från prövningen om uppehållsrätt för en EU/EES-medborgare.⁵⁷

⁵⁰ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning samt rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändringar av rådets direktiv 2003/109/EG. Direktivet har gjorts till svensk lag genom bestämmelser i 5 a kap. UtL.

⁵¹ Artikel 11 direktiv 2003/109/EG

⁵² 2 kap. 5 § UtL

⁵³ Artikel 11 jämfört med artikel 21 i direktiv 2003/109/EG

⁵⁴ 5 a kap. 1-1a §§ UtL.

⁵⁵ 5 a kap. 2 § UtL

⁵⁶ Angående utfärdande av uppehållskort se 3 a kap. Utlänningsförordningen

⁵⁷ Prop. 2005/06:77 s. 191

Utredning och beslut när EU/EES-medborgare ansöker om bistånd

EU/EES-medborgare som vistas i Sverige omfattas av kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL. Rätten att ansöka om bistånd och socialtjänstens skyldighet att pröva en ansökan gäller även för EU/EES-medborgare. EU/EES-medborgare eller familjemedlem som bedömts ha uppehållsrätt i Sverige har rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Däremot har unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, och därmed saknar sin egentliga hemvist i Sverige, bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation⁵⁸. Viktigt för socialtjänstens handläggning är alltså att undersöka om personen i fråga och dennes familj har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige vid tidpunkten för sin ansökan.

Med uppehållsrätt avses här rätten för EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar att under vissa villkor vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Uppehållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda. Huvudregeln är att för att EU/EES-medborgare som inte har uppehållstillstånd ska ha rätt till socialt bistånd ska han eller hon kunna styrka sin uppehållsrätt.

- Det är mot denna bakgrund rimligt att inleda utredningen med att utreda och bedöma om personen uppfyller kriterierna för uppehållsrätt, alternativt har uppehållstillstånd, eller inte. Om det finns fler personer i hushållet behöver man även ta ställning till om dessa kan anses ha uppehållsrätt som familjemedlemmar.

En person som har uppehållstillstånd behöver styrka detta genom att visa ett beslut från Migrationsverket. När det gäller uppehållsrätt behöver personen styrka det på annat sätt, eftersom det inte finns det något formellt bevis på sådan. Socialtjänsten måste utifrån vad personen kan redovisa om sin situation ta ställning till om vederbörande uppfyller kriterierna för uppehållsrätt i varje enskilt fall.

Att en person tidigare har haft uppehållsrätt eller är folkbokförd i Sverige eller har svenskt personnummer styrker inte att personen har uppehållsrätt vid tidpunkten för ansökan om socialt bistånd.

- I de fall självförsörjning är ett villkor för uppehållsrätt behöver frågan om självförsörjning alltid bedömas, oavsett vad ansökan om bistånd avser. Om ansökan avser ekonomiskt bistånd utgör ansökan i sig en indikation på att den enskilde inte är självförsörjande och därmed kan komma att bedömas inte ha uppehållsrätt.

EU/EES-medborgaren har uppehållsrätt om han eller hon är:

1. Yrkesverksam, det vill säga

- är arbetstagare,
- är egen företagare i Sverige eller

⁵⁸ Jämför Rå 1995ref.70

- har kommit till Sverige för att söka arbete och har en reell möjlighet att få en anställning.

Arbetstagare kan styrka sin ställning genom att visa upp anställningsbevis, lönebesked etc. och egna företagare kan styrka sin ställning genom att visa upp Skatteverkets godkännande för F-skatt.

För att bedöma en persons ställning som arbetsökande kan kontakt tas med Arbetsförmedlingen efter medgivande av den sökande.

Alla EU/EES-medborgare har rätt att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen men har då också skyldighet att följa en handlingsplan som upprättas och följs upp. För att en person ska kunna komma i fråga för ett arbetsmarknadspolitiskt program gör Arbetsförmedlingen alltid en bedömning av personens möjligheter på den svenska arbetsmarknaden.

2. Icke yrkesverksam och uppfyller samtliga kriterier enligt någon av följande tre punkter:

- Är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige *och* enligt egen försäkran har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning *samt* har en heltäckande sjukförsäkring för sig och sina familjemedlemmar som gäller i Sverige.

eller

- Har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning *och* har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

eller

- Är familjemedlem till EU/EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige.

Kriterierna för uppehållsrätt bedöms vara uppfyllda

För den som bedöms ha uppehållsrätt gäller principen om likabehandling. Rätten till socialt bistånd ska utredas i vanlig ordning gällande den sökande, och när det är relevant, övriga familjemedlemmar i hushållet. Likabehandling gäller både rätten till insatser och de krav som kan ställas på biståndssökande.

Kriterierna för uppehållsrätt bedöms inte vara uppfyllda

Om EU/EES-medborgaren inte bedöms ha uppehållsrätt gäller ändå de vanliga reglerna för beslutsfattande och möjlighet att överklaga beslutet. Personen ska underrättas om hur beslutet kan överklagas.

Beslutet ska innehålla en motivering. Om avslagsgrunden är avsaknad av uppehållsrätt är det rimligt att motiveringen avser skälen för den bedömningen.

Att bedöma rätten till försörjningsstöd

Den vanligaste orsaken till att EU/EES-medborgare söker bistånd hos socialtjänsten är försörjningsproblem. I tabellen nedan finns en schematisk översikt som stöd för att översiktligt förstå vilka kategorier av personer som har möjlighet att få ekonomiskt bistånd på samma sätt som till exempel en svensk

medborgare bosatt i Sverige och vilka som endast skulle ha rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation.

Notera att tabellen utgår från huvudreglerna och en ansökan om bistånd måste handläggas i vanlig ordning.

EU/EES-medborgares rätt till försörjningsstöd

Huvudregler för olika kategorier EU/EES-medborgares rätt till försörjningsstöd					
Med uppehållstillstånd (UT)	Utan uppehållstillstånd (UT)				
	Ekonomiskt aktiva		Inte ekonomiskt aktiva		
	Arbets- tagare ⁵⁹ eller egen- företagare och deras familjemed- lemmar	Arbets- sökande med verklig möjlighet att få arbete i Sverige inom ungefär 6 månader	Personer utan verklig möjlighet att få arbete i Sverige och som inte är självförsör- jande	Studerande som inte är självförsör- jande och deras familje- medlemmar	Ej ekonomiskt aktiva som inte är själv- försörjande (t.ex. pens- ionärer) och deras familje- medlemmar
	Har uppe- hållsrätt	Har uppe- hållsrätt	Saknar uppe- hållsrätt	Saknar uppe- hållsrätt	Saknar uppe- hållsrätt
Likabe- handling	Likabe- handling	Likabe- handling	Akut bistånd	Akut bistånd	Akut bistånd

Bistånd i en akut nödsituation

Så kallat ”nödbistånd” inom socialtjänstens område är ett uttryck som sannolikt har myntats i dagligt tal. Begreppet som sådan återfinns inte i lagstiftningen. Det används i regel för att beskriva sådant bistånd som ges till enskilda för att avhjälpa en tillfällig akut nödsituation utifrån kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § SoL. Det är inte reglerat vad ett sådant bistånd ska innehålla, utan socialtjänsten ska göra en individuell bedömning av behov som är akuta i varje enskilt fall.

En förutsättning för rätt till bistånd från socialtjänsten är som huvudregel att man har rätt att vistas i landet. I annat fall är vistelsekommunens ansvar begränsat till att avhjälpa akuta och oförutsägbara nödsituationer⁶⁰. Vanliga ändamål är bistånd till mat, tillfällig logi, läkemedel och hemresor inom eller utanför Sverige.

När det gäller EU/EES-medborgare från annat land än Sverige kan behov av akut bistånd uppstå i två olika situationer. En sådan situation är att den hjälpsökande EU/EES-medborgaren vistats tillfälligt i Sverige, det vill säga mindre än tre månader, och av olika skäl saknar medel för akuta behov.

⁵⁹ Gäller även under tid då någon avslutat sin anställning, men har rätt att behålla sin ställning som arbetstagare. Läs mer om detta under avsnitt Arbetstagare.

