

UTSATTA EU- MEDBORGARE

HANDLINGSPLAN FÖR KOMMUNER

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
Utgångspunkter	3
1. Vistelse	4
2. Tiggeriförbud	5
3. Ansökan om bistånd	6
4. Barn	6
4.1 Allmänt	6
4.2 Stadslöshet	6
4.3 Övernattning	7
4.4 Utbildning	7
4.5 Orosanmälan	7
4.6 Bistånd	8
5. Avhysningar	8
6. Natthärbärge och anvisade platser	9
7. Information till gruppen utsatta unionsmedborgare om rättigheter, skyldigheter och samhällets skyddsnät	9
8. Icke-medborgares mänskliga rättigheter	10

INLEDNING

De senaste åren har allt fler utsatta personer från andra EU-länder kommit till svenska kommuner för att hitta sätt att försörja sig och sina familjer. Flertalet av unionsmedborgarna vistas här med stöd av EU-rättens fria rörlighet. Många lever under svåra förhållanden och saknar annan försörjning än att tugga på gator och torg. Då personerna inte är arbetstagare enligt EU-rättens mening saknar de full tillgång till det svenska socialförsäkringssystemet på EU-rättslig grund. Eftersom deras vistelse oftast bedöms som tillfällig nekade de även tillgång till socialförsäkringssystemet enligt nationell rätt. Detta resulterar i att unionsmedborgare som bedöms sakna uppehållsrätt ofta hamnar mellan två regelverk och att deras mänskliga rättigheter inte garanteras.

”Framtid sökes”, betänkandet av den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare som levererades till regeringen den 1 februari, har kritiserats hårt från flera samhällsaktörer och experter. Regeringen har inte svarat på kritiken eller klargjort hur den ställer sig till slutsatserna i betänkandet. I dagsläget saknas därför en nationell politik på området och tydligt vägledning till Sveriges kommuner, detta trots att det är regeringens ansvar att säkerställa att mänskliga rättigheter respekteras för alla som befinner sig i Sverige. Sedan i augusti 2016 har Länsstyrelsen i Stockholm tilldelats ansvaret för att stärka samverkan och samordning mellan statliga myndigheter, kommuner, det civila samhället och andra relevanta aktörer som möter utsatta EU-medborgare. Uppdraget innebär att utarbeta metodstöd och att genomföra kompetensutvecklingsinstanser riktade till de samverkande aktörerna. Därtill ska Länsstyrelsen utgöra en rådgivande servicefunktion riktad till kommuner och andra aktörer i frågor om hur arbetet och samverkan kan

bedrivas på ett ändamålsenligt och likformigt sätt. Inom ramen för uppdraget har Claes Ling-Vanerus utsetts till nationell samordnare för arbetet med utsatta EU-medborgare. Länsstyrelsen i Stockholm har kritiserats för att inte ha inkluderat civilsamhällets aktörer i utförandet av sitt uppdrag. Civil Rights Defenders anser att Länsstyrelsens arbete med utsatta EU-medborgare bör ta utgångspunkt i internationella människorättsnormer. Därför bör Länsstyrelsen ingå i dialog med civilsamhällets aktörer och använda sig av den kompetens som aktörerna besitter på området.

Civil Rights Defenders publicerade i december 2015 rapporten ”Utsatta unionsmedborgare i Sverige: statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt”.

Följande handlingsplan kompletterar rapporten och är tänkt att kunna användas som underlag för kommuner i arbetet med att ta fram egna handlingsplaner rörande utsatta unionsmedborgare. Därigenom kan kommuner enkelt försäkra sig om att deras arbete är förenligt med bindande människorättsnormer. Dokumentet kan även fungera som en checklista för de kommuner som redan arbetat fram en handlingsplan.

Civil Rights Defenders handlingsplan inleds med några övergripande utgångspunkter som kommuner bör beakta i sitt arbete. Därefter följer åtta avsnitt om hur rådande människorättsprinciper rent konkret bör tillämpas när det kommer till vistelse, tiggeriförbud, ansökningar om bistånd, barn som vistas eller föds i kommunen, avhysningar, natthärbärgen, information till utsatta unionsmedborgare och icke-medborgares mänskliga rättigheter.

UTGÅNGSPUNKTER

SKL och regeringen genomför 2014–2017 en satsning för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal och regional nivå. Överenskommelsen syftar till att utveckla kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken (Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå, 13 juni 2014). Många, men inte alla, personer som tigger i Sveriges kommuner är romer från Rumänien och Bulgarien. Romerna är Europas mest marginaliserade, diskriminerade och segregerade folk. Det framgår med tydlighet i det betänkande som Delegationen för romska frågor presenterade för regeringen 2010 (”Romers rätt – en strategi för romer i Sverige, SOU 2010:55”). I betän-

kandet klargörs det att situationen för romer i Sverige inte utgör något undantag, tvärtom: ”Romers mänskliga rättigheter har utsatts och utsätts för allvarliga kränkningar i Sverige och många romer utestängs alltjämt från väsentliga delar av samhällslivet”.

För att bryta romernas utanförskap har regeringen antagit den nationella handlingsplanen ”En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032”. Målgruppen är framförallt romer som har bott länge i Sverige och som utsätts för diskriminering och/eller lever i ett socialt och ekonomiskt utanförskap. Detta är ett led i en större EU-satsning som syftar till att förbättra situationen för romer över hela Europa. Romers mänsk-

liga rättigheter kränks idag systematiskt i många av Europas länder. De utsätts dagligen för diskriminering och trakasserier både i sina hemländer och i länder dit de migrerar för att skapa sig en bättre tillvaro.

Civil Rights Defenders vill understryka att det är ohållbart att i arbetet för romsk inkludering endast fokusera på svenska romer, eftersom människorna som tigger på våra gator dagligen drabbas av människorättskränkningar vilka ofta bottnar just i antiziganism, eller hat mot romer. Utanförskapet behöver brytas för gruppen som helhet och det är ett arbete som måste ske i alla länder. Många stater söker undkomma sitt människorättsansvar genom att göra det ogynnsamt för romer från andra europeiska länder att vistas i landet. Detta resulterar i att romerna drivs från kommun till kommun och från land till land, vilket i sig omöjliggör inkludering. Det är samma strategier som romer mött genom historien och som skapat den situation de lever i idag.

Människorättsskyddet är globalt. Sverige har därför ett ansvar att skydda, respektera och uppfylla mänskliga rättigheter för alla som befinner sig på svensk mark,

oavsett medborgarskap eller legal status och oavsett anledningen till att personer kommit hit. Staten har dessutom ett särskilt ansvar för de grupper i samhället som är mest utsatta och som historiskt drabbats av systematisk marginalisering. Skyddet omfattar således utsatta unionsmedborgare som lämnat sina hemländer på grund av strukturell diskriminering och/eller djup fattigdom och som kommit till Sverige för att skapa ett bättre liv för sig och sina familjer.

Civil Rights Defenders vill understryka att arbetet med mänskliga rättigheter måste genomsyra de kommunala handlingsplanerna. Handlingsplanerna bör utformas i ljuset av Sveriges internationella åtaganden samt den kritik FN:s kommitté för mänskliga rättigheter 2016 riktade mot Sverige. Kommittén uppmanar Sverige att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa lika rättigheter för romer när det gäller rätt till utbildning, sysselsättning, bostäder och hälsovård utan diskriminering. Detta för att utsatta unionsmedborgare under sin tid i Sverige ska garanteras sina grundläggande rättigheter utan att diskrimineras.

1. VISTELSE

Alla unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig inom unionens gränser och att fritt uppehålla sig på andra medlemsstaters territorium i upp till tre månader (EU-fördraget, art. 3.2 och EUF-fördraget, art. 21). I svensk rätt har bestämmelserna om den fria rörligheten införts i utlänningslagen och den kompletterande utlänningsförordningen. Många kommuner anpassar sina insatser efter den så kallade tremånadersregeln och utgår således från att unionsmedborgarna endast är här "tillfälligt", dvs högst tre månader. Verkligheten ser dock annorlunda ut eftersom många personer de facto är i Sverige under mycket längre tid än tre månader. Eftersom ingen registrering vid in- och utresa sker är det svårt att kontrollera hur lång tid de varit här.

I kommunala regelverk saknas lagstöd för vistelseprövning. Dessutom saknas motsvarande rättssäkerhetsgarantier och regler kring bevisvärdering som förekommer inom migrationsprocessen. Därför är det oklart hur ingående en kommun kan pröva hur länge en person faktiskt vistas i landet. Så länge rättsläget är oklart bör kommunerna fokusera på att utreda personens faktiska situation och behov snarare än längd på vistelse. Dessutom kan vistelserätten enkelt förlängas ytterligare tre månader om personen passerar en nationsgräns, med andra ord, så fort en unionsmedborgare lämnar Sverige och kommer tillbaka börjar en ny tremånadersperiod formellt sett att gälla. Dessa faktorer gör att kommunernas handlingsplaner bör ta i beaktande att vistelsen för många utsatta unionsmedborgare är långvarig.