⁶⁰ Prop. 2010/11:49

Den andra situationen är att EU/EES-medborgaren inte har rätt att vistas i landet och därför inte har rätt till socialt bistånd till sin försörjning eller annat. I båda fallen är syftet med det akuta biståndet primärt att den hjälpsökande ska ges möjlighet att göra något åt sin situation, som att resa tillbaka till hemlandet.

Socialtjänsten ska alltid göra en individuell behovsprövning och fatta individuella beslut om exempelvis logi eller kostnad för hemresa för varje enskild individ. Om ansökan om bistånd involverar barn ska, i enlighet med barnkonventionen och 1 kap. 2 § SoL, principen om barnets bästa beaktas vid bedömningen.

Läs mer om socialtjänstens ansvar för barn och unga i behov av stöd och skydd i Del 3.

Rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för annat än att undvika en akut nödsituation

HFD 2018 ref. 39, dom den 11 juni 2018 i mål nr 4464-17 och 6418-17

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för en utlänning som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige men som genomgår rättspsykiatrisk vård här.

En man har varken uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och får därmed i princip inte vistas i Sverige. En utlänning som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt, och som därmed i princip inte har rätt att vistas i landet, har endast i undantagsfall rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation¹. Mannen är emellertid föremål för rättspsykiatrisk vård vilket innebär att han saknar möjlighet att frivilligt lämna landet. Vid sådant förhållande bör han, när det gäller biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen, behandlas på samma sätt som de som vistas lagligt här. HDF ansåg mot den bakgrunden att hans rätt till bistånd därmed inte kan begränsas till akuta nödsituationer utan biståndet ska tillförsäkra honom en skälig levnadsnivå.

Läs mer: Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen
Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen

Del 2 – Socialtjänstens möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden

De senaste åren har ett betydande antal EU/EES-medborgare sökt sig till Sverige som inte uppfyller kriterierna för rätt till socialt bistånd, det vill säga de är inte yrkesaktiva och saknar försörjning i Sverige för sig och sina familjer. Många av dessa har en svår socioekonomisk situation och en del är utsatta för diskriminering i sina hemländer. De lever ofta under mycket utsatta förhållanden även i Sverige.

Rapporter som refereras nedan tyder även på att en del av dessa personer inte befinner sig här frivilligt utan är offer för människohandel⁶¹, människoexploatering eller liknande brottslighet.⁶² Det kan gälla både vuxna och minderåriga⁶³.

Hur många EU/EES-medborgare som befinner sig i Sverige och lever i en utsatt situation är oklart. De olika kartläggningar som har gjorts visar osäkra siffror som dessutom varierar över tid. I november 2015 bedömdes antalet röra sig om ca 4 700 personer och antalet barn bedömdes uppgå till mellan 70 och 100.⁶⁴ I en lägesbild för 2018 har Polisen uppgivit att det sammantaget vistas cirka 4 840 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige.⁶⁵ Många vistas tillfälligt i Sverige, saknar bostad och lever mobilt i bilar eller i otillåtna bösättningar, vilket försvårar en heltäckande kartläggning och mörkertalet är därför sannolikt stort.

En stor andel kommer från Rumänien eller Bulgarien, men det förekommer också personer från länder som Polen, Ungern, Storbritannien och Irland. Det handlar om personer som av olika skäl saknar förutsättningar att få ett arbete i Sverige och som i stor utsträckning försörjer sig i gatamiljö genom att tigga, samla burkar, sälja gatutidningar och i viss mån genom prostitution eller olika svartarbeten. Erfarenheter från flera kommuners arbete med målgruppen tyder på att kvinnornas situation är särskilt utsatt. Männerna tar generellt större plats och kräver mer stöd i kontakter med idéburna organisationer och när det exempelvis gäller att få plats på natthärbärge. Särskilt utsatta är kvinnor som vistas här utan sina män⁶⁶.

⁶¹ Med människohandel avses enligt 4 kap. 1 a § BrB att någon vidtar en handelsåtgärd med en annan människa i syfte att personen ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete, tiggeriverksamhet mm. När det gäller brott mot vuxna ska gärningspersonen ha använt sig av tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta situation eller liknande.

⁶² Sedan 1 juli 2018 är det enligt 4 kap. 1 b § BrB även straffbart att ägna sig åt människoexploatering, det vill säga att utnyttja människor genom exempelvis tvångsarbete, tiggeri eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

⁶³ Människohandel med barn - Nationell kartläggning 2012-2015, Länsstyrelsen Stockholm, 2015.

⁶⁴ Nationell lägesbild, Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, december 2015

⁶⁵ Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige – lägesbild 2018, Länsstyrelsen i Stockholm, 2019

⁶⁶ Återrapportering gällande arbetet med EU-medborgare i socialt och ekonomiskt utsatta situationer, juni 2015 – mars 2016, Malmö stad 2016.

Det förekommer även att barn från andra länder vistas här under utsatta och oacceptabla förhållanden och inte sällan befinner sig i Sverige utan sina biologiska föräldrar. Svenska myndigheter identifierar årligen barn som misstänkts varit utsatta för människohandel, människoexploatering m.m. Barnen kommer från länder inom och utanför EU och typen av exploateringsform varierar. Det kan röra sig om sexuell exploatering, tvångsarbete, tiggeri eller att barn utnyttjas för att begå brott.^{67 68}

Läs mer: Barn i internationell människohandel och exploatering - vägledning för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2018

Viktiga utgångspunkter

För socialtjänsten har den fria rörligheten inom EU medfört ett relativt nytt område och en ny målgrupp att arbeta med, bestående av hemlösa EU/EES-medborgare som lever under utsatta förhållanden. Dessa har i regel inte rätt till socialt bistånd som inte är akut vilket gör socialtjänstens handlingsutrymme mer begränsat än annars.

Socialtjänsten har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen, vilket kan innebära att bevilja tillfälligt bistånd för att den hjälpsökande ska ha möjlighet att göra något åt sin situation.

Socialtjänsten har därutöver ett särskilt utpekat ansvar när det gäller barn och unga, våldsutsatta- eller brottsutsatta personer. Detta tydliggörs i 5 kap. 1 § SoL respektive 5 kap. 11 § SoL.

Enligt 3 kap. 1 § SoL har socialtjänsten skyldighet att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden i kommunen. I den uppsökande verksamheten handlar det till exempel om att erbjuda information till grupper som riskerar att vara särskilt sårbara samt ge stöd till enskilda individer och samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Det framgår av 3 kap. 4 § SoL.

Grundläggande förutsättningar

Kartläggning av läget i kommunen

Att socialtjänsten har kunskap om förhållandena i sin kommun är centralt för att kunna ha beredskap för att möta och ge stöd till målgruppen, det vill säga personer som lever under utsatta förhållanden eller har ett skyddsbehov. Varje kommun måste utifrån sina lokala förutsättningar bedöma hur arbetet ska organiseras och vilka resurser som behöver avsättas. Underlag till det kan socialtjänsten få genom att löpande inhämta aktuell information om

⁶⁷ Människohandel med barn - Nationell kartläggning 2012-2015, Länsstyrelsen Stockholm, 2015.

⁶⁸ Barn i människohandel - Slutredovisning av regeringsuppdraget att samordna arbetet mot människohandel och exploatering av barn, Rapport 2019:6, Jämställdhetsmyndigheten 2019

- hur många vuxna och eventuellt barn som vistas i kommunen, vilket land och om möjligt vilken kommun eller motsvarande de kommer ifrån samt vilket språk de talar,
- vilka frivilligorganisationer som erbjuder hjälp till målgruppen samt
- om det har etablerats otillåtna bosättningar och i så fall var.

Det kan även vara lämpligt att samverka och kontinuerligt stämna av läget med grannkommunerna, eftersom målgruppen är mobil och kan vistas i en kommun på dagtid och i en annan under natten.

Vilka som söker sig till Sverige kan förändras över tid och det är därför viktigt att socialtjänsten regelbundet uppdaterar sig för att kunna ha beredskap att möta förändrade behov.

Organisering av arbetet

Kommunernas förutsättningar för arbetet med målgruppen skiljer sig mycket åt när det gäller behovet av organisering av verksamheten och samverkan med andra aktörer. I vissa kommuner vistas inga eller endast ett fåtal personer och i andra rör det sig om större grupper. I de större städerna kan arbetet med målgruppen beröra flera kommunala verksamheter och förvaltningar.