2. TIGGERIFÖRBUD

Tiggeri är i sig inte straffbart eller otillåtet. Det finns inte heller någon lagstiftning som hindrar att tiggeri bedrivs i organiserad form, så länge det inte uppfyller kriterierna för brottet människohandel. Utrymmet för en kommun att införa ett lokalt tiggeriförbud har hittills prövats i två fall. 2011 upphävde Länsstyrelsen i Västmanlands län Sala kommuns beslut att införa ordningsföreskrifter som förbjöd tiggeri på offentlig plats (se beslut Dnr 2011.32). Länsstyrelsen ansåg att förbudet var en allt för långtgående inskränkning i den enskildes frihet. 2014 prövade Södertälje Tingsrätt huruvida tiggeri föll inom ramen för Södertäljes lokala ordningsföreskrift som uppställde krav på tillstånd för penninginsamling. Tingsrätten ansåg att framställandet av ett föremål där pengar kan läggas inte är en aktiv handling och därför inte kan omfattas av tillståndskrav (se dom 2014-B 266). I september 2017 antog kommunfullmäktige i Vellinge ett beslut om att anta lokala ordningsföreskrifter enligt vilka tiggeri förbjöds i ett antal zoner inom kommunen. Civil Rights Defenders har överklagat beslutet till förvaltningsrätten i Malmö, som ännu inte har prövat överklagan. Civil Rights Defenders anser att kommunfullmäktiges beslut står i strid med ordningslagen, yttrandefriheten såsom den kommer till uttryck i Europakonventionen samt med diskrimineringsförbudet i Europakonventionen och regeringsformen.

Möjligheten att införa tiggeriförbud enligt svensk rätt är extremt begränsad, inte minst för att en lag riskerar att bli diskriminerande utifrån socioekonomisk status och även indirekt utifrån etnisk tillhörighet. Det är viktigt att påpeka att lagstiftning och lokala förbud måste omfatta alla och tillämpas lika, också oavsett om en person är svensk medborgare eller utländsk medborgare. Likhet inför lagen är en grundläggande rättsprincip, förankrad i grundlag, EU-rätt och internationella människorättsinstrument. Det är inte förenligt med likhetsprincipen att skriva lagar som är generell utformade men i praktiken bara tillämpas mot en specifik folkgrupp.

Mycket pekar på att införandet av ett tiggeriförbud skulle stå i strid med yttrandefriheten såsom den kommer till uttryck i Europakonventionen, som enligt 2 kap. 19 § regeringsformen gäller som lag i Sverige. Högsta domstolen i Österrike har tidigare upphävt ett lokalt tiggeriförbud med hänvisning till att förbudet inte var förenligt med Europakonventionens artikel 10 som skyddar yttrandefriheten. Ett tiggeriförbud skulle sannolikt också stå i strid med diskrimineringsförbudet såsom det kommer till uttryck i artikel 14 i Europakonventionen och 2 kap. 12 § regeringsformen, då ett förbud i prakti-

ken i huvudsak drabbar romska EU-medborgare. I Norge konstaterade den norska motsvarigheten till Diskrimineringsombudsmannen, Ligestillnings- och diskrimineringsombudet (LDO), i ett remissvar angående ett förslag på ett nationellt tiggeriförbud att förslaget trots sin neutrala utformning riskerade att i praktiken bli diskriminerande gentemot romer på grund av deras etniska tillhörighet och socioekonomiska status. LDO uttryckte vidare en oro inför att ett förbud skulle resultera i trakasserier mot migrerande romer och ytterligare förhindra möjligheten att förbättra levnadsstandarden för en grupp vars livssituation präglas av diskriminering, stigmatisering och absolut fattigdom. Europadomstolen för mänskliga rättigheter har ännu inte prövat huruvida tiggeriförbud är förenligt med Europakonventionen. Ett sådant mål är emellertid i skrivande stund under avgörande i ett mål mot Schewiz.

Även internationella människorättsorgan har uttalat sig kritiskt om tiggeriförbud. Nils Muižnieks, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, har uppmärksammat att tiggare och romer är begrepp som allt oftare blandas ihop och Muižnieks beskriver europeiska tiggeriförbud som försök att kriminalisera romers närvaro i det offentliga rummet. FN:s särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter, Magdalena Sepúlveda Carmona, har uttalat att tiggeriförbud kränker grundläggande principer om icke-diskriminering och likhet inför lagen samt ökar risken för att marginaliserade grupper drabbas av våld och trakasserier. Hon pekar också på att tiggeriförbud är samhällsekonomiskt oförsvarbart då statens resurser används till att bötfälla personer utan betalningsförmåga, något som leder till ytterliga förseningsavgifter och slutligen kostsamma frihetsberövanden.

”Möjligheten att införa tiggeriförbud enligt svensk rätt är extremt begränsad, inte minst för att en lag riskerar att bli diskriminerande utifrån socioekonomisk status och även indirekt utifrån etnisk tillhörighet.”

Sveriges regering och svenska myndigheter och kommuner har en skyldighet att skydda, respektera och uppfylla mänskliga rättigheter. Det är inte förenligt med Sveriges människorättsansvar att vidta åtgärder, t.ex. att införa ett tiggeriförbud, som i praktiken förvärrar situationen för redan marginaliserade grupper. Tiggeri måste ses i ljuset av romers sociala exkludering, ett förbud löser inte grundproblemet och kommer därför bara bli en resurskrävande kostnad utan social vinst.

3. ANSÖKNINGAR OM BISTÅND

Alla personer som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar för stöd enligt

socialtjänstlagen. Alla personer som vistas i en kommun har därför rätt att ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd och att 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 ("Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/ESS-området. En vägledning", Socialstyrelsen 2014).

"I prövningen är det inte tillåtet för kommunen att presumera att behovet kan tillgodoses i hemlandet. En utredning av behovet av bistånd enligt SoL 4 kap 1 § behöver konkret visa att behovet kan tillgodoses på annat sätt, till exempel i hemlandet."

tet till förvaltningsdomstol ("Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/ESS-området. En vägledning", Socialstyrelsen 2014).

Unionsmedborgare ska kunna vända sig till socialtjänsten för att göra ansökningar om bistånd. Socialförvaltningen ska ta emot alla ansökningar om bistånd, utreda dessa och göra en individuell behovsbedömning. Barns bästa ska tas med i bedömningen när beslut om bistånd omfattar eller direkt påverkar barn. I prövningen är det inte tillåtet för kommunen att presumera att behovet kan tillgodoses i hemlandet. En utredning av behovet av bistånd enligt SoL 4 kap 1 § behöver konkret visa att behovet kan tillgodoses på annat sätt, till exempel i hemlandet. En utredning av behovet av bistånd enligt SoL 4 kap 1 § behöver konkret visa att behovet kan tillgodoses på annat sätt, till exempel i hemlandet. I enlighet med lagtexten i SoL 11 kap, 1, 5 och 6 §§ samt allmänna förvaltningsrättsliga principer, närmast officialprincipen, måste utredningen konkret kunna peka ut en ansvarig myndighet i ursprungslandet.

4. BARN

4.1 Allmänt

Många utsatta unionsmedborgare är föräldrar till minderåriga barn. De flesta har lämnat kvar dem i hemlandet hos släkt eller vänner, men vissa har valt att ta med sig sina barn till Sverige. Det är då viktigt att kommuner har en handlingsplan för hur barn ska hanteras för att deras rättigheter ska garanteras. Sverige har som stat undertecknat en rad juridiskt bindande dokument som syftar till att alla barn som vistas i Sverige ska ha rätt att växa upp i en trygg miljö samt ha tillgång till utbildning, socialt stöd och sjukvård. Ansvaret för att tillgodose barns behov delas mellan vårdnadshavaren och samhället. Även om vårdnadshavaren har det primära ansvaret så innebär det ändå att kommuner har ett långtgående ansvar för barn som vistas i kommunen.

Under senare år har det uppstått oklarheter i hur lagar som syftar till att tillhandahålla ett basalt skyddsnät för barn ska tillämpas gentemot barn till utsatta unionsmedborgare. Kommunen har enligt Socialtjänstlagen 2 kap 1 § alltid det yttersta ansvaret för att barn inte far illa eller riskerar att fara illa. Socialtjänstlagen uppställer inga krav på medborgarskap utan det är vistelsekommunen som har det yttersta ansvaret och är garanten för att det alltid ska finnas en kommun som tar ansvar (se prop. 2010/11:49 s. 32).