Inom socialtjänsten finns lång erfarenhet av att arbeta med barn och unga i utsatthet, med våld, kriminalitet, missbruk, psykisk ohälsa och svag ekonomi. Det är därför inga nya strukturer som behövs för att kunna arbeta med barn inom detta problemområde, utan snarare kunskap om de särskilda förutsättningar som råder och att anpassa arbetssätt och utredningar utifrån detta. Läs mer i del 3.

Socialtjänsten ska identifiera de processer där samverkan behövs för att säkra kvaliteten på de insatser som ges i verksamheten. Av processerna och rutinerna ska det framgå hur samverkan ska bedrivas i den egna verksamheten.⁶⁹

Andra aktörer som kommer i kontakt med målgruppen, till exempel frivilligorganisationer, hälso- och sjukvård, Polisen och Kronofogden, behöver utan svårighet kunna få kontakt med rätt instans inom socialtjänsten.

- Oavsett hur kommunen organiserar arbetet underlättar det om det finns en lätt och tydlig ingång till socialtjänsten för olika frågor kring målgruppen.
- Det underlättar om det finns information på olika språk, exempelvis på kommunens webbplats, om vart allmänheten och yrkesutövare kan vända sig med frågor eller för att lämna information till socialtjänsten. Det kan röra misstanke om våldsutsatthet, människohandel eller att en otillåten bosättning har etablerats. Det är bra om det framgår vart man ska vända sig både på dagtid och under nätter och helger.
- När det gäller en anmälan om att ett barn misstänks fara illa eller riskerar att göra det bör socialtjänsten se till att det på kommuns webbplats finns lätt tillgänglig och lättförståelig information om hur en anmälan kan göras såväl under som efter kontorstid.

⁶⁹ 4 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Vikten av att samverka

Både förvaltningslagen⁷⁰ och socialtjänstlagen⁷¹ anger att myndigheter har en skyldighet att samverka. Eftersom det är en rad myndigheter och organisationer som i sin verksamhet kommer i kontakt med målgruppen är det viktigt att hitta samarbetsformer som är anpassade utifrån de lokala förhållandena. En formaliserad och strukturerad samverkan mellan de olika aktörerna är en väg att samordna och använda de gemensamma resurserna effektivare.

I arbetet med målgruppen behöver socialtjänsten samverka med flera aktörer. Socialtjänsten ska genom processer och rutiner säkerställa att samverkan möjliggörs med dessa aktörer.⁷²

- Samverkan kan underlättas om gemensamma rutiner och överenskommelser om hur samverkan ska gå till i olika situationer upprättas mellan socialtjänsten, Polisen, Kronofogden, hälso- och sjukvård med flera. I vissa fall är tydliga rutiner särskilt viktiga, till exempel när det gäller hur en anmälan om att ett barn misstänks fara illa ska hanteras.
- Det är viktigt att de samverkande parternas respektive roller klargörs och att rutinerna görs kända för all personal. För att leda till effekt behöver rutinerna implementeras på alla nivåer hos de berörda aktörerna.

Socialtjänstens sekretess vid samverkan

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL för uppgift om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Hur sekretessbelagda uppgifter ska hanteras är en fråga som måste vara klargjord i samband med samverkan. Att flera myndigheter samarbetar innebär inte att den sekretess som gäller mellan myndigheterna ändras, utan varje myndighet är bunden av den egna sekretessen.

Det går att lösa sekretessfrågan genom att den enskilde på olika sätt samtycker till att information får lämnas mellan myndigheter. (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL).

Även om det inte finns något sådant samtycke finns det situationer som medför att socialtjänsten i vissa fall ändå kan lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Sekretessen gäller inte om en myndighet måste lämna ut en uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Sekretessen hindrar inte heller att en uppgift lämnas till någon annan myndighet, om en lag eller förordning anger att informationen ska lämnas ut (10 kap. 28 § OSL).

Därutöver finns möjlighet att lämna ut uppgifter till hälso- och sjukvården i vissa fall (26 kap. 9 § OSL). Sekretessen hindrar inte att uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom hälso- och sjukvården, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, be-

⁷⁰ 8 § FL

⁷¹ t.ex. 3 kap. 5 § SoL

⁷² 4 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

handling eller annat stöd och denne inte har fyllt arton år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Detsamma gäller uppgift om en gravid person eller någon närstående till denne, om uppgiften behöver lämnas för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Läs mer: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, del 6. Socialstyrelsen 2015

Samverkan med idéburen sektor

För människor som lever i utsatthet och hemlöshet har både den idéburna sektorn och civilsamhället en viktig roll när det gäller möjligheten till hjälp och stöd. Förutom för svenska medborgare bosatta i Sverige gäller det grupper som EU/EES-medborgare, gömda flyktingar, tredjelandsmedborgare som varit varaktigt bosatta i annat EU-land eller personer som rest in i landet och aldrig tagit kontakt med svenska myndigheter.

Den idéburna sektorn utgörs av olika frivilligorganisationer och informella nätverk som försöker stötta och hjälpa människor i utsatta situationer. De är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn och bedrivs i icke vinstutdelande föreningar, kooperativ, samfund, stiftelser eller liknande sammanlutningar. Inom verksamheterna som möter målgruppen finns både anställd personal och volontärer. Den idéburna sektorn tillgodoser ofta basbehov som mat, möjlighet att ta en dusch och tvätta kläder, men erbjuder även ibland aktiviteter i syfte att förbättra den sociala delaktigheten, exempelvis genom samhällsorientering, hälsofrämjande insatser och kurser i svenska.

I vissa fall finns en nära koppling till socialtjänsten genom så kallade IOP-överenskommelser (idéburet offentligt partnerskap) eller när organisationer bedriver verksamheter som härbärgen eller dagverksamheter med ekonomiskt stöd från kommunen. I andra fall saknas helt kontakt med socialtjänsten.

EU/EES-medborgare som befinner sig i en utsatt situation vänder sig i relativt liten utsträckning direkt till socialtjänsten. Det är framförallt den idéburna sektorn som i sin verksamhet träffar EU/EES-medborgare och andra grupper som lever i utsatthet. De har därför en betydelsefull roll när det gäller att uppmärksamma socialtjänsten på särskilt sårbara personer som kan ha ett skyddsbehov. Det kan gälla oro för ett barn, misstanke om våldsutsatthet, människohandel eller människoexploatering. Socialtjänsten behöver därför

- skaffa sig kännedom om vilka idéburna organisationer som verkar i kommunen och om möjligt etablera kontakt för samverkan,
- förhöra sig om verksamhetens önskemål om information och stöd från socialtjänsten samt
- vid behov informera alla inom verksamheten, både personal och volontärer, om vad som gäller för anmälningar till socialtjänsten vid kännedom eller misstanke om att barn far illa enligt 14 kap. 1 och 1 c §§ SoL.

Vid ett nära samarbete mellan socialtjänsten och idéburen sektor i kontakter med målgrupperna är det viktigt att rollfördelningen är klargjord och tydlig även för den enskilde.

Läs mer:

Handbok. Anmäla oro för barn – Stöd för anmälningskyldiga och andra anmälare, Socialstyrelsen 2014

Folder: Till dig som är skyldig att anmäla oro för barn – information för dig som är anmälningskyldig enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialstyrelsen

Uppsökande och förebyggande arbete

Personer i den aktuella målgruppen vänder sig i relativt liten utsträckning till socialtjänsten för att söka hjälp, men socialtjänsten har möjlighet att i stället söka upp dem. I många kommuner bedrivs ett aktivt arbete för att hjälpa de EU/EES-medborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation. Utifrån lokala förutsättningar har en del kommuner uppsökande arbete i egen regi eller samverkar med idéburna organisationer.

Genom att arbeta uppsökande ökar möjligheten att fånga upp särskilt utsatta och sårbara individer som barn, våldsutsatta kvinnor och personer med fysiska eller intellektuella funktionsnedsättningar. Även gravida kvinnor och sjuka eller skadade personer samt äldre med svåra hälsoproblem kan fångas upp och vid behov få hjälp att uppsöka akut sjukvård. Det uppsökande arbetet kan bidra till att akuta nödsituationer kan avvärras när vuxna i behov av särskilt stöd påträffas. Det kan också göra att barn i behov av stöd och skydd uppmärksammas. Många i målgruppen saknar kunskap om hur det svenska samhället fungerar och om möjligheterna att söka hjälp och skydd från polis, socialtjänst och frivilligorganisationer. Erfarenheter från hemlandet gör att det är vanligt att man har bristande förtroende för myndigheter. Ryktesspridning och desinformation förekommer och det är viktigt att nå ut med samhällsinformation.

- För att socialtjänsten ska kunna lämna hjälp är det viktigt att skapa förtroende och informera om socialtjänstens roll och möjligheter att ge stöd. Bemötandet har en central betydelse i detta sammanhang. När en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad kan det behövas tillgång till tolk.⁷³

När barn påträffas i olämpliga miljöer behöver barnets situation och eventuella behov av stöd och skydd uppmärksammas särskilt. Initialt kan föräldrarna informeras om vad föräldraansvaret innebär och om vilket stöd socialtjänsten kan ge för att föräldern ska ha möjlighet att göra något åt barnets situation. Föräldrar har inte sällan en kritisk eller avvisande inställning till myndigheters inblandning. Att inledningsvis försöka skapa förtroende kan underlättas av om socialtjänsten haft återkommande kontakt med den aktuella gruppen.

⁷³ Jämför 13 § FL

Kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL gäller för alla barn, oavsett om de har rätt att vistas i Sverige och hur länge de har vistats här. Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § SoL utan dröjsmål inleda utredning om det som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd. Läs mer om vad som gäller barn i del 3.

Det uppsökande arbetet hjälper också kommunen att upprätthålla en aktuell bild över boplatser i kommunen.

Otillåtna bosättningar

Det är vanligt att medborgare från andra EU-länder som befinner sig tillfälligt i Sverige otillåtet bosätter sig i husvagnar, kojor, tält eller bilar på privat eller kommunal mark. Dessa tillfälliga bosättningar varierar i storlek, men har i vissa fall varit boplatser för ett stort antal personer. Med otillåtna bosättningar menas i detta sammanhang de fall där markägaren inte har lämnat sitt tillstånd till bosättningen och där personerna inte heller av annan anledning, till exempel med stöd av allemansrätten, har rätt att uppehålla sig på platsen. Även boende i bilar på otillåtna platser förekommer.

De otillåtna bosättningarna är problematiska av flera anledningar. För markägarna innebär de en inskränkning i deras möjlighet att själva använda marken. Nedskräpningen kan vara omfattande och att flytta på en otillåten bosättning är dessutom ofta förenat med stora kostnader för markägaren, dels för processen hos Kronofogden och dels för att städa, sanera och återställa marken efter att bosättningen har flyttats.

Det är inte bara från markägarens perspektiv som det finns problem med de otillåtna bosättningarna. Ofta utgör ett sådant boende också en risk för de boendes hälsa. I många fall bor de i provisoriskt byggda hus eller husvagnar utan tillgång till vatten, avlopp och sophantering.

En markägare som vill avlägsna en otillåten bosättning på sin mark har i huvudsak två alternativ. Det första är att vända sig till polisen. Polisen har med stöd av ordningslagen (1993:1617) eller polislagen (1984:387) i de flesta fall rätt att avlägsna personer som har bosatt sig på annans mark.⁷⁴

Det andra alternativet är att markägaren kan vända sig till Kronofogden med en ansökan om avlägsnande⁷⁵. Kronofogden kan då besluta att de personer som ingår i den otillåtna bosättningen ska avlägsnas från platsen⁷⁶.

Socialtjänstens roll vid avlägsnanden från boplatser

Otillåtna bosättningar som sådana är inte socialtjänstens ansvar, däremot situationen för människorna som lever i dem. Socialtjänsten har en viktig roll när det gäller att ge stöd i samband med avhysningar från bostäder, i synnerhet när barn berörs. Socialtjänstens roll i samband med avlägsnanden från boplatser kan vara i stort sett densamma som vid avhysningar från bostäder.

Om de personer som ska avlägsnas saknar uppehållsrätt, och därmed inte har hemvist i landet, är socialtjänstens ansvar som huvudregel begränsat till

⁷⁴ Se 3 kap. 19 och 21 §§ ordningslagen och 13 § polislagen

⁷⁵ Den 1 juli 2017 trädde förändringar i lagen om betalningsföreläggande och handräckning (1990:746) i kraft. En ny form av särskild handräckning, avlägsnande, infördes i lagen.

⁷⁶ Otillåtna bosättningar i Sverige - en bakgrund Ds 2016:17

att avhjälpa en tillfällig akut nödsituation. Det kan handla om att erbjuda lokal för tillfällig evakuering, enstaka bistånd till hemresa eller mat.

För att socialtjänsten ska kunna fullgöra sina uppgifter att erbjuda stödinsatser eller vidta åtgärder till skydd för barn som befinner sig i en bosättning är det viktigt att Polisen respektive Kronofogden så tidigt i processen som möjligt informerar socialtjänsten om att ett avlägsnande kommer att ske. Lokala överenskommelser om rutiner för hur samverkan ska gå till kan underlätta samarbetet.

Om det finns barn i den aktuella bosättningen bör socialtjänsten i regel redan fått information om detta genom kommunens uppsökande arbete eller i samband med information om ett förestående avlägsnande från Kronofogden eller polisen. Sådan information kan i sig ofta vara ett skäl till att barnets behov behöver utredas enligt 1 kap. 1 § SoL och därmed kan åtgärder redan vara förberedda. *Läs mer i del 3.*

Om det finns barn i en bosättning kan det också vara en anledning för ansvariga myndigheter att i samråd med socialtjänsten avvakta något eller meddela anstånd med verkställigheten så att socialtjänsten kan göra en bedömning av hjälpbehovet och hinna förbereda eventuella insatser.

Människohandel, exploatering och våld i nära relationer

I det uppsökande och utredande arbetet är det viktigt att ha kunskap om och vara uppmärksam på att EU/EES-medborgare som lever i utsatthet kan vara offer för människohandel⁷⁷, människoexploatering⁷⁸ eller våld i nära relationer. Det kan gälla både vuxna och barn. När socialtjänsten har indikationer eller får information om att någon misstänks vara utsatt för ett brott skiljer sig rutinerna för handläggningen något åt mellan ärendetyperna.

Om människohandel och exploatering

Enligt en nationell kartläggning gjord av Länsstyrelsen i Stockholms län år 2014 uppgav kommuner, polismyndigheter och frivilligorganisationer i tolv av Sveriges 21 län att de hade kommit i kontakt med vuxna och minderåriga som kan ha utnyttjats för tvångsarbete, tiggeri, att begå brott eller för sexuella ändamål. Även små kommuner hade uppmärksammat denna grupp.

Problematiken som framkommer i kartläggningen omfattar dels EU/EES-medborgare som kommer till Sverige frivilligt för att försöka tjäna ihop pengar, dels personer som utsätts för tvång. Det handlar om en särskilt socialt och ekonomiskt utsatt grupp, men det går inte att göra någon generell koppling till människohandel. Ibland handlar det om fattiga människor som lurar

⁷⁷ Med människohandel avses enligt 4 kap. 1 a § BrB att någon vidtar en handelsåtgärd med en annan människa i syfte att personen ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete, tiggeriverksamhet mm. När det gäller brott mot vuxna ska gärningspersonen ha använt sig av tvång, vilsledande, utnyttjande av någons utsatta situation eller liknande.

⁷⁸Sedan 1 juli 2018 är det enligt 4 kap. 1 b § BrB även straffbart att ägna sig åt människoexploatering, det vill säga att utnyttja människor genom exempelvis tvångsarbete, tiggeri eller arbete under uppenbart orimliga villkor.

andra fattiga människor, i andra fall kan det handla om organiserad brottslighet där den utsatte exploateras, ofta för flera ändamål.⁷⁹

I en särskild nationell kartläggning av barn utsatta för människohandel i Sverige som presenterades år 2015 var tolv procent av barnen som kommunerna redovisade från annat EU-land.⁸⁰

Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att det är viktigt att beakta att personer med fysiska eller intellektuella funktionsnedsättningar samt barn löper särskild risk att falla offer för människohandel för tiggeriändamål. En orsak till detta, enligt Europol, är att dessa särskilt utsatta grupper av offer genererar mest pengar åt förövarna⁸¹.