För en utförligare genomgång av hur kommuner bör hantera barn till utsatta unionsmedborgare rekom-

menderas rapporten "Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?", utgiven i september 2015 av UNICEF och Barnrättscentrum vid Stockholms universitet.

4.2 Statslöshet

Rätten till medborgarskap regleras i Barnkonventionen artikel 7 och Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 24. Av naturliga skäl är det svårt att kartlägga exakt hur utbredd statslöshet är i Europa. Det är dock känt att statslöshet är ett problem som i högre utsträckning drabbar romer än andra européer (se t ex rapporten från FN:s särskilda rapportör för minoriteters rättigheter om romers särskilt utsatta situation, A/HRC/29/24, 11 maj 2015). Medborgarskap är grundläggande för full delaktighet i samhället och en förutsättning för att få tillgång till rösträtt och andra medborgerliga rättigheter. Statslösa personer nekas också regelmässigt tillgång till utbildning, sjukvård och socialt bistånd. Att födas in i statslöshet är att födas in i ett utanförskap som är väldigt svårt att ta sig ur.

Barn till rumänska medborgare som föds utomlands ska registreras i Rumänien inom sex månader från födseln för att kunna beviljas medborgarskap. För att registrering ska kunna ske i Rumänien behövs ett födelsebevis. Om ett svenskt födelsebevis ska kunna ligga till grund för rumänskt medborgarskap krävs det att födelsebeviset översatts till rumänska av en auktoriserad tolk, och

dessutom ska en notarius publicus utfärda en särskild stämpel för både det svenska originaldokumentet och översättningen.

Dessa krav visar att svenska myndigheter måste bistå de utsatta unionsmedborgare som föder barn här så att förutsättningar föreligger för att barnet ska kunna registreras som medborgare. Processen behöver inledas vid ambassaden i Sverige för att senare kompletteras i hemlandet. Därför bör svenska kommuner upprätta en handlingsplan för hur de ska hantera barn som föds i Sverige och vars vårdnadshavare är utsatta unionsmedborgare. Kommunerna behöver i första hand bistå vårdnadshavarna så att processen kan inledas vid respektive lands ambassad.

För att förhindra statslöshet bör socialtjänsten vara behjälplig med kontakter med ambassaderna samt akutboende under processens gång. Det bör även utredas om familjen behöver bistånd till mat och livsföring i övrigt medan processen pågår.

Vårdnadshavarna har huvudansvaret för barnet. Det är därför viktigt med en dialog med vårdnadshavarna så att de nås av korrekt information gällande möjligheter, rättigheter och skyldigheter. Socialtjänsten bör beakta att föräldrarna kan vara analfabeter och ibland inte förstår vikten av att registrera medborgarskap. I sådana situationer har det svenska samhället ett ansvar att gripa in för att förhindra statslöshet.

4.3 Övernattning

Huvudansvaret för att tillgodose barnets behov vilar som nämnts på vårdnadshavaren men om denna av någon anledning inte kan tillgodose barnets behov så har kommunen det yttersta ansvaret för barn som vistas i kommunen. Kommuner måste därför ha en plan för hur barn ska hanteras. Att automatiskt erbjuda hemresa som enda strategi är inte förenligt med principen om att barnets bästa. Kommunen måste göra en individuell bedömning av situationen för att försäkra sig om att det barn som är i behov av omsorg och stöd också får det.

Många kommuner som valt att erbjuda härbärge har en 18-årsgräns. Det kan visserligen anses olämpligt för barn att vistas i härbärgesmiljö men resultatet får aldrig bli att de därför tvingas sova utomhus. Om kommunen erbjuder härbärge men har 18-årsgräns så måste den därför ha en alternativ plan för hur barn ska erbjudas övernattning. I förarbetena till socialtjänstlagen betonas att "barn inte kan ses som isolerade från sina föräldrar och föräldrar kan inte ses isolerade från sina barn. Att de vuxna får bästa möjliga stöd genom socialtjänsten ligger också i barnets intresse" (se Prop. 1996/97:124, s. 100). En möjlighet är därför att barnet tillsammans med

vårdnadshavare erbjuds stödboende som ett led i socialtjänstens frivilliga insatser. Det kan även påpekas att det finns en generell rätt till bostad i flera konventioner, bland annat i Barnkonventionen artikel 27. Även om det inte rör en rätt som är utkrävbar i enskilda fall ålägger den stater och i slutändan kommunerna att lösa boendefrågan för utsatta barn.