När det gäller barn som utnyttjas är det känt att vissa brottsgrupperingar i länder som Rumänien och Bulgarien specialiserat sig på handel med barn för att utnyttja dem för stöld- och tiggeriändamål eller för att utnyttja dem sexuellt genom prostitution.

Ofta förser människohandlarna barnen och sig själva med flera olika identitetshandlingar, vilket gör det svårt för polisen att identifiera och kartlägga denna brottslighet. Människohandlarna utnyttjar barnens låga ålder som gör att de undgår straff och registrering i brottsregister.

Flickorna och pojkarna kan exempelvis föras ut ur sina hemländer i familjeliknande grupperingar bestående av två vuxna och två eller tre barn. För att försvåra upptäckt skaffar människohandlarna handlingar som visar att de fungerar som vårdnadshavare med tillstånd att resa utomlands med barnen under en bestämd tid. Grupperna färdas i bil mellan länder inom EU, där barnen utnyttjas för tiggeri och stölder. Polisutredningar visar att det förekommit att en vuxen utgav sig för att vara släkt med barnet eller för att vara barnets vårdnadshavare för att kunna hämta honom eller henne efter att barnet omhändertagits av polis eller socialtjänst.

Barnen isoleras socialt, fräntas möjlighet till utbildning och knyts känslomässigt till förövarna. De kan därför vara rymningsbenägna när de placerats på skyddade boenden. Barnen saknar också ofta tilltro till myndigheter, särskilt till polisen, och ser sig heller inte som offer för brott.⁸² Människohandel och människoexploatering är brott som innebär en stor utsatthet för de drabbade. Gärningsmännen exploaterar människor på många olika sätt.

Barn kan vara direkta eller indirekta offer för människohandel eller exploatering på annat sätt. Barn som vistas i Sverige tillsammans med en förälder eller annan omsorgsperson som är utsatt för människohandel kan ha upplevt, sett och hört våld mot personer i sin närhet. De kan vara traumatiserade och bära på känslor av skuld och skam och ha behov som skiljer sig mycket från den vuxnes. Barn som är utsatta för människohandel, människoexploatering eller liknande brott är per definition utsatta för psykiskt och fysiskt våld och behöver skyddas mot detta. Om det finns indikationer på att ett barn är utsatt ska en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inledas om barnets behov av skydd och hjälp. Om förutsättningarna i LVU är uppfyllda kan barnet omhändertas

⁷⁹ Länsstyrelsen Stockholms län. Utsatta EU-medborgare i Sverige. Lägesrapport ur ett människohandelperspektiv. Rapport 2014:10. 2014.

⁸⁰ Människohandel med barn – Nationell kartläggning 2012-2015, Länsstyrelsen Stockholm, 2015.

⁸¹ Europol, Knowledge Product, Trafficking in Human Beings, O2- Organized Criminal Networks, FP Phoenix, (1 June 2014)]

⁸² Lägesrapport 17 - Människohandel för sexuella och andra ändamål 2015, Polismyndigheten/Noa, 2016

och placeras på lämpligt boende. Det är viktigt att säkerställa att barnet inte lämnas ut till en främmande person som har ett intyg från vårdnadshavaren om att personen är släkt eller ansvarar för barnet.

Läs mer om vad som gäller barn i del 3.

Läs mer:

Kan det vara människohandel? Kortfattad information för myndigheter med flera som kan komma i kontakt med barn som utsatts för människohandel. Länsstyrelsen och Unicef, 2015

Barn i internationell människohandel och exploatering – Vägledning för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2018

LVU – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2020

Nationellt stöd för arbetet vid människohandel och exploatering - www.nmtsverige.se

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för nationell samordning och operativt stöd till socialtjänsten när det gäller arbetet mot människohandel och prostitution (NMT). Jämställdhetsmyndigheten har tillsammans med den internationella migrationsorganisationen (IOM) ett återvändandeprogram för barn och vuxna som varit utsatta för människohandel eller exploatering⁸³. Om ett beslut fattas om att någon ska återvända till ursprungslandet faller ansvaret för mera långsiktigt stöd och social inkludering på ursprungslandet.

Jämställdhetsmyndigheten och IOM ger socialtjänsten stöd i processen när ett barn eller en vuxen ska återvända. Jämställdhetsmyndigheten samordnar processen och stödjer den svenska socialtjänsten, med hjälp av IOM, från fall till fall. Om det är ett barn som ska återvända behöver sociala myndigheter i barnets hemland involveras.

Särskilda regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel finns i ett antal regioner i landet⁸⁴. Regionkoordinatorn fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag rörande prostitution och människohandel för alla ändamål. Regionkoordinatorn kan bland annat bistå regionala myndigheter, till exempel polis och socialtjänst, med stöd vid människohandelsärenden och fungera som en regional aktör med spetskompetens gällande människohandel och länka vidare människohandelsärenden i regionen till rätt instans. Både yrkesverksamma och ideellt arbetande som behöver råd och vägledning i ärenden kan ta kontakt med regionkoordinatorerna. På NMT:s webbplats finns kontaktuppgifter till regionkoordinatorerna samt en karta över de olika regionerna där de verkar.

Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel – Stödprocess vid misstänkt människohandel, Jämställdhetsmyndigheten 2018.

NMT:s stödtelefon har telefonnummer 020-390 000

⁸³ Återvändandeprogrammet - information för myndigheter och frivilligorganisationer, Jämställdhetsmyndigheten & IOM, 2018

⁸⁴ Bergslagen, Mitt, Nord, Stockholm, Syd, Väst och Öst (sept 2019)

I de fall socialtjänsten får indikationer på eller av annan anledning misstänker att ett barn eller vuxen är föremål för människohandel finns även stöd att få i den manual vid misstanke om människohandel som tagits fram av NMT.

Syftet med manualen är att beskriva den nationella stödprocessen och därigenom stötta yrkesverksamma som kommer i kontakt med personer som utsatts för människohandel. Manualen tydliggör vilket ansvar myndigheter har för stöd och skydd till offer för människohandel, hur de kan agera vid människohandelsärenden samt vilket metodstöd de har tillgång till från Jämställdhetsmyndigheten.

Läs mer:

Manual vid misstanke om människohandel – En stöd och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige, Jämställdhetsmyndigheten 2019 nmtsverige.se/publikationer

Manual för frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige, Jämställdhetsmyndigheten & IOM, 2019. nmtsverige.se/publikationer

Barn i internationell människohandel och exploatering – Vägledning för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2018

Våld i nära relationer

Våld i nära relationer förekommer bland människor som lever i utsatthet precis som i samhället i övrigt. Våldet kan ta sig olika uttryck. Det kan handla om fysiskt våld, men också om exempelvis psykiskt våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp för våldsutsatta barn och vuxna gäller oavsett uppehålls rätt eller ej och socialtjänstens roll är densamma i det akuta skedet.

Det innebär att kommunen har samma ansvar för att göra en skyddsbedömning och erbjuda akuta insatser som om barnet eller den vuxna har uppehålls rätt i Sverige.

Personen ska också informeras om sin rätt att få sina akuta hjälpbehov utredda och vilken hjälp som kan ges. Det är dock inte tillåtet att inleda en utredning mot en vuxen persons vilja.

Med akuta behov avses vad som är nödvändigt att tillgodose omgående, till exempel ett tillfälligt skyddat boende och bistånd i form av pengar till mat i avvaktan att hemresa kan ordnas. Den våldsutsatta personen kan behöva hjälp med att kontakta sociala myndigheter i hemlandet via hemlandets ambassad eller konsulat.

Personen kan även behöva hjälp med att kontakta hälso- och sjukvården för att få fysiska skador omsedda och dokumenterade och hjälp med att kontakta Polisen för att göra en polisanmälan.