4.4 Utbildning

Får socialförvaltningen kännedom om att barn vistas i kommunen måste informationen alltid följas upp. En av anledningarna till att personer väljer att ta med sig sina barn till Sverige kan vara en önskan om att de ska få skolgång. Barn som vistats i kommunen längre än tre månader ska inte nekas skolgång enligt ett beslut från skolinspektionen (Skolinspektionens beslut 13 januari 2015, Dnr 41-2015:8526 Aktbilaga 1). Således har barn som vistats i Sverige mer än tre månader rätt att gå i skolan här. Men i vissa situationer är det ändå oklart när kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning inträder. Den osäkerheten handlar framförallt om de barn vars föräldrar vistas här vid upprepade tillfällen, och som i praktiken är här under lång tid men med kortare uppehåll.

Barnombudsmannen samt UNICEF har båda uttryckt oro över att barn nekas skolgång trots att det i Barnkonventionen är tydligt vad som gäller. Det bör påminnas om att kommuner alltid har en möjlighet att erbjuda utbildning enligt skolförordningen och att kommuner har ett ansvar att se till att all myndighetsutövning genomsyras av Sveriges internationella människorättsåtaganden.

4.5 Orosanmälan

Oro för barnet ska utredas på sedvanligt vis. Kommuner är ytterst ansvariga för barn som vistas inom kommunen och alla beslut ska präglas av principen om barnets bästa. Innan beslut enligt tvångslagstiftning övervägs bör socialtjänsten i vanlig ordning uttömma möjligheten att bedriva vård på frivillig väg. Rättsläget när det kommer till LVU-omhändertaganden av utländska medborgare är oklart. Nyligen meddelade kammarrätten en dom som indikerar att tvångslagstiftning inte är aktuell (se KamR i Stockholm mål nr 2740-16, 21 april 2016). Det innebär att kommuner åläggs ett extra stort ansvar för att handlägga fallen och bistå med stöd i enlighet med SoL, med fullt beaktande av principen om barnets bästa. Om en utredning om omhändertagande enligt LVU ändå aktua-

"För att förhindra statslöshet bör socialtjänsten vara behjälplig med kontakter med ambassaderna samt akutboende under processens gång. Det bör även utredas om familjen behöver bistånd till mat och livsföring i övrigt medan processen pågår."

liseras bör bedömningen grundas på vårdnadshavarens omsorgsförmåga och inte den utsatta situation personen befinner sig i eftersom socioekonomiska förhållanden inte är en omhändertagandegrund. Om vård inte kan beredas på frivillig väg och situationen är så akut att vård inte kan anstå så bör socialtjänst omedelbart kontakta den ambassad som har jurisdiktion över barnet för att rådgöra med ambassaden om vilka åtgärder som bör tas som tillgodoser barnets bästa.

5. AVHYSNINGAR

När kommunen tvingas avhysa utsatta unionsmedborgare bör den beakta att en avhysning ofta resulterar i kränkningar av flera rättigheter (bland annat den grundläggande rätten till vatten och sanitet, rätten till hem och rätten till privatliv). Detta betyder inte att personer får slå sig ner var som helst eller att äganderätten sätts ur spel. För att avhysningarna ska ske på ett sätt som garanterar alla inblandades rättigheter måste dock en avhysning i

det enskilda fallet vara proportionerlig i förhållande till syftet med åtgärden och vissa processuella garantier måste gälla. Internationella människorättsorgan har utförligt behandlat frågan om avhysningar mot bakgrund av de rättighetsfrågor som aktualiseras, och har bland annat definierat de processuella garantier som ska gälla för att avhysningar ska vara tillåtna. Ett av dessa

”Varje person som riskerar att bli av med sitt hem har därför rätt att få prövat om denna åtgärd är proportionerlig och rimlig, oavsett om boendet har etablerats med eller utan tillstånd från markägaren. Europadomstolen har också poängterat att en tung faktor som bör vägas in i proportionalitetsbedömningen är om de drabbade tillhör en underprivilegierad samhällsgrupp.”

organ är FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-kommittén), vilket är den instans som bevakar hur stater efterlever Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). Sverige har sedan 1976 varit bunden av konventionen.