När det gäller barn som kan ha utsatts för våld eller kan ha bevittnat våld av eller mot en närstående ska en utredning i vanlig ordning utan dröjsmål inledas om barnets behov av skydd och hjälp. Barn till våldsutsatta kan ha behov av skydd och stöd som skiljer sig från den vuxnes. Socialtjänstens utredning kan behöva samordnas med polisens när det pågår en brottsutredning.

Om det finns misstanke om brott mot ett barn enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken⁸⁵ bör socialtjänsten skyndsamt göra en polisanmälan om det inte strider mot barnets bästa. Om det är oklart om en polisanmälan ska göras bör socialtjänsten konsultera polis eller åklagare.⁸⁶

När socialtjänsten anmäler misstanke om brott mot ett barn behöver det inte finnas någon misstänkt gärningsperson, utan det är just misstanken om ett brott som anmäls.

Socialtjänstens polisanmälan kräver inte att vårdnadshavaren eller barnet samtycker eller informeras i förväg.

Läs mer:

Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer, Socialstyrelsen 2016.

Kontakter med socialtjänsten inom EU via respektive lands ambassad

I konsulära ärenden kan respektive lands ambassad kontaktas gällande både barn och vuxna, även om barnet omfattas av Bryssel II-förordningen.

Det kan gälla frågor om exempelvis identitet, vårdnadshavare och hemkommun. Det kan även handla om att få kontakt med sociala myndigheter i hemlandet.

När det gäller barn och Bryssel II-förordningen är tillämplig kontakt tas med aktuell myndighet i barnets hemland via UD. *Läs mer i del 3.*

Lagstiftning i andra länder

Myndigheter kan vända sig till Justitiedepartementet, BIRS, för att få information om vilken lagstiftning som gäller i andra länder.

Kontaktuppgifter

Justitiedepartementet

Enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (BIRS)

Centralmyndigheten

103 39 Stockholm

tfn 08-405 10 00 (vx) 08-405 45 00 (kansli)

fax: 08-405 46 76

e-post: ju.birs@regeringskansliet.se

⁸⁵ Dessa kapitel täcker bla.in misshandelsbrott, människohandel och sexualbrott

⁸⁶ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga

Del 3 – Socialtjänstens ansvar för barn och unga

Barn intar en särställning i rättighetshänseende genom FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Sedan den 1 januari 2020 gäller artiklarna 1- 42 i barnkonventionen som lag i Sverige. Det innebär bl.a. ett förtydligande av att de rättigheter som följer av barnkonventionen ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn.⁸⁷

En av grundprinciperna i barnkonventionen är artikel 3 om barnets bästa. Sveriges ratificering av konventionen 1990 har lett till nya bestämmelser om barnets bästa i både SoL och LVU. Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa *särskilt beaktas* (1 kap. 2 § SoL). Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet *vara avgörande* (enligt samma bestämmelse). Vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge *vara avgörande* (1 § LVU).

Barnkonventionen och svensk lagstiftning kräver således inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande i alla situationer, men det ska finnas med och väga tungt när beslut fattas som rör barn. I de fall då andra intressen tillåts väga tyngre krävs att beslutande myndighet kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen har gjorts i det enskilda fallet. Beslut måste innefatta ett barnperspektiv, vilket innebär att socialtjänsten så långt som möjligt bör ha försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och redovisats i beslutsprocessen.⁸⁸

När EU/EES-medborgare tillsammans med sina barn befinner sig i Sverige utan uppehållsrätt, har föräldrarna i de flesta fall ingen möjlighet att försörja sig och sina barn. Därmed kan de oftast inte heller tillgodose barnets alla rättigheter. Barn till föräldrar som vistas här utan uppehållsrätt hamnar i en mycket problematisk position och löper stor risk att inte få det skydd, den hjälp och särskilda omvårdnad som alla barn behöver och har rätt till. Barnen riskerar även att gå miste om andra rättigheter, exempelvis rätten till utbildning.

Alla länder som erkänner barnkonventionen har förbundit sig att göra sitt yttersta för att respektera och uppfylla barnets rättigheter. Det gäller även om barnet för viss tid vistas i ett annat medlemsland, med eller utan sina föräldrar som saknar uppehållsrätt. Av ovanstående framgår därmed att socialtjänstens insatser i många fall behöver inriktas på att hjälpa föräldrar som saknar uppehållsrätt att återvända med sina barn till det EU/EES-land där de har sin stadigvarande hemvist.

⁸⁷ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter s. 73-75.

⁸⁸ Prop. 1997/98:182 s. 13.

Kommunens yttersta ansvar gäller alla barn

Kommunernas socialnämnder har enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för barn och unga. Kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL gäller för alla barn och unga, oavsett om deras föräldrar har uppehållsrätt eller inte. Det innebär att om socialtjänsten påträffar, eller på annat sätt får kännedom om, att ett barn kan behöva stöd eller riskerar att fara illa så ska socialtjänsten inleda en utredning i enlighet med bestämmelserna i 11 kap. 1 § SoL.

I bedömningen av vad som är acceptabla respektive oacceptabla levnadsförhållanden för ett barn ska det inte göras någon skillnad för barn vars föräldrar har uppehållsrätt eller saknar sådan. Det betyder exempelvis att stadigvarande boende i bilar, husvagnar, på härbärgen och liknande provisorier är att betrakta som oacceptabla boendeförhållanden för barn, oavsett föräldrarnas legala status.

Svenska myndigheter är inte alltid behöriga att fatta vissa beslut som rör barn med hemvist i annat land. Bryssel II-förordningen reglerar fördelningen av ansvar för frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn inom EU och omfattar bl.a. beslut enligt LVU.⁸⁹ Av förordningen framgår det när en medlemsstats myndigheter är behöriga att besluta i frågorna och den reglerar även erkännande och verkställighet av avgöranden. Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater utom Danmark.

Läs mer: LVU – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2020

Kontakt via UD gällande barn när Bryssel II-förordningen är tillämplig

Utrikesdepartementet, UD, är centralmyndighet vad gäller Bryssel II-förordningen och kan bistå med att etablera kontakt med aktuell myndighet i barnets hemland.

Bryssel II-förordningen innehåller bland annat bestämmelser om vilket lands myndigheter som är behöriga att fatta beslut i ärenden gällande föräldraansvar. Förordningen innehåller också bestämmelser kring placering av barn samt bestämmelser som syftar till att underlätta informationsutbyte och samarbete mellan myndigheter i olika medlemsstater i enskilda ärenden gällande föräldraansvar. Begreppet föräldraansvar omfattar även LVU.

Varje land där Bryssel II-förordningen är tillämplig har en utsedd så kallad centralmyndighet. Centralmyndigheten har en informerande och förmedlande roll och kan användas som en länk mellan lokala myndigheter i ett land, exempelvis socialtjänsten, och motsvarande lokala myndigheter i ett annat land, när de vill utbyta information eller samarbeta i övrigt.

⁸⁹ Genom EU-domstolens dom den 27 november 2007 i mål C 435/06 C har det klargjorts att Bryssel-II förordningens regler även omfattar omhändertagande enligt LVU. Se även prop. 2007/08:98 s. 17 och prop. 2018/19:102 s. 16.

Om en svensk myndighet önskar komma i kontakt med en myndighet i ett annat land för informationsutbyte eller annat samarbete enligt Bryssel II-förordningen, kan myndigheten vända sig till UD. UD kan hjälpa till med att initiera kontakt med myndighet i det andra landet och/eller förmedla information mellan myndigheterna. Vid frågor eller funderingar kring Bryssel II och tillvägagångssätt går det också bra att kontakta centralmyndigheten.

Kontaktuppgifter

Utrikesdepartementets konsulära och civilrättsliga enhet (UD KC)
103 39 Stockholm
Tel: 08-405 10 00
Email: ud-kc@gov.se

Särskilt om förhandsbedömning och utredning av barn utan uppehållsrätt

Reglerna för förhandsbedömning och utredning av barn och unga med anledning av ansökan eller anmälan är desamma i dessa fall som för andra barn. Förutsättningarna för när utredning ska inledas regleras i 11 kap. 1 § SoL.

Läs mer:

Utreda barn och unga – handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen Socialstyrelsen 2015

Omedelbar skyddsbedömning

Vid anmälan ska socialtjänsten genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd.⁹⁰ Bedömningen ska ske samma dag, eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent på dagen⁹¹.