ESK-kommitténs förslag på processuella garantier vid avhysningar finns att läsa i General Comment 7: Forced evictions and the right to adequate housing. Kommittén skriver följande:

Processuella garantier och rättssäkerhet är viktiga aspekter av alla mänskliga rättigheter men är särskilt centrala i relation till frågor som tvångs-

4.6 Bistånd

Enligt socialtjänstlagen ska barnperspektivet även beaktas vid ansökan om bistånd, eftersom beslut om bistånd till föräldrarna indirekt påverkar barnets bästa. (se SoL 1 kap 2 § samt Prop. 1996/97:124, s. 100).

avhysningar, eftersom dessa direkt berör ett stort antal rättigheter som stadgas i båda internationella konventioner om mänskliga rättigheter [dvs MOP-konventionen och ESK-konventionen]. Kommittén menar att de processuella skyddsåtgärder som ska tillämpas i relation till tvångsavhysningar innefattar: (a) möjlighet för verkligt samråd med de drabbade, (b) förhandsvarning inom rimlig tid för alla drabbade personer före det planerade avhysningsdatumet, (c) information om de planerade avhysningarna och, om möjligt, om det alternativa syftet som marken ska användas till; denna information ska komma de drabbade tillhanda inom rimlig tid, (d) i synnerhet där åtgärden gäller grupper av personer, närvaro av regeringsrepresentanter eller deras företrädare, (e) tydlig identifikation av alla personer som utför avhysningen, (f) att avhysningar inte får äga rum i mycket dåligt väder eller nattetid om inte de drabbade personerna samtycker till detta, (g) att adekvata rättsmedel finns tillgängliga för dem som drabbas, samt (h) att rättshjälp ska erbjudas dem som är i behov av att söka rättslig upprättelse.

På senare tid har även Europadomstolen för mänskliga rättigheter i sina domskäl påpekat vikten av att stater beaktar det internationella regelverket vid avhysningar och lyfter särskilt fram rekommendationerna General Comment 7 (se t ex Europadomstolens dom i Winterstein och andra mot Frankrike, 2013, punkt 87). Europadomstolen har även uttalat att det är en extrem och mycket ingripande åtgärd att beröva någon dennes hem. Varje person som riskerar att bli av med sitt hem har därför rätt att få prövat om denna åtgärd är proportionerlig och rimlig, oavsett om boendet har etablerats med eller utan tillstånd från markägaren. Europadomstolen har också poängterat att en tung faktor som bör vägas in i proportionalitetsbedömningen är om de drabbade tillhör en underprivilegierad samhällsgrupp (Yordanova mot Bulgarien, 2012, punkt 133).

6. NATTHÄRBÄRGE OCH ANVISADE PLATSER

Civil Rights Defenders understryker att kommunen, för att leva upp till sina skyldigheter om mänskliga rättigheter, bör överväga att erbjuda någon form av övernattningsmöjlighet för utsatta unionsmedborgare. Detta gäller dels eftersom detta är en möjlighet att arbeta proaktivt mot illegala bosättningar och dels för att kommunen vid en avhysning bör kunna erbjuda ett evakueringsboende. Bosättningsfrågan är en fråga som inte kan lösas kortsiktigt eftersom detta ofta resulterar i runtflyttande av människor. Utan långsiktig plan riskerar kommunen att drabbas av höga avhysningskostnader och de drabbade riskerar att utsättas för oproportionerligt lidande. Som exempel på kostnader kan nämnas avhysningen från Sorgenfriläget i Malmö där den totala kostnaden beräknades sluta runt 2,5 miljoner kronor (Se Ds 2016:17, Otillåtna bosättningar).

Det finns mycket som pekar på att frekventa avhysningar även leder till ökade vårdkostnader. Människorätsorganisationen Läkare i världen har uppmärksammat på fall där personer vid avhysningen blivit av med sin medicin mot urinvägsinfektion, brist på medicin och brist på skydd mot kyla har resulterat i att infektionen spridit sig till njurarna och orsakat pyelonefrit. Det senare är en diagnos som kostar det mångdubbla att behandla jämfört med den ursprungliga urinvägsinfektionen.

I polismyndighetens rapport från 2015, "Nationell lägesbild. Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-

medborgare i Sverige" resonerade polisen kring olovliga boplatser. Rapporten drog slutsatsen:

Trenden tycks vara att antalet boplatser blivit färre under 2015. En förklaring kan vara att vissa kommuner anvisat de utsatta EU-medborgarna till vissa platser där de får uppehålla sig och på dessa platser har ett stort antal utsatta EU-medborgare bosatt sig. En annan förklaring kan vara att utsatta EU-medborgare fått hjälp med boende av kommuner, församlingar, frivilligorganisationer eller privatpersoner, och det har lett till att de boplatser som tidigare funnits på offentliga platser har blivit färre.