I samband med skyddsbedömningen i dessa fall är det viktigt att uppmärksamma eventuella tecken på att barnet kan vara utsatt för människohandel eller andra former av tvång.

För att kunna prata med barn och föräldrar som inte behärskar svenska ska det, om det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt, finnas tillgång till tolk på föräldrarnas och barnets språk.⁹² Det förutsätter att socialtjänsten känner till vilket språk det är.

Barnet har rätt att framföra sina åsikter och bli hört.⁹³ En ytterligare fråga att hantera är således hur barnet och förälder kan göras delaktiga i dessa situationer.

Att göra en förhandsbedömning och vid behov utreda barn till EU-medborgare som lever här i en utsatt situation kan ställa socialtjänsten inför särskilda utmaningar, i synnerhet om barnet saknar en fast punkt och rör sig

⁹⁰ 11 kap. 1 a § SoL

⁹¹ Prop. 2012/13:10 s. 60

⁹² 13 § förvaltningslagen (2017:900), FL

⁹³ 11 kap. 10 § SoL

mellan olika platser, och även kommungränser, vid olika tidpunkter på dygnet eller från dag till dag. Om barnet påträffas genom kommunens uppsökande verksamhet eller om det kommer in en anmälan om att barn vistas i olämpliga miljöer är det inte säkert att barnet går att hitta då socialtjänstens utredare försöker ta kontakt.

När socialtjänsten får information om barn i en utsatt situation finns en risk för att barnet försvinner från den aktuella platsen och det finns därför skäl att agera snabbt. Om socialtjänsten fått kännedom om ett barn som sedan försvinner innan socialtjänsten hunnit ta kontakt och det finns oro för att barnet kan vara utsatt för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken bör socialtjänsten göra en polisanmälan om det inte strider mot barnets bästa.⁹⁴

Om en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL har hunnit inledas är socialtjänsten skyldig att slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun.⁹⁵ Den kommun som barnet har flyttat till är skyldig att på begäran bistå med den utredning som nämnden behöver för att fatta beslut i ärendet. Om kommunerna är överens om att flytta över utredningen finns inget hinder för det.

I vissa fall lämnar familjen eller barnet kommunen utan socialtjänstens vetskap och det är okänt vart de har tagit vägen. Hur länge socialtjänsten kan avvakta med att avsluta ärendet i dessa fall får avgöras efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. Vilka åtgärder som företas, resultatet av dessa samt vilka olika avvägningar som görs ska dokumenteras i barnets personakt.⁹⁶

Läs mer:

Utreda barn och unga – handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen, Socialstyrelsen 2015

Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2015

Oklarheter om identitet och vårdnadshavare

I vissa fall kan det vara oklart

- vilken nationalitet barnet har,
- om barnet är här med sin vårdnadshavare eller
- vem som är vårdnadshavare samt
- var barnet har sin hemvist

Att ta reda på om den vuxna som barnet är tillsammans med är dess vårdnadshavare och att få information om den vuxnes och barnets identitet samt uppehållsrätt kan vara svårt om giltiga identitetshandlingar och dokument som klagör personernas status och släktskap saknas.

Det finns skäl för socialtjänsten att vara extra observant om vuxna som barnet är tillsammans med inte är vårdnadshavare och presenterar intyg om att de får ha barnet i sin vård. Det förekommer falska handlingar och barn

⁹⁴ Socialstyrelsens allmänna råd (2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

⁹⁵ 11 kap. 4 § SoL

⁹⁶ Jmf. Ensamkommande barn och unga-Handbok för socialtjänsten s. 41, Socialstyrelsen 2020

kan vara utsatta för människohandel och utnyttjande i form av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tiggeri. Det kan också vara så att barnet kan ha lämnat hemmet på grund av övergrepp från någon i familjen, eller att familjen kan vara involverad i människohandel.

Vid oklarhet om identitet och om vem som är vårdnadshavare kan information behöva inhämtas från hemlandets sociala myndigheter. UD kan som centralmyndighet i Sverige för Bryssel II-förordningen förmedla sådan kontakt.

För efterforskning av barnets vårdnadshavare eller andra anhöriga kan socialtjänsten även kontakta det aktuella landets ambassad eller konsulat, eller den nationella kontaktpunkten på Justitiedepartementet⁹⁷ för information om vart och till vem man kan vända sig.

I vissa fall kan ett barn utan vårdnadshavare vara i behov av en god man. Om ett barn har kommit själv till Sverige eller blivit ensamt här ska enligt 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn en god man utses, om det inte är uppenbart obehövt. Lagen är i sin ordalydelse inte begränsad till asylsökande barn utan kan aktualiseras också för andra barn som vistas här, till exempel barn från EU/EES-området.

Misstanke om tvång och utsatthet för brott

Om det finns misstanke om att barnet är eller har varit utsatt för människohandel eller exploatering finns stöd för handläggningen i den manual som tagits fram av Jämställdhetsmyndigheten för dessa situationer. Den är ett komplement till vad som generellt gäller för socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn. På Jämställdhetsmyndighetens webbplats för det operativa nätverket Nationellt metodstödsteam (NMT), som är en samverkan mellan olika myndigheter rörande människohandel och prostitution, finns samlat material och möjlighet till hjälp och stöd bland annat i kontakter med olika länders sociala myndigheter. <http://www.nmtsverige.se>.

Läs mer:

Barn i internationell människohandel och exploatering – Vägledning för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2018

Kan det vara människohandel? – Korffattad information för myndigheter med flera som kan komma i kontakt med barn som utsatts för människohandel. Länsstyrelsen och UNICEF 2016

Manual vid misstanke om människohandel – Jämställdhetsmyndigheten 2019

Manual för frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige, Jämställdhetsmyndigheten & IOM, 2019.

Om det finns misstanke om att ett barn är utsatt för t.ex. människohandel bör en polisanmälan skyndsamt göras, om det inte strider mot barnets bästa.⁹⁸

⁹⁷ Enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (BIRS)

⁹⁸ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

Behov av omedelbart omhändertagande och placering

Ett beslut enligt LVU kan bli aktuellt för barn och unga som har anknytning till andra EU-länder. Socialnämndens möjligheter att agera beror på omständigheterna i det enskilda fallet och vilket land som är behörigt att fatta beslut om den unge. Vid ett LVU-ärende där ett barn kan ha hemvist i ett annat EU-land än Sverige behöver socialnämnden, som tidigare nämnts, beakta bestämmelser i Bryssel II-förordningen. Huvudregeln i Bryssel II-förordningen är att myndigheter och domstolar i den medlemsstat där barnet har *hemvist* är behöriga att fatta beslut.⁹⁹ Därför behöver nämnden bedöma var barnet har sin hemvist för att ta reda på vilket land som är behörigt enligt förordningen. Det finns också undantag från huvudregeln om att domstolar och myndigheters behörighet beror på var barnet har sin hemvist, exempelvis om barnets hemvist inte kan fastställas eller om ett barn förts bort olovligen från ett annat land till Sverige.¹⁰⁰

I artikel 20 i Bryssel II-förordningen anges att bestämmelserna i förordningen inte ska hindra att domstolarna i en medlemsstat i brådskande fall vidtar intermistiska åtgärder, däribland säkerhetsåtgärder, avseende personer i enlighet med medlemsstatens lagstiftning, även om en domstol i en annan medlemsstat är behörig att pröva målet i sak. De intermistiska åtgärderna ska upphöra att gälla när den domstol i medlemsstaten som är behörig att pröva målet har vidtagit de åtgärder den anser lämpliga.

Ett omedelbart omhändertagande enligt 6 a § LVU är en sådan intermistisk åtgärd som avses i artikel 20 i Bryssel II-förordningen.

Bestämmelsen aktualiseras emellertid endast i de fall då en annan stat har bedömts behörig att avgöra vårdfrågan.

Läs mer

LVU – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2020

Information om föräldraansvar

Om barnets vårdnadshavare saknar uppehållsrätt och barnet lever här under oordnade och olämpliga förhållanden kan socialtjänsten behöva samtala med vårdnadshavarna om vad föräldraansvaret innebär i Sverige.