En sammantagen bedömning ger fog för uppfattningen att det är mer kostnadseffektivt att erbjuda någon form av övernattningsmöjlighet. Detta är också den lösning som bäst står i överensstämmelse med kommunernas skyldigheter att respektera mänskliga rättigheter.

"Bosättningsfrågan är en fråga som inte kan lösas kortsiktigt eftersom detta ofta resulterar i runtflyttande av människor. Utan långsiktig plan riskerar kommunen att drabbas av höga avhysningskostnader och de drabbade riskerar att utsättas för oproportionerligt lidande."

7. INFORMATION TILL GRUPPEN UTSATTA UNIONSMEDBORGARE OM RÄTTIGHETER, SKYLDIGHETER OCH SAMHÄLLETS SKYDDSNÄT

Det finns fördelar med att samla kommunens arbete och insatser i en gemensam information som riktar sig till gruppen utsatta unionsmedborgare, men även till ideell sektor och idéburna organisationer som i sitt arbete möter gruppen samt till intresserad allmänhet.

I många kommuner spelar civilsamhället en viktig roll i det praktiska arbetet med utsatta unionsmedborgare. Flera redan existerande organisationer har aktiverat sig i detta arbete och nya föreningar har bildats. Det finns goda skäl för offentliga aktörer att tillvarata den kunskap som ackumulerats och det engagemang som uppstått inom det civila samhället. De organisationer som har daglig kontakt med målgruppen har ofta god kunskap

om vilka insatser som bör sättas in och hur stödet kan anpassas, då gruppens storlek eller behov snabbt kan förändras.

Det finns olika modeller för samarbete mellan kommun och civilsamhälle. Några kommuner har slutit överenskommelser om Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP), andra kommuner har valt att ge bidrag till organisationer för att de ska kunna driva härbärge, dagverksamhet eller liknande. För att en kommun ska kunna bedriva ett långsiktigt arbete är det viktigt att involvera de organisationer som har kunskap om de lokala förhållandena och nära kontakter med målgruppen.

8. ICKE-MEDBORGARES MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Mänskliga rättigheter är universella och gäller för alla och envar. I praktiken innebär det att människorätts-skyddet omfattar alla som vistas på en nations territorium oberoende av legal status eller medborgarskap. Den svenska regeringen har betonat att de mänskliga rättigheterna tillkommer alla människor, "[u]tan åtskillnad, enbart av den anledningen att vi är människor." (Regeringens skrivelse 2005/06:95, "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006 – 2009", sid. 15). Kommuner har ett ansvar att se till att mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken, det vill säga att det

"Kommuner har ett ansvar att se till att mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken, det vill säga att det kommunala arbetet och alla beslut genomsyras av människorättsprinciper."

många av dessa konventioner inte har inkorporerats i nationell rätt så har myndighetsutövare en långtgående skyldighet att tolka nationell rätt fördragskonformt. I en statlig utredning från 2010 definierades fördragskonform tolkning på följande vis: "Enligt principen om fördrags-

kommunala arbetet och alla beslut genomsyras av människorättsprinciper.

Sverige har som nation undertecknat en rad juridiskt bindande konventioner som rör mänskliga rättigheter. Även om

konform tolkning ska [...] svensk intern rätt tolkas på ett sätt som överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden, så långt detta är möjligt inom ramen för den svenska bestämmelsens ordalydelse." (SOU 2010:70, sid. 20). Detta innebär att såväl domstolar som kommuner, landsting och statliga myndigheter har en skyldighet att känna till och tillämpa principerna om mänskliga rättigheter när de tolkar svensk lagstiftning.

Civil Rights Defenders understryker att alla insatser gentemot utsatta unionsmedborgare måste ta avstamp i gällande rätt, såväl nationell lagstiftning som EU-rätt, och präglas av ett tydligt rättighetsperspektiv. För en utförligare redogörelse rekommenderas vår rapport Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt", från december 2015.

Rapporten finns att ladda ner här: <https://www.civilrightsdefenders.org/sv/thematic-reports/sweden-must-respect-vulnerable-eu-citizens-rights/>

Kontaktuppgifter:

John Stauffer, chefsjurist, john.stauffer@crd.org



WE EMPOWER PEOPLE

Sergels torg 12
111 57 Stockholm, Sweden
Phone: +46 8 545 277 30
info@crd.org
www.crd.org