Enligt föräldrabalken har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran och ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.¹⁰¹

Den som har vårdnaden om barnet har ett ansvar för att barnets behov enligt ovan ska tillgodoses. Vårdnadshavaren ansvarar även för att barnet får

⁹⁹ Artikel 8 Bryssel II-förordningen.

¹⁰⁰ Artikel 13.1 och artikel 10 och 11 i Bryssel II-förordningen.

¹⁰¹ 6 kap. 1 § FB

den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling m.m. Vårdnadshavaren ska även bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning.¹⁰²

Barn som vistas här med vårdnadshavare utan uppehållsrätt riskerar att hamna i en position som allvarligt försämrar barnets möjligheter och rätt att växa upp under trygga och stabila förhållanden.

I de fall ett barns grundläggande behov allvarligt åsidosätts är samhället skyldigt att ingripa för att skydda barnet.

Specifika situationer

Gravida

För kvinnor som saknar uppehållsrätt och lever under oordnade förhållanden kan en graviditet innebära en risk för både kvinnan och barnet. De behöver informeras om detta samt om att det i vissa fall kan bli formella svårigheter att få barnet registrerat i hemlandet om det skulle födas här.

Det är vidare viktigt att ge tydlig information till gravida kvinnor om den svenska barnskyddslagstiftningen, som innebär att en föräldrars omsorgsförmåga kan ifrågasättas om kvinnan och det nyfödda barnet inte lever under ordnade förhållanden.

Barn som föds här

När ett barn till en kvinna utan uppehållsrätt eller uppehållstillstånd föds här i landet behövs ett samarbete mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det är viktigt att det finns identitetshandlingar för att säkerställa att rätt uppgifter registreras för mamman och barnet. Annars kan det uppstå formella svårigheter i relation till barnets hemland. I värsta fall finns risk för att barnet kan bli statslöst. Olika länder har olika bestämmelser kring detta. Mamman kan behöva socialtjänstens hjälp med att dels ta reda på och dels ordna med dokument som behövs för myndigheter i hemlandet för att barnet ska registreras.

När barnet är nyfött behöver mor och barn omvårdnad och skäliga förhållanden under en första tid, tills barnet klarar hemresan. Här behöver socialtjänsten samarbeta med hälso- och sjukvården för att planera inför att mamman och barnet skrivs ut efter förlossningen. Vid oro för barnet eller om mamman anses behöva stöd kan socialtjänsten behöva kontakta sociala myndigheter i hemlandet. Socialtjänsten kan också behöva pröva om bistånd kan ges för hemresa.

Barn som föds här och överges

Om ett barn föds här och föräldrarna överger barnet finns det som regel behov av att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL eftersom barnet står

¹⁰² 6 kap 2 § FB

utan omsorgsgivare. Om föräldrarna är gifta är båda vårdnadshavare för barnet, annars är mamman ensam vårdnadshavare¹⁰³. Det är viktigt att socialtjänsten försöker hitta vårdnadshavare så att de kan vara delaktiga i olika beslut kring barnet.

För att socialtjänstens utredning ska bli så fullständig som det går är det viktigt att försöka få så mycket information som möjligt om föräldrarna och barnet. En källa till information kan vara den förlossningsavdelning som barnet är fött på.

Om socialtjänsten har kännedom om vilket land föräldrarna är medborgare i kan kontakt tas med centralmyndigheten vid UD eller landets ambassad för att se om den kan vara behjälplig i eftersökandet av föräldrarna. Om föräldrarna inte går att hitta står barnet utan vårdnadshavare.

Socialnämndens ansvar i den situationen finns beskrivet ovan under rubriken "*Oklarheter om identitet och vårdnadshavare*".

¹⁰³ 6kap 3§ första stycket FB

Referenser

- Länsstyrelsen i Stockholms län. Barn utsatta för människohandel – en nationell kartläggning. Rapport 2012:27. 2012.
- Utsatta EU-medborgare i Sverige. Lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv. Rapport 2014:10. Länsstyrelsen Stockholms län. 2014.
- Europol, Knowledge Product, Trafficking in Human Beings, O2-Organised Criminal Networks, FP Phoenix, 1 June 2014.
- Människohandel med barn - Nationell kartläggning 2012-2015, Länsstyrelsen Stockholm, 2015.
- Nationell lägesbild, Brottlighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, december 2015.
- Lägesrapport 17 - Människohandel för sexuella och andra ändamål 2015, Polismyndigheten/Noa, 2016.
- Återrapportering gällande arbetet med EU-medborgare i socialt och ekonomiskt utsatta situationer, juni 2015 – mars 2016, Malmö stad 2016.
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare SOU 2016:6.
- Otillåtna bosättningar i Sverige - en bakgrund Ds 2016:17.
- Kan det vara människohandel? Kortfattad information för myndigheter med flera som kan komma i kontakt med barn som utsatts för människohandel. Länsstyrelsen och Unicef, 2016.
- Lägesrapport 19 - Människohandel för sexuella och andra ändamål 2017, Polismyndigheten, 2018.
- Slutrapport - Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige, Länsstyrelsen i Stockholm 2020.

Läs mer hos Socialstyrelsen (www.socialstyrelsen.se)

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).
- Socialstyrelsen allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).
- Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6).
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer (SOSFS 2014:4).
- Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2013.
- Anmäla oro för barn – Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare, Socialstyrelsen 2014.

- Utreda barn och unga – Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen, Socialstyrelsen 2015.
- Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten – Handbok, Socialstyrelsen 2015.
- Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer, Socialstyrelsen 2016.
- Barn i internationell människohandel och exploatering – Vägledning för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2018.
- LVU – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2020.
- Ensamkommande barn och unga – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2020.
- Socialstyrelsens Meddelandeblad Nr 4/2014. 1996 års Haagkonvention och Bryssel II-förordningen.

Läs mer hos Jämställdhetsmyndigheten om människohandel (www.nmtsverige.se)

- Återvändandeprogrammet - information för myndigheter och frivilligorganisationer, Jämställdhetsmyndigheten & IOM, 2018
- Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel – Stödprocess vid misstänkt människohandel, Jämställdhetsmyndigheten 2018.
- Manual vid misstanke om människohandel – Jämställdhetsmyndigheten 2019
- Återvändandeprogrammet – Manual för frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel och prostitution i Sverige, Jämställdhetsmyndigheten & IOM 2019
- Broschyr om vilket stöd som finns vid frivilligt återvändande och återintegration för personer utsatta för människohandel för sexuella ändamål eller prostitution i Sverige.

Läs mer hos Länsstyrelsen om EU-medborgare i Sverige (www.eumedborgareisverige.se)

- Plattformen EU-medborgare i Sverige är en samverkan mellan myndigheter och representanter från Sveriges kommuner och landsting gällande lagar, rättigheter och stöd till EU-medborgare inom Sveriges gränser. Innehållet har tagits fram genom ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, kommuner och civila samhället.

Övrigt

- Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige? En rättsvetenskaplig undersökning av minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd. Barnrättscentrum vid Stockholms universitet och Unicef. 2015.
- Utsatta unionsmedborgare i Sverige. Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt. Civil Rights Defenders. December 2015.
- Fattiga EU-medborgare i Stockholm – 16-punktsprogram. Stockholms stad 2015.

- Återrapportering gällande arbetet med EU-medborgare i socialt och ekonomiskt utsatta situationer. Malmö stad 2016.
- Plan för kommunala insatser som rör EU-medborgare i socialt och ekonomiskt utsatta situationer. Göteborgs stad och Göteborgsregionens kommunalförbund 2016.
- Mellan hopp och förtvivlan. En lägesrapport om minderåriga EU-medborgare i utsatthet. Sveriges stadsmmissioner, Göteborgs Räddningsmission och Rädda Barnen. 2016.
- Till dig som är skyldig att anmäla oro för barn – information för dig som är anmälningsskyldig enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialstyrelsen 2014. (Foldern som kan beställas och delas ut till personal som är anmälningsskyldig enligt 14 kap 1 § socialtjänstlagen.)
- Internationellt rättsligt samarbete – Centralmyndighetens roll
Faktablad, Justitiedepartementet, Ju 14.01 Mars 2014.